

La COP26 de Glasgow : déclarations d'intention et questions cruciales

Fabienne Collard

Le 31 octobre 2021 s'ouvre à Glasgow, en Écosse, la 26^e Conférence des Parties (en anglais, *Conference of the Parties* – COP) sur les changements climatiques. Les enjeux de cette rencontre internationale au sommet sont considérés comme majeurs pour l'évolution du climat et, plus largement, de la planète. Au-delà de leur caractère mondial, ces discussions impliquent des rapports de force et des enjeux à différents niveaux.

En 1992, le troisième Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro a notamment permis de conclure la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Celle-ci défend l'idée qu'il convient d'agir pour supprimer le risque climatique qui plane au niveau mondial, tout en respectant le droit au développement des pays les plus pauvres. Dans cet esprit, le Protocole de Kyoto a imposé cinq ans plus tard des objectifs contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre aux seuls pays industrialisés. En 2015, l'Accord de Paris a été conclu à l'occasion de la 21^e Conférence des Parties de la CCNUCC. Celui-ci se voulait global et il implique cette fois dans un effort commun l'ensemble des Parties signataires avec pour objectif premier de maintenir l'élévation de la température moyenne de la planète « bien en dessous de 2°C » par rapport aux niveaux préindustriels afin de garder autant que possible les effets du réchauffement climatique sous contrôle. Il était alors convenu qu'une évaluation serait menée cinq ans plus tard¹. C'est par conséquent la COP26, initialement prévue fin 2020, qui doit fournir un premier aperçu des avancées obtenues par les différents pays du monde, avec en ligne de mire l'objectif secondaire de l'Accord de Paris, désormais cité par chacun, de poursuivre l'effort pour limiter le réchauffement à + 1,5°C.

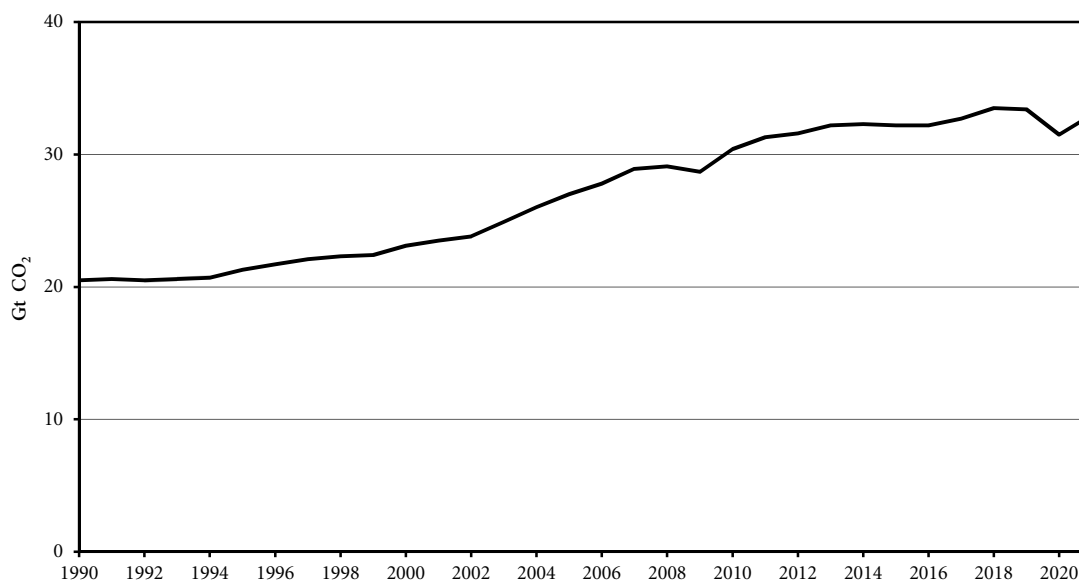
Ce calendrier s'est toutefois heurté à la pandémie mondiale de Covid-19, contraignant un report d'un an de la rencontre prévue au Royaume-Uni. Ce contretemps ne signifie pas nécessairement qu'une année a été perdue pour le climat. Mais cette COP26 demeure cruciale en ce sens qu'elle porte de nombreuses attentes, et que cette grand-messe internationale reste le point d'orgue d'une longue période de négociations où s'aiguisent des intérêts et des rapports de force variés.

Le contexte de pandémie pèse aussi à d'autres égards sur la réunion des délégations des 197 Parties à la CCNUCC. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les émissions mondiales de CO₂ liées à la production d'énergie se sont affichées en recul à deux reprises

¹ Cf. F. COLLARD, « Les COP sur les changements climatiques », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2486-2487, 2021.

seulement entre 1990 et aujourd'hui : une première fois en 2009, à la suite de la crise financière, et une seconde fois en 2020, en raison de la pandémie mondiale de Covid-19 et des confinements et du choc économique qu'elle a engendrés. En 2021, les émissions mondiales de CO₂ liées à la production d'énergie devraient rebondir et augmenter de + 4,8 % par rapport à 2020, causant la deuxième hausse la plus forte de l'histoire. En valeur absolue, les émissions resteraient toutefois 1,2 % en deçà du pic enregistré en 2019, le secteur du transport continuant à être affecté, au moins en partie, par la pandémie. Il n'en demeure pas moins que la hausse enregistrée sur la période 1990-2021 s'élèverait à + 61 % environ. Malgré la pandémie, l'activité économique mondiale semble dépasser en 2021 les niveaux atteints en 2019, et l'augmentation rapide de la production de charbon en Asie pèse de tout son poids sur la reprise à la hausse des émissions de CO₂².

Émissions mondiales de CO₂ liées à la production d'énergie 1990-2021



Source : Agence internationale de l'énergie, *Global Energy Review 2021*, avril 2021.

Pour éclairer les tenants et aboutissants du sommet qui devrait se clore le 12 novembre, la présente @analyse du CRISP en ligne rappellera d'abord les principaux enjeux qui sous-tendront les discussions. Ensuite, seront examinées les intentions et les promesses mises dernièrement sur la table afin de maîtriser l'évolution du climat dans les limites fixées lors de la COP21. Enfin, on se penchera sur les nombreux axes d'opposition qui rendent le respect de ces limites, sinon impossible, à tout le moins très compliqué.

Relèvement de l'ambition, marché du carbone et financement

Parmi les sujets qui seront abordés, la COP26 a l'ambition d'aboutir sur au moins trois points : une révision à la hausse des engagements pris en 2015, lors de l'Accord de Paris, une refonte du marché du carbone, et la concrétisation des promesses de financement faites il y a dix ans déjà envers les pays en développement.

² Agence internationale de l'énergie, *Global Energy Review 2021*, avril 2021.

Le premier sujet touche au cœur de l'accord conclu en 2015. Contrairement au Protocole de Kyoto de 1997 dont il a pris la relève, l'Accord de Paris implique l'ensemble des Parties signataires, et pas seulement les pays développés (ou industrialisés), jugés être les principaux responsables des changements climatiques et les mieux outillés technologiquement et financièrement pour y faire face³. Cet accord considère que le réchauffement climatique est un problème mondial et que l'implication pour y faire face doit dès lors être mondiale également. Néanmoins, au lieu d'imposer des objectifs chiffrés aux Parties signataires, l'Accord de Paris entend fédérer les ambitions de chacun en faisant appel au bon sens et à la capacité des États à se mobiliser et à proposer des engagements suffisamment ambitieux pour atteindre l'objectif commun qu'ils se sont fixé, à savoir maintenir la hausse des températures mondiales entre + 1,5°C et + 2°C.

Pour parvenir à un accord à Paris, les différents pays avaient remis à l'Organisation des Nations unies (ONU), début 2015, des engagements indicatifs prenant la forme de « contributions nationales volontaires » comportant des objectifs en matière d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et/ou d'adaptation aux effets des changements climatiques. L'axe de l'atténuation est souvent privilégié par les pays industrialisés, qui figurent parmi les plus gros émetteurs de la planète. Les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement ne sont pas tenus de présenter un objectif de réduction, mais ils peuvent simplement transmettre leur stratégie de prise en compte des changements climatiques, ce qu'on appelle le volet « adaptation ». Il peut par exemple s'agir d'investissements dans des cultures résistantes aux inondations ou aux fortes chaleurs, ou au renforcement des défenses pour protéger les zones côtières contre l'élévation du niveau de la mer.

Sur la base d'un mécanisme de transparence et de contrôle toujours en gestation, chaque Partie signataire de l'Accord de Paris⁴ a désormais l'obligation de préparer, de communiquer et de respecter des contributions déterminées au niveau national. Si aucune sanction n'est à proprement parler prévue par l'Accord, la contrainte réside ici dans la pression exercée par les Parties elles-mêmes, par les observateurs internationaux, par l'opinion publique et par la société civile du pays concerné ou d'autres pays.

La trajectoire adoptée à ce stade est cependant loin d'être convaincante. L'analyse des contributions nationales volontaires remises à l'ONU avant le 31 octobre 2015 indiquait une trajectoire globale de réchauffement de l'ordre de + 3°C à l'horizon 2100. Pour infléchir cette tendance, il a été exigé de chaque État signataire qu'il procède à une réévaluation toujours plus stricte de ses engagements tous les cinq ans, à partir de 2020. Les Parties avaient également la possibilité de revoir leur copie de 2015 et de la remettre à l'ONU au plus tard neuf mois avant la COP26 de Glasgow. Dans un rapport de synthèse

³ Le Protocole de Kyoto n'impliquait ni la Chine ni l'Inde, qui étaient alors encore considérées comme pays en développement. Il est aujourd'hui manifeste que leur rythme de croissance a été sous-évalué et ces deux pays se sont hissés depuis lors parmi les principaux émetteurs de gaz à effet de serre au monde. À l'époque, les États-Unis ont refusé de ratifier le Protocole de Kyoto en arguant que la Chine n'était pas impliquée dans le processus.

⁴ Sur les 197 pays reconnus par l'ONU, seuls deux, la Syrie et le Nicaragua, n'ont pas signé l'Accord de Paris. Parmi les signataires, cinq n'ont pas, à ce jour, ratifié, accepté, ou approuvé l'Accord : l'Érythrée, l'Iran, l'Irak, la Libye et le Yémen. L'Union européenne est la seule organisation régionale à avoir souscrit à cet accord en son nom propre, à côté de ses États membres. Rappelons que les États-Unis d'Amérique ont signé l'Accord de Paris au moment de sa conclusion. Sous l'administration Trump, ils s'en sont retirés, avant de revenir dans ce cadre sous l'administration Biden.

publié récemment par l'ONU⁵, il s'avère que 113 des 192 Parties qui ont ratifié, accepté ou approuvé l'Accord de Paris ont actualisé leurs engagements de 2015⁶. Parmi les nouvelles promesses d'engagement, certaines, émises par des pays en développement, sont soumises à la condition d'un accès accru à une aide financière adaptée. Dans leur ensemble, les contributions nationales volontaires disponibles à ce jour pour l'ensemble des Parties devraient mener, selon ce rapport et les dernières conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), à une hausse de la température moyenne mondiale d'environ + 2,7°C d'ici à la fin du siècle. Plus que tout autre objectif, on attend donc à Glasgow l'annonce de nouveaux engagements pour se rapprocher des objectifs convenus à Paris en 2015.

Deuxièmement, la COP26 sera également l'occasion de mettre une nouvelle fois sur la table un point de friction important entre les Parties, concernant la mise en pratique de l'article 6 de l'Accord de Paris, relatif aux nouvelles règles de fonctionnement du marché du carbone, le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Déjà abordé lors des deux dernières COP, tenues à Katowice en 2018 puis à Madrid en 2019, le sujet divise les pays en développement et les pays industrialisés.

Initié en 2005 avec le Protocole de Kyoto, le marché du carbone est un mécanisme qui permet d'échanger des droits d'émission de CO₂ de la même manière que des titres financiers. Un pays émettant de grandes quantités de CO₂ peut ainsi acheter des réductions d'émissions dans un pays moins émetteur pour compenser ses propres émissions. L'idée est de réaliser des réductions d'émission là où le coût est le moins important et de réduire ainsi le coût total de la politique climatique par le biais des échanges. Sous le Protocole de Kyoto, les pays en développement n'étaient pas soumis à des obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Un mécanisme de flexibilité mis en place dans le cadre du marché du carbone, le Mécanisme de développement propre (MDP), permettait alors aux pays contraints par des objectifs chiffrés de mener des projets de réduction des émissions dans des pays dépourvus d'objectifs et de déduire les résultats obtenus de leurs propres objectifs.

La plupart des pays en développement voudraient continuer de bénéficier, d'une manière ou d'une autre, du MDP, malgré l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris qui prévoit que chaque pays participe désormais à l'effort de réduction des émissions, en fonction de ses capacités. La Chine, l'Inde ou le Brésil ont ainsi accumulé un grand nombre de quotas sous le précédent régime de flexibilité et souhaitent continuer à en disposer, maintenant que ces pays sont eux aussi concernés par l'effort commun. Le risque est que cet afflux de quotas vienne déstabiliser le marché en place.

Les discussions actuelles portent également sur le fait que quelques pays, Brésil en tête, souhaiteraient ouvrir la porte à un système de double comptage des quotas d'émissions échangés. Dans un tel schéma, un pays développé pourrait, par exemple, construire une éolienne dans un pays en développement, permettant à celui-ci de réduire ses émissions,

⁵ Organisations des Nations unies, Convention-cadre sur les changements climatiques, Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, *Contributions déterminées au niveau national en vertu de l'Accord de Paris. Rapport de synthèse du secrétariat*, 17 septembre 2021.

⁶ Le registre provisoire des contributions nationales volontaires est consultable sur Internet (www4.unfccc.int). Pour s'en tenir aux plus gros émetteurs de gaz à effet de serre, notons que l'Union européenne a remis à l'ONU une nouvelle version de ses engagements le 18 décembre 2020, tandis que les États-Unis ont fait de même le 22 avril 2021, après leur retour dans l'Accord de Paris ; la Chine, quant à elle, n'a pas présenté de révision de ses objectifs déposés le 3 septembre 2016.

et les deux pays concernés pourraient inscrire cette réduction à leur bilan carbone. On le comprend de suite, un tel procédé réduirait considérablement la portée de l'Accord de Paris en surévaluant les réductions d'émissions effectivement obtenues.

Le troisième gros défi qu'entend relever la COP26 concerne la concrétisation des promesses d'aide de financement des pays riches envers les pays pauvres pour faire face au défi climatique. Lors de la COP15, organisée à Copenhague en 2009, les pays industrialisés se sont engagés à faire passer leur contribution au Fonds vert pour le climat à un montant de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020, afin d'aider les pays en développement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux conséquences des changements climatiques. Même si le président américain Joe Biden a promis devant l'Assemblée générale annuelle des Nations unies, le 21 septembre 2021, de doubler le montant de l'aide internationale accordée par les États-Unis à ce Fonds, les comptes ne tombent pas juste. En septembre 2021, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) annonçait en effet, sur la base des dernières données disponibles, que le financement climatique en faveur des pays en développement n'atteignait encore, en 2019, qu'un peu moins de 80 milliards de dollars (dont 62,9 milliards de financements publics, le reste étant essentiellement constitué de prêts privés). Et bien que les données pour 2020 ne soient pas encore disponibles, l'OCDE annonce qu'« il est très probable que le financement du climat restera bien en deçà de son objectif »⁷. Les organisations non gouvernementales (ONG) restent par ailleurs très critiques envers les aides de financement promises, non seulement car elles estiment que les montants négociés sont bien insuffisants au regard des besoins, mais également parce que ces montants ne concernent pas seulement des dons mais aussi des prêts, soumis à des garanties. Selon l'OCDE, la part des subventions dans le financement public global du climat était de 27 % en 2019, tandis que les prêts représentaient 71 % (les 2 % restants concernant des prises de participation).

En ce qui concerne le financement, les discussions devront également porter sur les dispositions pratiques à mettre en place dans le cadre de l'article 8 de l'Accord de Paris, consacré aux « pertes et préjudices » : les pays industrialisés se sont engagés à apporter une assistance technique et financière aux pays les plus pauvres qui subissent déjà les effets du dérèglement climatique. Si le principe est acté depuis 2013 déjà, lors de la COP19 à Varsovie, ce sont davantage les pistes en matière de recherche qui ont été jusqu'ici été privilégiées que les voies de l'indemnisation.

Chine, États-Unis et Union européenne : grosses émissions et bonnes intentions

Les délégations qui se rassemblent au Royaume-Uni n'ont pas la même force de négociation. Comme il n'existe pas de nombre déterminé de délégués représentant les États parties lors des COP de la CCNUCC, les pays les plus pauvres et quelques petits États insulaires ne comptent que deux ou trois représentants, tandis que les grandes nations envoient chacune entre 80 et 130 délégués, voire davantage encore. Issus des administrations nationales, chercheurs, juristes, etc., ces délégués s'avèrent plus ou moins

⁷ OCDE, « Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés – Tendances agrégées mises à jour avec les données de 2019 », 17 septembre 2021.

rodés à l'exercice, ce qui peut faire la différence lorsque les négociations deviennent difficiles.

Comme de coutume, et dans un contexte géopolitique particulièrement tendu, trois entités retiendront tout particulièrement l'attention lors de cette rencontre : la Chine, les États-Unis et l'Union européenne, qui constituent les trois ensembles émettant le plus de gaz à effet de serre.

Rompant avec son prédécesseur, le président américain Joe Biden a confirmé devant l'Assemblée générale des Nations unies, en septembre dernier, les engagements climatiques qu'il avait énoncés en avril 2021, lors du sommet *Earth Day*. Le successeur de Donald Trump avait en effet voulu marquer les esprits à l'occasion du retour des États-Unis dans l'Accord de Paris⁸, en conviant une quarantaine de dirigeants dont les pays sont à l'origine de 80 % des émissions mondiales. Ce sommet, exercice de musculation avoué avec pour point de mire la COP26, avait pour ambition, durant deux jours, de pousser les uns et les autres à revoir à la hausse leurs engagements. Ce pari s'est avéré gagnant pour le président démocrate puisque, à l'issue du sommet, une série d'annonces ont été faites. Les États-Unis, deuxième émetteur mondial avec 6,6 gigatonnes équivalent CO₂ en 2019⁹, ont promis d'atteindre la neutralité carbone en 2050 en doublant quasiment leur objectif de réduction d'émissions : il est aujourd'hui question de réduire les émissions de – 50 % à – 52 % d'ici 2030 par rapport à 2005, contre une diminution de – 26 % à – 28 % à l'horizon 2025 promise précédemment. Quoique significative, cette avancée reste insuffisante pour contribuer à l'objectif d'un réchauffement moyen de la planète contenu à + 1,5°C.

Poussé par son homologue américain à se positionner, le président chinois Xi Jinping, à la tête du premier pays émetteur mondial, avec plus d'un quart des émissions mondiales de gaz à effet de serre (14 gigatonnes équivalent CO₂ en 2019), avait confirmé l'objectif, annoncé en septembre 2020, que son pays atteigne la neutralité carbone en 2060. Par ailleurs premier producteur mondial de charbon, la Chine avait également laissé entendre, sans engagement concret cependant, qu'elle diminuerait son recours à cette énergie fossile particulièrement polluante à partir de 2025. Bien qu'il constitue un signal positif, cet engagement ne remet pas en cause les nombreuses constructions de centrales électriques au charbon prévues d'ici là. Fin septembre, devant les Nations unies, Xi Jinping a également annoncé que la Chine allait cesser de construire des centrales au charbon à l'étranger et renforcer son soutien aux pays en développement pour favoriser les énergies peu carbonées.

Quant à l'Union européenne, troisième émetteur au monde (4,3 gigatonnes équivalent CO₂ en 2019, en ce compris le Royaume-Uni), mais pouvant se prévaloir d'une baisse de presque – 26 % de ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2019, elle a tenu à faire valoir une nouvelle fois ses ambitions de leader de la transition énergétique et climatique en parvenant à un accord, à la veille du sommet organisé par Joe Biden, sur un objectif de réduction nette d'au moins – 55 % de ses émissions de gaz à effet de

⁸ Les États-Unis sont revenus dans l'Accord de Paris en février 2021 après l'avoir quitté officiellement en décembre 2020.

⁹ Programme des Nations unies pour l'environnement, *Emissions Gap Report 2020*, 2020, p. 5. Il s'agit ici et dans la suite du texte des émissions absolues mesurées en 2019. Une série de nuances seraient bien entendu à apporter dans l'interprétation de ces chiffres, en les rapportant par exemple à la population de chaque entité concernée, aux trajectoires observées depuis 1990, etc.

serre d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Cet objectif est accompagné de douze propositions législatives présentées par la Commission européenne en juillet 2021, le paquet *Fit for 55*. Parmi ces mesures, on retrouve notamment la volonté de supprimer progressivement les exemptions actuellement accordées au secteur de l'aviation au sein du système d'échange de quotas européen ou la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne¹⁰.

Aux côtés de ces trois intervenants incontournables dans les négociations climatiques, d'autres acteurs ont pris le train en marche, et ont annoncé eux aussi des efforts supplémentaires. Tel est le cas du Japon (sixième émetteur, avec 1,4 gigatonne équivalent CO₂ en 2019) et du Canada, qui ont tous deux annoncé des objectifs plus ambitieux de réduction de leurs émissions. Tel est également le cas de la Corée du Sud, qui s'est elle aussi engagée à cesser de financer des centrales au charbon à l'étranger. Il s'agit d'une étape importante car ce pays est l'une des plus grandes sources de financement pour l'expansion du charbon dans le monde, aux côtés du Japon et de la Chine. Même le président brésilien, Jair Bolsonaro, dont les positions en matière d'environnement sont particulièrement décriées, s'est engagé à mettre fin à la déforestation illégale en Amazonie d'ici 2030.

Tout irait-il donc pour le mieux dans le meilleur des mondes ? Sans doute pas. Il s'agit ici de déclarations d'intention, qui n'apparaissent à ce jour pas encore dans les contributions nationales volontaires que les États doivent rendre à l'ONU et qui les engagent formellement. Si la hausse constatée du niveau d'émissions est avérée, les promesses d'action concernent quant à elles un avenir lointain et reposent encore sur de nombreuses incertitudes.

À cet égard, la présence ou l'absence de représentants politiques majeurs à Glasgow sera particulièrement scrutée par les observateurs pour déterminer le degré de réussite de ce sommet. À ce stade, si le président américain et les Premiers ministres australien et indien, Scott Morrison et Narendra Modi (l'Inde est le quatrième émetteur au monde, avec 3,7 gigatonnes équivalent CO₂ en 2019), ont bien confirmé leur venue en Écosse, le président russe, Vladimir Poutine, a pour sa part décliné l'invitation. À la tête de l'un des principaux pays producteurs d'hydrocarbures au monde, par ailleurs cinquième émetteur de gaz à effet de serre (2,5 gigatonnes équivalent CO₂ en 2019), le président russe a tout de même annoncé que son pays visait une réduction de ses émissions de près de – 80 % d'ici à 2050, en abandonnant progressivement le charbon comme source d'électricité au profit de l'énergie nucléaire. Pas plus que son homologue russe, le président chinois Xi Jinping ne viendra défendre en personne en Écosse les engagements pris par son pays. Aux yeux de certains observateurs, ces défections de poids laissent planer le doute sur la sincérité des promesses de ces dirigeants.

Des rapports de force marqués

Par-delà les objectifs, les réalisations et les intentions, un sommet mondial tel que la COP26 est classiquement marqué par des rapports de force entre les États et acteurs autour de la table. D'autant que le contexte géopolitique international actuel est particulièrement tendu. L'Union européenne et le Royaume-Uni n'ont pas encore réglé leurs différends

¹⁰ Ce mécanisme devrait se limiter dans un premier temps à un nombre restreint d'importations au bilan carbone significatif, principalement l'acier, le fer, l'aluminium, le ciment ou encore les engrais.

découlant du Brexit. Les États-Unis et la Chine, en concurrence directe pour rester ou devenir la première puissance économique mondiale et, plus largement, pour étendre leur influence, sont à couteaux tirés sur plusieurs questions : le respect des droits de l'homme, la domination dans la région Asie-Pacifique... Sur plusieurs dossiers, Russes, Européens et Américains sont également aux prises. Ces tensions pourraient compliquer les négociations et constituer un frein à de nouvelles avancées sur le plan climatique ou, au contraire, pousser les différents acteurs à en faire davantage, pour se démarquer des autres.

Les négociations climatiques sont également soumises à d'autres types d'oppositions. Il en va ainsi du niveau de richesse et de développement des pays en présence. Depuis la conclusion de la CCNUCC en 1992, il est reconnu que l'origine anthropique – c'est-à-dire due à l'action de l'homme – du réchauffement climatique repose sur une responsabilité commune mais différenciée des pays du globe. Si les émissions passées et présentes de gaz à effet de serre sont essentiellement le fait des pays riches et industrialisés (les pays du G20¹¹ concentraient à eux seuls presque 80 % des émissions de gaz à effet de serre en 2019), ce sont les pays en développement qui sont souvent les premières victimes des changements climatiques en cours, alors qu'ils ne disposent pas, contrairement aux pays riches, des moyens financiers et technologiques pour y faire face. C'est pourquoi les négociations internationales pour le climat et les textes qui les sous-tendent (le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris en particulier) reconnaissent cette différence et accordent une attention particulière aux pays les moins avancés (PMA) ainsi qu'aux petits États insulaires en développement. En pratique cependant, cette opposition entre pays riches et pays pauvres marque chaque COP puisque, malgré les déclarations d'intention, les promesses d'aide n'ont pas été concrétisées à ce jour aux niveaux convenus. Selon de nombreuses ONG, on l'a vu, ces niveaux sont par ailleurs loin d'atteindre les montants nécessaires.

La pandémie actuelle a également créé une nouvelle source de déséquilibre puisque, parmi ses nombreuses conséquences, le manque de vaccins dans certaines zones du globe pourrait compromettre la participation à la COP26 de certaines délégations africaines, asiatiques ou sud-américaines.

Les COP ne réunissent pas uniquement des acteurs politiques ou officiels. Elles mettent également en présence d'autres représentants, dont les intérêts sont parfois particulièrement divergents, voire conflictuels. Ainsi, les organisations environnementales, d'un côté, et les lobbys industriels – de l'énergie, du transport et de la chimie, notamment –, de l'autre, sont loin de faire pression dans le même sens sur les délégations nationales. Ces deux types d'acteurs font partie des organisations dotées du statut d'observateur lors des COP, au même titre que certaines institutions des Nations unies (telles que le GIEC) ou plusieurs organisations intergouvernementales (OCDE, AIE...). Or tout semble les opposer, jusque dans leur façon de communiquer lors des COP.

Les organisations environnementales privilégient la participation à des événements qui leur assurent une certaine couverture médiatique et exposent leurs positions à l'occasion des *side events*, des événements officiels organisés en marge des négociations, qui prennent

¹¹ Le Groupe des 20 rassemble l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie et l'Union européenne ; l'Espagne est invitée permanente. La population des pays membres du G20 représente quelque 60 % de la population mondiale.

généralement la forme de conférences sur des thématiques précises. Leur objectif est de se faire entendre et de dénoncer une urgence climatique qui n'est selon eux toujours pas prise au sérieux. Si elles restent bel et bien présentes en nombre lors des grands sommets climatiques internationaux, ces organisations sont en quête de toujours davantage de visibilité et leur action s'est également déplacée ces dernières années sur d'autres terrains : marches pour le climat, actions de désobéissance civile, mise en cause devant la justice de certains pays ou de grands groupes industriels pour inaction climatique... Depuis 2018, la jeune activiste suédoise Greta Thunberg offre un visage et une certaine aura médiatique au mouvement pour le climat initié par les organisations environnementales. Elle lui a apporté un second souffle en poussant les plus jeunes générations à se mobiliser. Pour elle, « l'inaction climatique est un choix délibéré » et la crise climatique n'est pas et n'a jamais été traitée comme une urgence, à l'inverse de ce que montre l'injection massive et en urgence d'argent pour faire face à la crise due à la pandémie de Covid-19¹².

Lors des COP, les compagnies pétrolières et les différents lobbys liés d'une manière ou d'une autre aux énergies fossiles préfèrent pour leur part la discrétion des discussions de couloir aux grands raouts médiatiques. Pendant des années, ces milieux ont contesté la réalité du changement climatique afin de défendre leur position économique et de ralentir un quelconque mouvement de transition énergétique qu'ils percevaient comme leur étant par définition défavorable. Si ce message de fond existe encore, une partie de ces lobbys, devant faire face à des législations et à une opinion publique évoluant en faveur de la lutte contre les changements climatiques, a verdi son discours et tente aujourd'hui de se présenter, grâce aux avancées technologiques, comme une partie de la solution au problème. Disposant de moyens financiers parfois colossaux, c'est essentiellement par l'image que ces secteurs tentent de convaincre. Dans les faits, toutefois, leurs intérêts économiques restent aujourd'hui encore majoritairement liés à l'exploitation des énergies fossiles. Or ces dernières représentaient encore 84 % du mix énergétique mondial en 2019 et 63 % de la production mondiale d'électricité. Une récente étude¹³ fait la lumière sur les procédés utilisés dans ce cadre par la société pétrolière française TotalEnergies pour protéger la position et les acquis économiques du secteur, comme ce fut le cas également pour ExxonMobil, BP ou encore Shell.

*

* *

Première étape clé permettant de mesurer l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, la COP26 qui s'ouvre à Glasgow compte plusieurs objectifs majeurs à son agenda. Parmi eux : le besoin incontestable d'une révision à la hausse des engagements climatiques. Après le retrait des États-Unis sous l'ère du président républicain Donald Trump, le retour de ce pays dans l'Accord de Paris, suite à l'élection du démocrate Joe Biden à la Maison-Blanche, constitue un événement positif en termes d'ambitions et de mobilisation des grands acteurs internationaux. Cependant, les débats seront influencés, d'une manière ou d'une autre, par le contexte géopolitique actuel et par les tensions marquées qui empoisonnent notamment les relations entre les États-Unis et la Chine, autre acteur incontournable dans les discussions climatiques.

¹² Propos tenus dans une interview donnée le 6 octobre 2021 à NBC News, Reuters et *The Nation*.

¹³ C. BONNEUIL, P.-L. CHOQUET, B. FRANTA, « Early warnings and emerging accountability: Total's responses to global warming, 1971-2021 », *Global Environmental Change*, 19 octobre 2021.

En dépit des difficultés et des tensions inhérentes à cet exercice, la Conférence des Parties reste un rendez-vous primordial pour offrir un cadre à la politique climatique internationale. Cependant, quels que soient l'issue de cette COP26 et le degré d'ambition auquel elle aura répondu, le plus difficile se jouera ensuite. Plus que sur des objectifs ambitieux et des promesses, la politique climatique doit aujourd'hui compter sur des avancées et des transformations concrètes. Or le chemin pour y parvenir reste à ce stade incertain et multiple.

La voie de l'électrification du mix énergétique et du développement des énergies renouvelables semble aujourd'hui faire globalement consensus. Mais développer les énergies renouvelables demande des investissements conséquents et du temps (ainsi que, accessoirement, l'utilisation d'énergie fossile). Dans l'intervalle, quelle variable d'ajustement faut-il privilégier pour continuer à assurer la sécurité d'approvisionnement face à une demande d'énergie qui ne cesse d'augmenter ? Pour certains, la réponse évidente est le nucléaire, car il s'agit d'une énergie peu carbonée. Mais elle génère des déchets, rétorquent ses détracteurs, et des inquiétudes diverses. Cette variable d'ajustement prendra dès lors, pour d'autres, les traits de centrales au gaz – une énergie fossile, certes, mais moins polluante que le pétrole ou le charbon. Les défenseurs de l'atome voient cela comme une hérésie. Or leurs arguments ont acquis dernièrement une nouvelle dimension avec la hausse des prix du gaz sur le marché de gros, à la suite de la reprise économique en cours après le choc engendré par la pandémie de Covid-19.

Nos modèles de consommation et de production dans leur ensemble sont aujourd'hui soumis à des tensions. Pour certains, il n'y aura pas de salut sans prendre la route de la décroissance et de la sobriété énergétique. Mais pour d'autres, ce sont la recherche et l'innovation technologique qui nous sauveront, sans qu'aucun renoncement au mode de vie occidental soit nécessaire. Chacun semble persuadé que sa solution est la seule envisageable et, surtout, qu'elle est bien meilleure que celle de son interlocuteur.

Au-delà du sommet qui s'ouvre à Glasgow, il reste donc crucial de souligner que le défi du réchauffement climatique est commun à l'humanité dans son ensemble, ce qui nécessite de prendre en considération les atouts de chaque solution proposée tout en relevant les défis sociaux et environnementaux qui en découlent.

Pour citer cet article : Fabienne COLLARD, « La COP26 de Glasgow : déclarations d'intention et questions cruciales », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 29 octobre 2021, www.crisp.be.