



DÉVELOPPEMENT DURABLE &
RELATIONS INTERNATIONALES

Quel bilan de la COP 25 ?

Compte-rendu de la conférence de l'Iddri du 17 décembre 2019.

Avec :

Paul Watkinson, négociateur français, président SBSTA

Lola Vallejo, directrice clidu programme climat de l'Iddri

Pierre Cannet, co-directeur des programmes par interim, WWF France

Modération par **Sébastien Treyer**, directeur de l'Iddri

INTRODUCTION DE SÉBASTIEN TREYER

Les conclusions de cette longue et laborieuse COP 25 peuvent être décevantes, voire inquiétantes, dans ce qu'elles révèlent des rapports de pouvoir entre les pays ou de la capacité des acteurs qui souhaitent le changement à se faire entendre à l'intérieur de l'inter-gouvernemental.

Cependant, être déçus et inquiets ne nous aide pas à agir.

Ce séminaire a pour objectif d'identifier si l'on a raté des marches. Qu'ont fait l'Union européenne, les ONG et les *think tanks* ? Et qu'a fait le collectif ?

Il s'agit également de requalifier les attentes, non pas pour se montrer moins déçus, mais pour spécifier ce qu'on peut attendre d'une COP dans un moment de transition où on est à la fois en train de finir de sceller le contrat de l'Accord de Paris dans ses règles de mise en oeuvre, mais aussi de se projeter dans la phase d'après, celle qui implique de bâtir collectivement plus d'ambition.

Comment est-ce qu'on va maintenant vers la COP 26 ? Comment est-ce qu'on prend connaissance de l'état du monde et des rapports de pouvoir qui se sont exprimés ? Enfin, quel est le rôle de la COP dans la suite des événements ? Quel sens lui donner ?

Les résultats de la COP concernant : l'article 6 de l'Accord de Paris (marchés carbone), pertes et préjudices, liens entre biodiversité et climat : Lola Vallejo

L'article 6 de l'Accord de Paris

L'enjeu à la COP 25 était d'adopter des règles robustes qui évitent deux écueils. D'abord, le double comptage: éviter que le pays où a lieu une réduction d'émission et le pays à qui on la vend déduise le même crédit de leurs émissions nationales.

Deuxièmement: le transfert des crédits créés dans le cadre du protocole de Kyoto, alors que seuls les pays développés étaient soumis à une obligation d'atténuation. Dans quelle mesure des États peuvent utiliser des crédits Kyoto envers leurs engagements dans le cadre de l'Accord de Paris? Il y a un vrai risque "d'air chaud", et là aussi que des réductions comptables ne correspondent pas à des réductions réelles.

Ces deux questions peuvent mettre en danger l'intégrité environnementale de l'Accord de Paris.

Pour la préserver, des pays se sont réunis autour des Principes de San José, à l'initiative du Costa Rica en disant : si on transige sur ces règles de comptabilité on vide de son sens l'Accord de Paris et on vide de son sens l'authenticité des réductions d'émission. L'adoption de règles claires est également attendue par le secteur privé, au premier rang desquels le mécanisme CORSIA de l'aviation internationale.

Question des pertes et préjudices

La notion de pertes et préjudices, sous la convention de l'ONU, concerne tous les impacts réalisés du changement climatique.

Plus les émissions augmentent, plus le climat est bouleversé, ce qui a un impact sur tous les pays, ressenti encore plus fortement dans les pays les moins avancés. Cet impact a un coût, et ces pays, peu émetteurs mais fortement impactés par le changement climatique, demandent aux pays les plus émetteurs d'endosser une responsabilité financière adaptée. Il s'agit là d'une question de solidarité internationale dont la légitimité morale est incontestable.

Or, pour éviter d'ouvrir la voie à des procès en justice, l'Accord de Paris reconnaît les pertes et préjudices mais sans que cela ne puisse donner lieu à des compensations.

Pour traiter la question inévitable du financement, un groupe d'experts techniques et un réseau d'assistance technique seront créés pour aider au renforcement des capacités au sein des pays afin de répondre plus efficacement aux impacts du changement climatique.

Nature et climat

Deux rapports spéciaux du Giec se concentrent sur les écosystèmes : océan et cryosphère, et l'usage des terres. Quelle réponse la COP a-t-elle apporté à ces deux rapports spéciaux ?

Sans surprise, la réception est timide. Néanmoins, une autre courroie de transmission est de forcer les pays à se demander quelles implications ces rapports spéciaux ont dans les CDN et les politiques domestiques. Deux dialogues sont annoncés, en juin 2020, sur les thèmes « océan » et « usage des terres », qui auront pour but de guider l'action domestique dans les pays. Le diable est (encore) dans les détails : les grands pays agricoles (Brésil et Argentine en tête) ont réussi à borner la question climat et terres à une question d'adaptation aux impacts dans le cadre de du dialogue sur l'usage des terres, pour éviter de mettre en lumière l'impact de leur modèle agricole.

Qu'est-ce qui était attendu sur l'ambition climatique ? Quels sont les résultats ?

“La science est plusieurs fois mentionnée comme indispensable courroie de transmission de relèvement de l'ambition”, explique Lola Vallejo.

L'Accord de Paris pose un cadre commun sur la définition de l'ambition climatique, et appelle à limiter le réchauffement climatique bien en dessous de 2°C, et à faire des efforts pour atteindre 1,5°C. Néanmoins, suivant une des « ambiguïtés constructives » de l'Accord de Paris, les signataires sont appelés à soumettre des CDN de plus en plus ambitieuses et alignées avec leur ambition maximale, mais ceux dont la CDN actuelle court jusqu'à 2030 peuvent se contenter de « [la] communiquer ou [de la] mettre à jour » suivant une lecture littérale du paragraphe 24 de la décision 1/CP.21.

Adoptées sous le nom du paquet *Chili Madrid l'heure d'agir*, les décisions 1/CP.25 et 1/CMA.2 manquent de lancer un appel clair, universel et à une échéance précise (2020) au relèvement de l'ambition climatique, du fait de l'action conjuguée de nombreux pays bloquants sur l'action climatique (comme le Brésil, l'Australie, les États-Unis ou l'Arabie Saoudite), mais aussi de l'attentisme de pays décisifs. Les pays du BASIC, manifestement poussés par le Brésil et l'Inde, ont en particulier utilisé l'insuffisance, réelle, des efforts quant aux engagements pré-2020 comme argument pour diluer le message sur l'ambition, suivant une fausse dichotomie « ambition *versus* mise en œuvre ». Cependant, pour un observateur avisé, le texte sur l'ambition est inscrit en filigrane au travers des décisions, et la science est plusieurs fois mentionnée, quoique timidement, comme indispensable courroie de transmission de ce relèvement.

“Même s'il y a dans le texte de décision un encouragement pour aller beaucoup plus loin en terme d'ambition, cela reste faible compte tenu de la réalité de l'enjeu” explique Paul Watkinson.

L'idée que les pays viennent à Madrid avec un relèvement des contributions nationales à la main était déjà très peu probable. Le Sommet du Secrétaire général des Nations unies a vu naître un mouvement en marge avec une alliance de pays pour l'ambition menée par le Chili qui a réunit environ 80 pays peu émetteurs. À la fin de la COP 25 cette liste n'était pas beaucoup plus longue. Le rendez-vous a été donné pour 2020, mais on sera face aux États-Unis sur le départ, ce qui va peser sur l'ambiance de la conférence.

L'annonce du Green Deal européen n'a pas eu l'impact escompté, et aurait pu en avoir plus s'il avait eu lieu au démarrage des deux semaines de conférence.

Par ailleurs, le langage qu'on trouve dans les décisions finales a été très affaibli. Il y a eu un problème de gestion de la part de l'équipe chilienne, qui n'a pas suffisamment impulsé un élan d'urgence, d'engagement et d'entraînement dans cette conférence.

Même s'il y a dans le texte de décision un encouragement pour aller beaucoup plus loin en terme d'ambition, cela reste faible compte tenu de la réalité de l'enjeu. Le résultat de cette COP, qui aurait pu être très mauvais, est correct.

Si on ne parvient pas en 2020 à finaliser l'article 6, on prend le risque d'entrer dans un monde fragmenté entre les pays qui veulent en faire plus, et les pays qui veulent donner l'impression qu'ils veulent en faire plus, car ils échapperont aux seules règles comptables claires de l'Accord de Paris.

“Chaque COP doit être un espace multilatéral de décision et de coopération entre les gouvernements du monde”, selon Pierre Cannet.

Cette COP nous donne un sentiment d'échec très préoccupant sur l'état du monde. Même si elle était censée traiter des aspects techniques de la négociation, elle a été désertée du point de vue politique. Nous avons vu Teresa Ribera s'investir presque seule sur le front.

On ne doit plus considérer les COP comme des espaces purement techniques ou de négociation. À partir du moment où l'Accord de Paris a vu le jour, chaque COP doit être un espace multilatéral de décision et de coopération entre les gouvernements du monde.

En terme d'ambition, cela nous donne l'image d'un espace multilatéral qui n'est plus investi, alors même qu'on a vu lors de cette COP une société civile, et beaucoup de jeunes militants, extrêmement mobilisés.

Dans le même temps, on voit aussi des entreprises qui s'engagent. Le WWF a lancé une initiative, “Science Based Targets”, qui vise à engager les acteurs économiques face à l'Accord de Paris et au budget carbone secteur par secteur.

Le contenu scientifique (rapports du Giec et de l'IPBES), aurait pu influencer et amener les politiques à prendre plus de décisions par rapport à l'urgence écologique.

Si on dépasse le cadre de la négociation en elle-même, le résultat de cette COP est inquiétant par rapport à la mobilisation citoyenne et scientifique.

Il n'y a pas encore de traduction de ces mobilisations dans des décisions politiques, si ce n'est peut-être, en dernière ligne droite, un peu d'espoir : l'Union européenne et son Green Deal, qui n'appelle pas pour autant encore à une relève de l'ambition en 2030, et pour laquelle il reste encore beaucoup de conditions.

Quels enjeux géostratégiques en vue de la COP 26 de Glasgow ?

“Le fait marquant en fin de COP, c’est l’absence de tension et de mobilisation globale”, indique Paul Watkinson.

Plusieurs pistes sont envisageables vers la COP 26 :

- On ne peut pas imaginer que le support onusien soit le seul levier pour cette année 2020, l’élan doit venir d’ailleurs
- Il y a en effet un rôle important à prendre pour l’Europe, et notamment l’articulation entre l’action de l’Europe et celle de la Chine
- Rôle clé de la présidence britannique pour la COP 26
- Un rôle plus stratégique et fort du Secrétariat de la CCNUCC
- On a besoin d’une réflexion nourrie sur le rôle et la gestion des COP : elles ne doivent pas être seulement techniques, mais cet aspect est également important
- L’aspect plus politique de cette arène ne peut pas se cantonner à de l’événementiel jonché de grands discours, il faut relier cela à du concret
- Il faut renforcer le rôle des partenariats avec les autres acteurs (villes, société civile, entreprises), ainsi que celui des Champions pour le climat

“La question de l’ambition doit être clé dès maintenant”, dit Pierre Cannet

Il faut s’assurer que l’Union européenne soit prête cet été avec une ambition relevée pour 2030, et voir comment cet entraînement peut amener la Chine à renforcer également son action en tant que gros pays émetteur.

Ce duo UE/Chine ne doit pas être central autour de la question du relèvement de l’ambition lors de la COP 26 ; cette question n’est pas seulement un enjeu des pays les plus vulnérables dans l’Accord de Paris. Il y a derrière cette neutralité carbone européenne et derrière le relèvement de l’ambition des réalités de transition écologique au sein de nos propres pays : qualité de l’air, mobilité, transition juste d’accompagnement des filières...

Il va falloir expliquer ce que cette transition écologique et la décarbonation veulent dire dans les réalités sociales et politiques : niveau local, individuel, alimentation, transport...

Les municipales en France en 2020 seront un moment important pour parler de cette transition écologique et de la décarbonation, tout en y intégrant une dimension sociale.

La COP 26 se travaille à tous les niveaux : du point de vue local, national (en France, Stratégie nationale bas-carbone et Programmation pluriannuelle de l’énergie), diplomatique (relations avec la Chine). Il ne s’agit pas seulement de servir l’Accord de Paris mais aussi de construire des transitions.

En 2020, il y aura des échéances clés en ce qui concerne la nature, avec notamment le congrès mondial de l’UICN qui se tiendra à Marseille en juin. Cela peut également aider d’un point de vue diplomatique pour la question du climat, et on espère que cette séquence s’inscrira dans la suite du G7 à Biarritz, afin de créer un effet d’entraînement à la veille du sommet UE-Chine qui aura lieu en

septembre, de la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique en octobre, puis enfin, de la COP 26.

*“La question de la nature nous semble également majeure à l’Iddri”,
précise Lola Vallejo*

Il faut faire en sorte que l’action climatique ne se fasse pas au détriment de la biodiversité. Cela a du sens du point de vue scientifique mais aussi du point de vue diplomatique avec la COP 15 en Chine.

Il y a beaucoup de synergies à trouver entre ces deux agendas mais il y aussi des arbitrages, par exemple autour de la question des puits carbone, qui sont un point d’inquiétude s’il n’y a pas de gardes fous nécessaires sur les questions de biodiversité.

Il y a beaucoup d’attentes autour du duo Chine / Union européenne, or nous ne sommes plus dans un monde dans lequel on peut seulement se reposer dans un G2, nous sommes dans un monde multipolaire plus complexe.

Conclusion de Sébastien Treyer

On a encore besoin des COP, mais il faut en repenser l’objectif, les attentes que l’on en a, son mode d’organisation, le niveau politique dans lequel il est situé et l’agenda qu’il doit traiter.

On est dans un moment de *realpolitik* absolument indispensable, dans un monde où les grandes puissances sont des puissances capitalistes. Il va être difficile d’imposer une discussion autour du modèle capitaliste dans une convention climat, plutôt mineure sur les sujets liés au commerce et aux investissements, il faut donc être dans une logique réaliste des débats constructifs que l’on peut poser, notamment si on veut inclure des puissances comme la Chine et le Brésil, pour qu’elles soient du bon côté de l’Accord de Paris l’année prochaine.