



# La COP 27 dans son contexte

**Auteur : Christine Moro**

**Relecteur : Natacha Nass**

## Table des matières

Introduction.....	2
I Quelques concepts .....	2
I.1 COP.....	2
I.2 Atténuation .....	3
I.3 Adaptation.....	3
I.4 Biodiversité .....	3
2 Histoire simplifiée des COP .....	4
2.1 Le Sommet de la Terre de Rio.....	4
2.2 La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [CCNUCC] 4	
2.3 Le Protocole de Kyoto.....	5
2.4 Des obligations de quelques-uns à l'effort de tous.....	5
2.5 Le financement de la lutte contre le changement climatique .....	6
2.6 La COP 21 et l'Accord de Paris.....	7
3 La COP 27 .....	8
3.1 De la COP 21 à la COP 27 .....	8
3.2 Les résultats de la COP 27.....	9
3.2.1 Le maintien, sur le fil, de l'objectif de 1,5°C. ....	9
3.2.2 L'absence d'accord sur l'accélération des efforts d'atténuation.....	9
3.2.3 Silence sur la décarbonation de l'énergie .....	10
3.2.4 Pas de « jonction » avec la biodiversité .....	11
3.2.5 Le succès de la COP 27 : adoption du principe du financement des « pertes et dommages » et amorce d'une réforme des financements pour les pays en développement 11	
3.2.6 L'adaptation .....	12
3.2.7 Rapport de l'ONU contre le « Greenwashing » : .....	12
3.3 A quoi servent les COP ? .....	12



## Introduction

Des négociations se déroulant sur deux semaines et se répétant chaque année avec leurs rebondissements, espoirs et déceptions... Des avalanches de chiffres et de pourcentages avec des années de référence allant de 1850 à 1990... Des effets d'annonce, des protestations, le « bla-bla-bla » de Greta Thunberg... Le petit marteau vert de Laurent Fabius à Paris en décembre 2015...

Selon les chiffres de l'ONU, le monde se dirige vers un réchauffement « catastrophique » de 2,5°C en 2100, loin de l'objectif pris en 2015 lors de l'accord de Paris – maintenir le réchauffement bien en dessous de 2°C, et si possible de le limiter à 1,5° C –, pour lequel aucun pays n'a tenu ses engagements.

Depuis le Sommet de la Terre de Rio et l'adoption de la Convention-cadre sur les changements climatiques en 1992, difficile de s'y retrouver dans la succession des COP. Cette fiche, forcément (très) simplifiée, tente de fournir aux lectrices et lecteurs les clés pour s'orienter dans le monde des COP.

## I Quelques concepts

### I.1 COP

COP signifie « **Conférence des Parties** » (« *Conference of Parties* »). Les COP sont un dispositif prévu par certaines conventions internationales qui comportent des engagements sur lesquels il faut faire le point régulièrement, et qui nécessitent l'adoption de nouveaux textes d'application. Les « Parties » sont les États qui ont signé et ratifié la convention.

Plusieurs conventions donnent lieu à l'organisation de COP : outre la **Convention-cadre de Rio sur les changements climatiques [CCNUCC]**, objet de la présente fiche, c'est le cas pour :

- la **Convention-cadre sur la diversité biologique** (biodiversité) conclue à Rio en 1992, dont la COP 15 s'est clôturée à Montréal en décembre 2022,
- la **Convention sur la lutte contre la désertification** également issue de la Conférence de Rio en 1992, mais conclue deux ans plus tard, dont la COP 15 s'est tenue à Abidjan en mai 2022,
- la **Convention sur le commerce international d'espèces menacées [CITES]**, aussi nommée « convention de Washington » qui avait été adoptée dès 1973. Sa COP 19 a eu lieu au Panama en novembre 2022.

La COP de la CCNUCC se tient chaque année sur un continent différent, le pays d'accueil assurant la présidence de la COP<sup>1</sup>. Elle réunit les 198 Parties (197 États plus l'Union européenne), et de nombreux **acteurs non étatiques** (ONG, entreprises, collectivités territoriales...) en marge des négociations officielles. Celles-ci sont préparées tout au long de l'année, grâce à des réunions intermédiaires, des propositions faites par la présidence, et une « pré-COP » qui se tient environ un mois avant la COP.

---

<sup>1</sup> La CCNUCC dispose aussi d'un secrétariat général, basé à Bonn (Allemagne). Il assure la continuité des travaux, organise les réunions, conserve les archives.



## I.2 Atténuation

L'atténuation est **la réduction des effets du changement climatique** entraînés par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. En 1992, l'objectif affiché était de stabiliser les concentrations de gaz dans l'atmosphère. A présent, au vu de l'augmentation globale de ces émissions et des effets constatés en termes de réchauffement climatique et de multiplication des phénomènes extrêmes tels que sécheresses, inondations, tempêtes et cyclones..., **l'objectif est de maintenir la hausse des températures nettement en-dessous de 2°C et si possible de la limiter à 1,5°C en 2100**, conformément à l'Accord de Paris de 2015.

Le seul moyen d'y parvenir, inscrit dans la Convention-cadre et toujours confirmé depuis, est **la réduction des émissions de gaz à effet de serre**, qui nécessite une politique volontariste menée par les différents Etats. Les objectifs de ces derniers se traduisent par des **engagements nationaux de réduction**. Ceux-ci ont d'abord concerné les seuls pays développés, en vertu du droit des pays en développement à poursuivre ce dernier, ce qui devait obligatoirement (pensait-on à l'époque) se traduire par une augmentation de leurs émissions. Les États se sont engagés lors de l'accord de Paris à remettre des Contributions déterminées au niveau national [CDN] pour communiquer leurs actions climatiques post 2020 au secrétariat de la CCNUCC, tous les cinq ans<sup>2</sup>.

## I.3 Adaptation

L'adaptation est le deuxième volet de la lutte contre le changement climatique, prévu dès la Convention-cadre de 1992. Il s'agit de mesures permettant de **protéger les écosystèmes et les collectivités humaines des effets déjà constatés du changement climatique et désormais impossibles à éviter**.

A l'époque cependant, l'on n'avait pas pris la mesure de ces effets. On les croyait limités à certaines zones, aussi des plans n'avaient été prévus que « pour la gestion des zones côtières, pour les ressources en eau et l'agriculture, et pour la protection et la remise en état des zones frappées par la sécheresse et la désertification, notamment en Afrique, et par les inondations ». Il y avait les pays exposés, ou qu'il fallait aider parce que particulièrement vulnérables ou pauvres, et les autres. On sait à présent que tous les pays sont touchés ou potentiellement exposés, **tous sont donc concernés par l'adaptation**.

De plus, l'adaptation a longtemps été le parent pauvre de la lutte contre le changement climatique, en partant de l'idée que s'engager dans cette voie aurait constitué un constat d'échec de la politique d'atténuation. A présent, on sait que les deux volets sont **indissociables** et doivent avancer de pair. Un **rattrapage** en matière d'adaptation s'avère même nécessaire.

## I.4 Biodiversité

A l'heure actuelle, il est admis que la protection ou restauration de la biodiversité est **partie intégrante – le troisième volet – de la lutte contre le changement climatique**. Les liens entre ces sujets ont fait là aussi l'objet d'une prise de conscience progressive.

---

<sup>2</sup> <https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/contributions-determinees-au-niveau-national-ndcs>



Ce sujet n'est pas traité par la Convention-cadre de lutte contre les changements climatiques, mais par un autre texte, la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, également conclue à Rio en 1992. Cette convention possède une COP séparée, dont la dernière session (COP 15) vient de se conclure à Montréal. Il existe tout un débat sur la nécessité de créer des passerelles entre les travaux des COP des deux Conventions, mais cela n'est pas acquis (voir *infra* page 10).

## 2 Histoire simplifiée des COP

### 2.1 Le Sommet de la Terre de Rio

En 1987, le **rapport Brundtland** (« *Our Common Future* »), rédigé par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU présidée par la femme politique norvégienne Gro Harlem Brundtland, pose les bases du **développement durable** : celui-ci consiste à revenir dans le cadre des **limites planétaires** que l'économie industrielle, basée sur l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables et la course à la croissance, nous font dépasser chaque année.

En 1988, le Programme des Nations Unies pour l'environnement [PNUE] et l'Organisation météorologique mondiale [OMM] créent le **GIEC** (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) dont le rôle est de rassembler des données scientifiques et d'évaluer de manière objective l'information disponible, établir ce qui fait consensus ainsi que les limites de la connaissance sur le climat et son évolution ; en bref, **fournir une base scientifique aux négociations**. Le premier rapport est publié en 1990.

En **1992**, se tient à **Rio de Janeiro** le troisième « **Sommet de la Terre** »<sup>3</sup> qui marque un tournant dans la prise de conscience. Il se conclut non seulement par l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, mais également de la **Convention-cadre sur la diversité biologique** (biodiversité), et ouvre la voie à la **Convention sur la lutte contre la désertification** qui sera conclue en 1994.

### 2.2 La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [CCNUCC]<sup>4</sup>

Les négociations de 1992 sont difficiles et marquées par l'**opposition Nord-Sud** : les pays en voie de développement, qui soulignent la responsabilité des pays industrialisés dans le changement climatique, refusent d'entrer dans une démarche de limitation des émissions qui aurait pour effet de brider leurs propres aspirations légitimes à poursuivre leur développement économique et social. Si l'objectif commun de la Convention-cadre est de **stabiliser les émissions de gaz à effet de serre (GES)** d'origine humaine dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute interférence dangereuse sur le climat<sup>5</sup>, les obligations pesant sur les pays

---

<sup>3</sup> Les deux premiers, tenus en 1972 et 1982, n'ont guère été pris au sérieux par la plupart des Etats. L'ONU s'est trouvé en position avant-gardiste et solitaire dans la prise de conscience. Le premier rapport du Club de Rome, dit « rapport Meadows », a été publié en 1972 et le Programme des Nations Unies pour l'environnement a été créé la même année ; l'ONU a créé sa Commission mondiale sur l'environnement et le développement en 1983.

<sup>4</sup> [Convention-cadre des Nations Unies sur les changements Climatiques \(diplomatie.gouv.fr\)](https://diplomatie.gouv.fr/fr/la-convention-cadre-des-nations-unies-sur-les-changements-climatiques)

<sup>5</sup> (art.2) « L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la



développés et « en transition »<sup>6</sup> (vers une économie de marché) et les autres sont différentes : les pays développés et en transition seront les seuls à devoir **réduire leurs émissions** de gaz à effet de serre en **revenant à leur niveau de 1900**. Les pays développés devront en outre **apporter aux pays en développement les financements et les transferts technologiques** permettant à ces derniers de mettre sur pied un système de surveillance et de déclaration des émissions et de prendre des mesures d'adaptation.

La CCNUCC est entrée en vigueur en 1994. Ratifiée par 198 Parties (197 États plus l'Union européenne), elle a donc valeur universelle. S'agissant d'une convention-cadre, elle pose des principes généraux sans aborder les modalités de mise en œuvre et engagements précis des Parties ; ceux-ci seront négociés et adoptés dans les COP successives.

### 2.3 Le Protocole de Kyoto

La COP 3, qui se tient au Japon en 1997, adopte la première mise en œuvre précise et contraignante, sous la forme du **Protocole de Kyoto**. 37 pays industrialisés + l'UE s'engagent à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 5,2 % en moyenne, entre 2008 et 2012, par rapport au niveau de 1990. L'UE s'engage pour sa part à une réduction de 8 % sur la même période. Les obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne concernaient à l'époque, rappelons-le, que les pays industrialisés ou « en transition vers une économie de marché ».

Le protocole de Kyoto entre en vigueur en 2005, après avoir été ratifié par 141 pays – mais pas par les Etats-Unis ni l'Australie –.

A l'issue de sa période de validité en 2012, à défaut d'avoir pu être remplacé par un nouvel accord, le Protocole est **prolongé jusqu'à 2020** (COP 18 de Doha). Pour cette deuxième période d'engagement, le but fixé est une réduction supplémentaire de 18 % entre 2013 et 2020, toujours calculés par rapport aux niveaux de 1990. L'Union européenne s'engage pour sa part à une réduction de 20 %. Le Canada, la Russie et le Japon n'adhèrent pas à cette deuxième période.

### 2.4 Des obligations de quelques-uns à l'effort de tous

La vie du Protocole de Kyoto n'est pas dénuée de péripéties. Les deux plus gros émetteurs mondiaux n'y participent pas : les États-Unis l'ont signé mais ne le ratifieront jamais par positionnement politique ; la Chine n'a pas d'obligations de réduction de ses émissions parce qu'elle est officiellement considérée comme un pays en développement. En outre, il faudra attendre fin 2004 pour obtenir, avec l'adhésion de la Fédération de Russie, les ratifications suffisantes pour permettre son entrée en vigueur<sup>7</sup>.

---

Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour **que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement** aux changements climatiques, **que la production alimentaire ne soit pas menacée** et **que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable** ».

<sup>6</sup> C'est-à-dire concrètement : Fédération de Russie, Biélorussie et Ukraine, et tous les pays anciennement soviétiques ou membres du Pacte de Varsovie qui ont, depuis, rejoint l'Union européenne.

<sup>7</sup> Pour permettre l'entrée en vigueur, il fallait que le Protocole soit ratifié par 55 pays industrialisés ou en transition vers l'économie de marché, et émettent à eux tous au moins 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> en 1990. Les États-Unis (23 % des émissions de CO<sub>2</sub> en 1990) refusant de ratifier, c'est la ratification de la Russie (17 % des



Même si, selon les statistiques des Nations Unies, le Protocole est techniquement un succès (réduction atteinte de 24 % en 2020 par rapport à 1990), il ne concerne que 37 pays pour un problème de dimension planétaire. Ce paradoxe, ainsi que l'évolution négative de la situation climatique mise en évidence par le GIEC, fournissent des arguments pour élargir la base des obligations et s'orienter vers un traité contraignant à portée universelle.

Dès 2010, à la COP 16 de Cancun, **le principe d'obligations pour tous les pays** est adopté. C'est le **changement de perspective** qui préside aux négociations des années suivantes. En parallèle, les Etats-Unis s'engagent dans des négociations avec la Chine qui aboutissent à un accord sino-américain du 11 novembre 2014. Malgré ses faiblesses<sup>8</sup>, cet accord sur le climat entre les deux premiers émetteurs cumulant 45 % des émissions, contribue à la nouvelle dynamique menant à l'Accord de Paris en 2015.

## 2.5 Le financement de la lutte contre le changement climatique

Dans le cadre du principe de différenciation, la Convention-cadre de Rio impose aux pays industrialisés de fournir « **des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts** »... **encourus par les pays en développement** pour remplir les obligations qui leur échoient, à savoir la mise en place d'un inventaire national des émissions anthropiques de gaz à effet de serre et des puits de carbone. Les pays industrialisés sont également censés financer les autres mesures d'atténuation ou d'adaptation prises par les pays en développement, et pratiquer des **transferts de technologie** leur permettant d'appliquer les dispositions de la Convention.

Des dispositions particulières visent déjà les **pays en développement particulièrement vulnérables** aux effets néfastes des changements climatiques pour les aider à faire face au coût de leur **adaptation** auxdits effets.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto, l'un des « mécanismes de flexibilité » prévus s'inscrit dans cette logique : **le mécanisme pour un développement propre**. Il s'agit pour le pays industrialisé astreint à réduire ses émissions de le faire non pas sur son propre territoire mais en finançant un projet contribuant à cet objectif dans un pays en développement (ce que nous appellerions aujourd'hui une mesure de compensation).

Lors de la COP 15 de 2009 à Copenhague, les pays industrialisés se sont fixé **l'objectif de mobiliser 100 milliards de dollars par an** pour soutenir les activités d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement. En 2010, lors de la COP 16 à Cancun, est créé le « **fonds vert pour le climat** ».

En 2012 (COP 18 à Doha) est soulevée la question du financement de la **réparation des pertes et dommages** pour les pays dans lesquels les conséquences déjà avérées du changement climatique sont irréversibles.

---

émissions en 1990) qui a permis d'atteindre le pourcentage voulu. Cependant, la Russie ne s'est pas engagée pour la deuxième période.

<sup>8</sup> La Chine promet que 2030 représentera « le pic » de ses émissions de gaz à effet de serre. Les Etats-Unis du Président Obama promettent de leur côté de réduire de 26 à 28 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2025 par rapport à leur niveau de 2005, en doublant la vitesse de réduction des émissions. Comme on le sait, le Président Trump a retiré les Etats-Unis de l'Accord de Paris en 2019.



L'accord de Paris (COP 21 de 2015) reprend l'objectif de 100 Md \$ par an. Depuis cette date, les calculs faits par les observateurs montrent que cette somme n'a jamais encore été atteinte : en 2020, ce sont 83,3 Md\$ qui ont été rassemblés. Lors de la COP 27, les pays avancés ont affirmé leur détermination à atteindre les 100 Md d'ici à 2023. Mais ils doivent encore se mettre d'accord sur un nouveau chiffre pour l'après-2025<sup>9</sup>...

En parallèle, le débat a évolué de manière à **élargir l'assiette des contributions au-delà des Etats et solliciter de manière croissante les acteurs privés**. Ainsi se développe la notion de « **finance climat** ». Cette démarche est portée en particulier par le mouvement « **One Planet Summit** », une initiative conjointe de la France, de l'ONU et de la Banque mondiale lancée en décembre 2017.

La « finance climat » est basée sur la **convergence des efforts des acteurs publics et privés**, incarnée par des « **coalitions** » et « **alliances** », et inclut des aspects financiers (financement de projets dans les pays en développement avec priorité aux plus vulnérables) et **extra-financiers**: les **critères ESG** (écologie, social, gouvernance) qui permettent aux institutions financières et aux entreprises d'attester la compatibilité et convergence de leurs activités<sup>10</sup> avec les objectifs de l'Accord de Paris.

Se pose également la question de la contribution de pays qui n'étaient pas encore « développés » en 1992 et ne figurent donc pas dans la liste de « l'annexe II » de la Convention-cadre, sur lesquels pèse la charge du financement. On pense à la Chine, devenue entretemps le premier émetteur mondial – du fait de sa croissance économique exponentielle et du poids de cette économie à l'échelle mondiale –.

## 2.6 La COP 21 et l'Accord de Paris<sup>11</sup>

Il avait été prévu qu'un nouvel accord portant des engagements concrets et destiné à prendre la suite du Protocole de Kyoto à son échéance initialement prévue en 2012, soit adopté lors de la COP 15 de Copenhague en 2009 ; il n'en fut rien, même si cette COP a permis d'adopter, comme on l'a vu, l'objectif de 100 Md \$/an pour le financement en faveur des pays en développement.

Après l'échec de Copenhague, commence une longue gestation de ce qui deviendra l'Accord de Paris en 2015 :

- un accord soigneusement préparé en amont : chaque pays a présenté en amont sa **contribution nationale chiffrée**<sup>12</sup> à l'**effort commun de réduction des émissions** de gaz à effet de serre à horizon 2025-2030. Un deuxième volet de la contribution nationale concernait les **mesures d'adaptation** que le pays entendait mettre en œuvre.

---

<sup>9</sup> <https://unfccc.int/fr/news/la-cop-27-parvient-a-un-accord-decisif-sur-un-nouveau-fonds-perdes-et-prejudices-pour-les-pays>

<sup>10</sup> Le contrôle de la véracité de ces déclarations pose une autre question, complexe, la lutte contre l'«écoblanchiment», terme français pour le « greenwashing », une tentation croissante face aux pressions des gouvernements et des opinions publiques.

<sup>11</sup> [Paris Agreement French \(unfccc.int\)](https://unfccc.int/fr/news/la-cop-27-parvient-a-un-accord-decisif-sur-un-nouveau-fonds-perdes-et-prejudices-pour-les-pays)

<sup>12</sup> Avec calendrier, pourcentage de réduction, année de référence, méthode de calcul des émissions...



- un **accord universel** : il est ratifié par 194<sup>13</sup> Parties représentant plus de 98% des émissions<sup>14</sup>. Comparée à celles de la Convention-cadre et du Protocole de Kyoto, l'entrée en vigueur a été particulièrement rapide, les 55 ratifications représentant 55 % des émissions mondiales ayant été atteintes en moins d'un an (le 4 novembre 2016).
- **des obligations pour tous mais différenciées**, chaque pays calculant sa trajectoire, son calendrier et ses modalités en fonction de ses spécificités.
- l'objectif est de **contenir** « l'élévation de la température moyenne de la planète **nettement en dessous de 2 °C** par rapport aux niveaux préindustriels et [poursuivre] l'action menée pour **limiter l'élévation de la température à 1,5 °C** par rapport aux niveaux préindustriels ».
- un **accord évolutif « dans le bon sens »** : chaque pays revoit ses engagements tous les cinq ans, avec obligation de progression par rapport à l'engagement précédent (**principe de « non-retour en arrière »**). Le « pic » des émissions mondiales de gaz à effet de serre devra être atteint « dans les meilleurs délais ».
- **financement** : confirmation de l'objectif de mobilisation de 100 Md \$/an, de provenance publique ou privée, de la part des pays développés conformément à la Convention-cadre, ou émergents sur une base volontaire, à destination de pays en développement.
- **« Agenda de l'action »** : créé lors du Sommet des Nations Unies pour le climat à New York en septembre 2014 et repris dans l'Accord de Paris, l'« Agenda de l'Action climatique » vise à mobiliser les acteurs non étatiques aux côtés des Etats pour démultiplier les engagements sur le climat et leur traduction dans des projets concrets. Cet agenda accompagne également la « décennie de l'action », annoncée par Antonio Guterres en 2020 pour atteindre les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030.

### 3 La COP 27

#### 3.1 De la COP 21 à la COP 27

L'Accord de Paris est, comme la CCNUCC, un accord-cadre : les engagements précis et les procédures ont donc été arrêtés lors des COP suivantes.

Par ailleurs, étant « évolutif », l'Accord de Paris devait faire l'objet d'une **révision en 2020**. En raison du COVID, et en l'absence d'une COP en bonne et due forme (la COP 26 s'est tenue à Glasgow l'année suivante), la France, le Royaume-Uni et le Secrétaire général des Nations unies ont organisé en décembre 2020, en virtuel, le « **Sommet des hautes ambitions climatiques** », afin d'initier la dynamique du rehaussement des ambitions prévue par l'Accord de Paris. Ce sommet virtuel a permis d'afficher quelques nouvelles encourageantes : annonce de la Chine, premier émetteur mondial, s'engageant à la neutralité carbone en 2060, objectif neutralité carbone en 2050 affiché par l'Union européenne, le Japon, la République de Corée, retour des Etats-Unis dans l'Accord de Paris avec l'élection du Président Biden.

<sup>13</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_fr)

<sup>14</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/decryptage-des-cop-conferences-internationales-lutte-contre-dereglement-climatique>



La question de **la sortie des énergies fossiles** continue d'être très sensible. Si la neutralité carbone est désormais un objectif reconnu, il n'est pas accepté par tous, et les calendriers varient. Les pays producteurs d'hydrocarbures résistent à cette perspective et aux tentatives de mettre fin de manière concertée aux subventions aux projets d'exploitation d'énergies fossiles. L'hydrocarbure le plus polluant, le charbon, reste la première source d'énergie mondiale, fournissant notamment 60 % de l'électricité chinoise. Les plans de relance en sortie du COVID ont donné la priorité à la reprise de la croissance par rapport aux efforts de décarbonation ; la guerre en Ukraine va aussi à l'encontre de ces derniers, du moins à court terme. Loin de décroître, les émissions de CO<sub>2</sub> ont augmenté en 2021. Les résultats du « bilan mondial » (« *Global stocktake* ») prévu en 2023 s'annoncent bien en-dessous des ambitions de l'Accord de Paris.

La COP27 s'est tenue du 6 au 20 novembre en Egypte à Charm el-Cheikh, en présence de plus de 110 dirigeants mondiaux, dont ceux de l'UE et le président élu brésilien, Luiz Ignacio Lula da Silva, mais en l'absence de ceux de pays importants tels la Chine et l'Inde, respectivement premier et troisième pollueurs de la planète. La COP27 a en tout réuni plus de 30 000 représentants de gouvernements, collectivités territoriales, acteurs non étatiques (ONG, entreprises, dont celles du secteur des énergies fossiles...) <sup>15</sup>.

## 3.2 Les résultats de la COP 27

### 3.2.1 Le maintien, sur le fil, de l'objectif de 1,5°C.

L'objectif fixé par l'Accord de Paris (limiter si possible la hausse de température globale à 1,5°C <sup>16</sup> d'ici 2100) apparaît de moins en moins réaliste. Les courbes actuellement suivies aboutissent à un réchauffement de 2,4° à 2,8° C en 2100, et le réchauffement déjà constaté est de 1,1°C. L'objectif de 1,5° C est « en réanimation », déclare le Secrétaire Général de l'ONU, Antonio Guterres, lors de l'ouverture de la COP 27. Sa remise en cause, souhaitée par certaines Parties, serait cependant un constat d'échec et un facteur de démobilisation aux conséquences potentielles dramatiques. Dans le débat, les pays les plus vulnérables, le GIEC, ainsi que le G20, réuni à Bali au même moment, pèsent pour le maintien de l'objectif, qui figure dans l'accord final.

Le fait même que ce débat ait lieu n'en constitue pas moins un fort signal d'alarme. En effet, atteindre l'objectif de 1,5° C suppose désormais des efforts accrus (une réduction des émissions « immédiate, profonde et soutenue » dans cette « décennie critique », selon les termes de l'Acte final ; concrètement, une division par deux d'ici 2030, selon les experts). « Nous devons drastiquement réduire les émissions maintenant. Et c'est une question à laquelle cette COP n'a pas répondu » a conclu Antonio Guterres.

### 3.2.2 L'absence d'accord sur l'accélération des efforts d'atténuation.

Plusieurs pays ont relevé leurs ambitions en la matière : c'est le cas de l'Union européenne, qui passe d'un objectif de réduction de ses émissions de moins 55 % à moins 57 % en 2030. C'est le cas également de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique, du Vietnam. Mais ces pays représentent moins de la moitié du G20 (responsable de 80 % des émissions mondiales). L'UE

<sup>15</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/cop27-lobjectif-limiter-rechauffement-climatique-15-degc-preserve>

<sup>16</sup> Par rapport à l'ère préindustrielle.



n'a pas réussi à faire inscrire le principe d'un pic des émissions en 2025. Les textes adoptés demandent simplement aux pays qui ne se sont pas engagés d'accroître leurs objectifs climatiques avant la COP28...

Cependant, la France a rappelé le 7 novembre qu'elle mobilisera 1 milliard d'euros pour aider l'Afrique du Sud à sortir du charbon<sup>17</sup>. Un partenariat avec l'Indonésie et les membres du G7 a été finalisé à Charm el-Sheikh et signé au G20 à Bali. D'autres partenariats ont été lancés avec le Vietnam, le Sénégal et l'Inde. Les parties ont établi lors de la COP 27 un programme de travail sur l'atténuation pour maintenir l'objectif de 1,5°C.

La France et le Maroc ont lancé le 17 novembre un appel à la création d'un « *Buildings Breakthrough* »<sup>18</sup>. Plus de 30 pays ont exprimé leur intérêt pour cette coopération intergouvernementale renforcée, qui fixe l'objectif de zéro émission d'ici 2030 pour le secteur du bâtiment.

Par ailleurs, la France a rejoint quatre des initiatives lancées par la présidence égyptienne de la COP27<sup>19</sup> : l'initiative FAST [*Food and Agriculture for Sustainable Transformation Initiative*], destinée à renforcer la place et le rôle de l'agriculture dans la lutte contre le changement climatique, SURGe [*Sustainable Urban Resilience for the next Generation*], qui a vocation à réduire l'impact climatique des villes et améliorer leur résilience, CRSP [*Climate Responses for Sustaining Peace*], visant à garantir des réponses climatiques intégrées pour un développement durable et ENACT [*Enhancing Nature-based Solutions for Climate Transformation*], sur les Solutions fondées sur la Nature.

### 3.2.3 Silence sur la décarbonation de l'énergie

Alors que le G20, réuni à Bali, réaffirme le lien entre limitation de la hausse des températures et sortie progressive du charbon, les décisions finales de la COP 27 n'y font pas allusion, comme si les énergies fossiles n'étaient pas à l'origine du réchauffement climatique. L'opposition de certains pays producteurs d'hydrocarbures ou de charbon et le contexte de la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine, expliquent ce silence.

Pourtant, de nombreux pays, l'Union européenne – qui vise sa propre « neutralité carbone » en 2050 – mais également des producteurs de pétrole comme les Etats-Unis, le Canada, la Norvège et la Colombie, souhaitent l'inscription de la sortie des énergies fossiles dans les conclusions de la COP.

Autre élément encourageant : lors de la COP 26 à Glasgow, 39 pays et institutions se sont engagés à cesser les financements publics des énergies fossiles à l'international<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/cop27-france-salue-des-avancees-regrette-manque-dambition-face-lurgence-climatique>

<sup>18</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/cop27-france-et-maroc-souhaitent-percee-climat-dans-secteur-du-batiment-et-appellent-large>

<sup>19</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/cop27-lobjectif-limiter-rechauffement-climatique-15-degc-preserve>

<sup>20</sup> La France avait de son côté lancé, en avril 2021, la coalition « *Export for future* » (constituée de l'Allemagne, du Danemark, de l'Espagne, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède) s'engageant dans cette voie, mais sans fixer de date. La France a déjà cessé de financer des projets concernant le charbon, elle cessera son soutien au pétrole en 2025, et au gaz au plus tard en 2035.



### 3.2.4 Pas de « jonction » avec la biodiversité

Des personnalités politiques, scientifiques et des représentants de la société civile soulignent les liens entre la lutte contre le changement climatique et la protection et restauration de la biodiversité. Le [communiqué final du G20](#), adopté à Bali le 16 novembre, appelait à l'établissement de passerelles entre les travaux des deux COP, la COP 27 sur le climat et la COP 15 sur la biodiversité.

Verre à moitié vide ou à moitié plein ? Cette question – sous l'angle de la dégradation des écosystèmes – a bien été débattue à la COP 27, sans se traduire toutefois par une référence aux travaux de la COP 15 de la biodiversité, qui s'est conclue à Montréal en décembre. Malgré de petites avancées, la biodiversité échoue à s'imposer dans le texte final.

Toutefois à l'initiative de la France et en coopération avec les États-Unis et la Chine, un événement One Planet consacré aux réserves vitales de carbone et de biodiversité s'est tenu le 7 novembre à la COP27<sup>21</sup>. Ces espaces, comme les forêts anciennes, les tourbières ou les mangroves, sont à la fois des stocks naturels de carbone et des espaces riches en biodiversité. Pour les préserver, les dirigeants internationaux ont annoncé leur volonté de travailler ensemble à la constitution de Partenariats pour la conservation positive. La tenue d'un sommet One Planet sur les enjeux forestiers à Libreville (Gabon) en mars 2023 a également été annoncée.

### 3.2.5 Le succès de la COP 27 : adoption du principe du financement des « pertes et dommages » et amorce d'une réforme des financements pour les pays en développement

Alors que le principe du financement des mesures d'atténuation et d'adaptation par les pays développés à destination des pays en développement est acquis depuis longtemps – à défaut d'une mise en œuvre complète –, la compensation des dégâts irréversibles n'était jusqu'à présent pas prévue. La catastrophique inondation du Pakistan, qui a fait 1 700 morts alors que le pays est l'un des plus faibles émetteurs mondiaux, a fourni un argument décisif pour emporter la décision. Un **fonds dédié** sera mis sur pied pour recueillir les financements. Un comité composé de quatorze pays du Sud et de dix du Nord est chargé de rendre opérationnel ce fonds dès la COP28. Cette décision de créer de nouveaux outils de financement sur les pertes et préjudices, qualifiée « d'historique » par les négociateurs et observateurs, était demandée par les pays du sud depuis 30 ans. Le fonds devra être abondé par les pays développés, mais aussi en « *étendant les sources de financement* ».

Le texte ne précise pas le montant du fonds<sup>22</sup>. Des promesses de dons d'un montant de 230 M \$ ont été faites lors de la COP 27. Ce chiffre est encore très modeste compte tenu des besoins affichés : selon le vice-ministre de l'environnement hondurien, M. Malcolm Stufkens, « il y a un problème d'échelle... Les besoins en termes de pertes et dommages devraient atteindre 580 milliards de dollars par an d'ici 2030 et 1 700 milliards de dollars d'ici 2050 ». Un bouclier mondial<sup>23</sup> pour aider les populations les plus touchées ainsi qu'un plan

<sup>21</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/cop27-l'objectif-limiter-rechauffement-climatique-15-degc-preserve>

<sup>22</sup> <https://unfccc.int/fr/news/la-cop-27-parvient-a-un-accord-decisif-sur-un-nouveau-fonds-pertes-et-prejudices-pour-les-pays>

<sup>23</sup> <https://www.bmz.de/en/issues/climate-change-and-development/global-shield-against-climate-risks>



pour généraliser les alertes précoces<sup>24</sup> et anticiper les événements climatiques extrêmes ont été lancés lors de la COP27.

Au-delà de la question des « pertes et dommages », la COP 27 a permis **d’amorcer une réforme du système financier pour aider les plus vulnérables**. Il s’agirait de revoir le fonctionnement de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, d’inciter les banques de développement à prêter plus d’argent aux pays vulnérables et de suspendre le remboursement de leur dette en cas de catastrophe climatique. Le Président français, E. Macron a annoncé un **sommet à Paris en juin 2023**, co-organisé par la France et la Barbade, pour mettre en place ce « nouveau pacte financier » avec les pays vulnérables.

### 3.2.6 L’adaptation

Les financements français sur l’adaptation représentent 2,2 Md € en 2021, soit 10 % des financements mondiaux<sup>25</sup>. Plusieurs pays, dont la France, ont annoncé une contribution financière supplémentaire au fonds d’adaptation. La France versera 10 M € supplémentaires pour 2022-2023<sup>26</sup>. Lancé en 2007 pour aider les pays en développement les plus vulnérables aux changements climatiques, le fonds d’adaptation présente l’avantage d’une gouvernance plus favorable aux pays en développement et leur permet un accès simplifié aux ressources financières.

### 3.2.7 Rapport de l’ONU contre le « Greenwashing » :

Des médias en ligne relayent le rapport du groupe d’experts de l’ONU, qui a publié pour la première fois une sorte de « manuel contre le greenwashing »<sup>27</sup>, des recommandations pour les sociétés et autres acteurs non étatiques sur leurs objectifs environnementaux. Pour les experts, une entreprise ne peut pas s’affirmer engagée vers la neutralité carbone tout en continuant à construire ou investir dans de nouveaux approvisionnements en combustibles fossiles, « alors que, selon les dernières conclusions du GIEC, les infrastructures existantes et planifiées de combustibles fossiles épuiseront le budget carbone restant. »

## 3.3 A quoi servent les COP ?

Ce qui précède aura permis de mettre en évidence la lenteur et les imperfections du processus des COP ; ces négociations n’ont pu empêcher la situation de se dégrader, comme le constatent les rapports successifs du GIEC. Les effets néfastes du changement climatique deviennent plus graves et les catastrophes naturelles plus fréquentes.

D’où les interrogations émises par certains : le jeu en vaut-il la chandelle, surtout quand la « chandelle » est une suite de réunions annuelles de plusieurs milliers de personnes, se soldant par des émissions de gaz à effet de serre conséquentes ?

<sup>24</sup> [https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/11/17/les-systemes-d-alerte-precoce-indispensables-pour-l-adaptation-au-rechauffement-climatique\\_6150370\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2022/11/17/les-systemes-d-alerte-precoce-indispensables-pour-l-adaptation-au-rechauffement-climatique_6150370_3244.html)

<sup>25</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/financements-climat-dans-pays-en-developpement-france-franchit-cap-des-6-milliards-deuros-et-depasse>

<sup>26</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/cop27-l-objectif-limiter-rechauffement-climatique-15-degc-preserve>

<sup>27</sup> <https://www.un.org/fr/delegate/le-sg-r%C3%A9clame-une-%C2%AB-tol%C3%A9rance-z%C3%A9ro-%C2%BB-pour-l%E2%80%99%C3%A9coblanchiment>



Toutefois, on peut mettre en regard de ces inconvénients le fait qu'il s'agit d'un **processus universel, correspondant à la dimension mondiale du changement climatique d'origine anthropique** : tous les pays, tous les peuples sont sur la même planète, et il n'y a pas de « planète B ». Les Sommets de la Terre, la Convention-cadre, le GIEC, les COP ont permis de poser des diagnostics partagés et d'envisager ensemble les solutions à mettre en œuvre.

**La lenteur est le prix de l'universalité** : un texte ne peut être adopté qu'une fois agréé par toutes les Parties (198 !). Les rendez-vous annuels des COP créent une stimulation, comme l'ont montré cette année le coup de pouce donné par le G20 de Bali et la reprise des discussions entre États-Unis et Chine, les deux principaux pollueurs mondiaux et « rebelles », pour des raisons différentes, aux engagements sur le sujet.

Quoi qu'il en soit, **la progression lente permise par les COP n'est plus en phase avec l'accélération des phénomènes et le besoin d'accélérer aussi le rythme et l'ambition des mesures**. Dans ces conditions, il est sain que les Parties aient commencé à mettre en œuvre **d'autres méthodes de coopération, plus agiles**, axées sur les « solutions » et les **projets concrets**. C'est le principe de l'« **Agenda de l'action** ». Un « petit guide » publié en 2019 permet de mesurer la diversité tant des acteurs que des projets<sup>28</sup>.

**Quelques exemples** de coalitions ou alliances dont fait partie la France :

- **L'Alliance solaire internationale (ISA)**<sup>29</sup> : lancé en 2015, dans le cadre de la COP 21, avec l'Inde, ce projet vise à réduire massivement les coûts de l'énergie solaire afin de rendre possible le « changement d'échelle » dans le déploiement de l'énergie solaire dans les pays à fort ensoleillement situés entre les deux tropiques ;
- **L'engagement global sur le méthane (« Global Methane Pledge »)** lancé à la COP 26 à Glasgow en 2021 : il s'agit de réduire les émissions de 30 % au moins d'ici 2030 par rapport à 2020 ; cela permettrait d'« économiser » 0,2°C de réchauffement en 2050 ;
- **Climate Risk and Early Warning Systems (CREWS)**<sup>30</sup> : pour doter les pays les moins avancés et les petits États insulaires d'un système d'alerte précoce face aux risques d'événements climatiques dangereux ;
- **L'Initiative pour la forêt d'Afrique centrale (CAFI)**<sup>31</sup> : pour lutter contre la déforestation en protégeant le couvert forestier du Bassin du Congo, deuxième puits de carbone forestier mondial après l'Amazonie ;
- **Le mouvement One Planet**<sup>32</sup> a été lancé en décembre 2017 à l'initiative conjointe de la France, de l'ONU et de la Banque mondiale pour accélérer la mobilisation de tous les décideurs et financeurs, publics comme privés, sur des projets concrets. Il ne

<sup>28</sup> [19041\\_RULE BOOK\\_AgendaAction-guide\\_FR\\_def\\_print.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

<sup>29</sup> [Alliance solaire internationale \(isolaralliance.org\)](#)

<sup>30</sup> Voir [WMO | \(crews-initiative.org\)](#) et la vidéo : [CREWS - Systèmes d'alerte précoce aux catastrophes du climat - VF - YouTube](#)

<sup>31</sup> [Bienvenue | Central African Forest Initiative \(CAFI\)](#)

<sup>32</sup> Voir [Le mouvement One Planet - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères \(diplomatie.gouv.fr\)](#) et [Accueil | One Planet Summit](#)



s'agit pas de concurrencer les COP mais de les compléter. À travers le processus One Planet, une trentaine de coalitions et d'initiatives concrètes ont vu le jour ou sont passées à l'échelle opérationnelle. Quatre sommets ont déjà été organisés, les deux premiers en décembre 2017 à Paris et en septembre 2018 à New York. Le 3<sup>ème</sup> Sommet a spécifiquement été consacré à l'Afrique (2019) et le quatrième (2021) à la biodiversité. En février 2022, un Sommet a été dédié aux milieux marins : le « One Ocean Summit », organisé à Brest.

Voir aussi, page 10, les partenariats auxquels participe la France qui ont été lancés à l'occasion de la COP 27.