

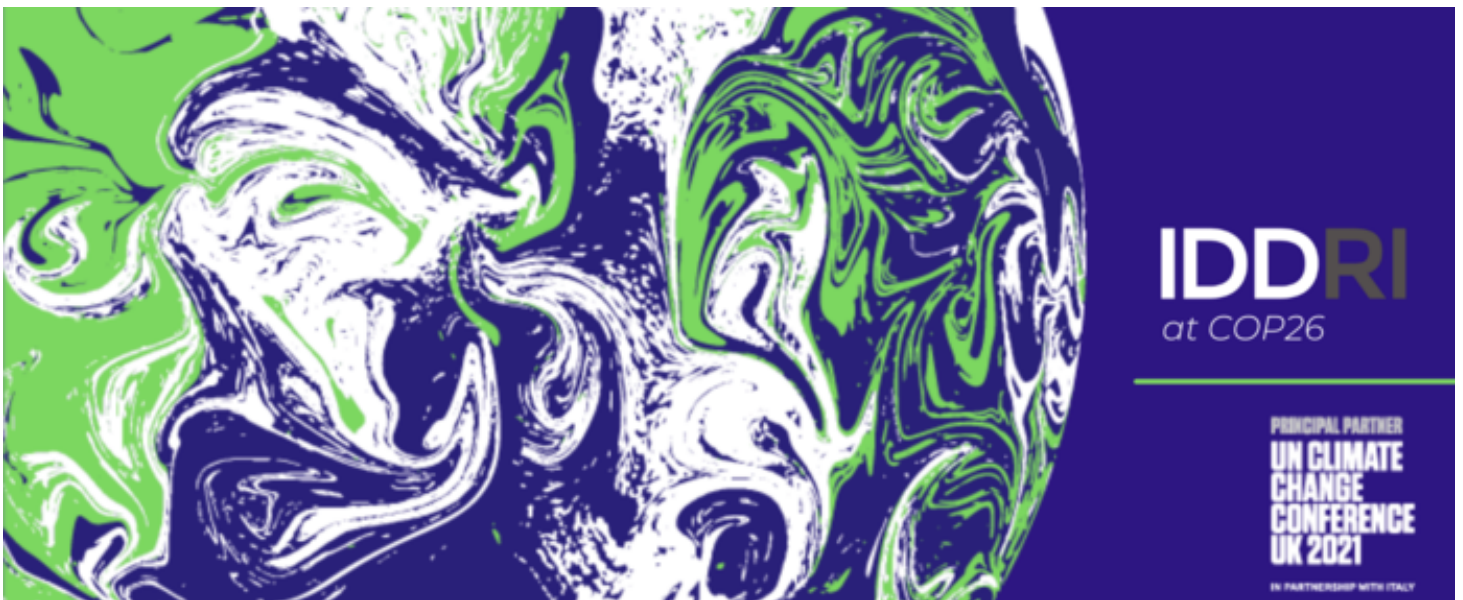
BILLET DE BLOG 16 novembre 2021

Quel bilan tirer de la COP 26 de Glasgow ?

Auteur

Lola Vallejo

Directrice, programme Diplomatie, Fondation européenne pour le climat

 Temps de lecture: 16 min

Bien que des progrès aient été accomplis depuis la signature de l'Accord de Paris sur le climat, les engagements des pays sont encore loin de limiter le réchauffement bien en dessous de 2°C/de viser 1,5°C, et leur mise en œuvre l'est encore plus. Mais la COP 26 a enregistré des avancées à la fois concrètes et symboliques pour concentrer le processus multilatéral sur l'objectif de 1,5°C spécifiquement et pour le garder « vivant » en appelant les pays à présenter des plans plus solides l'année prochaine, en augmentant la pression sur les transitions fossiles, en renforçant les règles multilatérales dans le cadre de la Convention Climat (CCNUCC) et en offrant une plateforme aux initiatives pilotes prometteuses de la coopération internationale. Cependant, la COP 26 n'a pas été à la hauteur de la solidarité internationale, en ne parvenant pas à compenser l'incapacité des pays développés à atteindre l'objectif symbolique et de longue date de 100 milliards de dollars pour les pays en développement, dans un contexte d'inégalités exacerbées dans le cadre de la Covid-19. Pour aller de l'avant, il faudra mettre davantage l'accent sur la coopération internationale en faveur du développement durable, s'attaquer de front aux questions posées par les pertes et les dommages, et renforcer la redevabilité des engagements pris par les pays et les entreprises.

S'appuyant sur la pression croissante des militants, notamment des mouvements de jeunesse depuis l'été 2018, la 26e Conférence des Parties (COP 26) à la CCNUCC, qui s'est tenue à Glasgow, a fait l'objet d'une intense pression et attention politique et médiatique tout au long de ses deux semaines. Ces conférences sur le climat dans le cadre de la CCNUCC sont à la fois un lieu où les diplomates négocient des textes et un catalyseur d'engagements de pays individuels ou de coalitions de volontaires. Il est difficile de faire le bilan de la COP 26, car les deux plateformes ont été intensément actives. Les négociations officielles se sont conclues samedi par l'adoption du [Pacte de Glasgow pour le climat](#), ainsi que par des décisions finalisant avec succès les règles de mise en œuvre de l'Accord de Paris. Outre ces [résultats officiels](#), l'effet « catalyseur » a également fonctionné, avec l'annonce de plusieurs coalitions et partenariats. L'encadré ci-dessous fait le point sur les principales annonces et les références aux paragraphes pertinents du Pacte climatique de Glasgow figurent entre parenthèses.

En bref : que s'est-il passé à la COP 26 ?

Atténuation

- 14 pays ont soumis des contributions déterminées au niveau national juste avant ou pendant la COP, notamment la Chine (qui a formalisé des engagements déjà annoncés) et l'Inde, qui a considérablement renforcé son ambition à court terme¹.
- L'Inde et le Nigeria se sont également engagés à atteindre zéro émission nette d'ici 2070 et 2060 respectivement, ce qui signifie que [81 pays](#) représentant près des trois quarts des émissions mondiales se sont désormais engagés à atteindre cet objectif vers le milieu du siècle.
- Les pays sont invités à revoir et à renforcer leurs objectifs pour 2030 afin de s'aligner sur l'objectif de température de l'Accord de Paris d'ici la fin de 2022 (paragraphe 29).
- Les pays décident de convoquer une table ronde ministérielle annuelle de haut niveau sur l'ambition pré-2030 à partir de la COP 27 (paragraphe 31).

Finances

- Les pays expriment leur profond regret de ne pas avoir atteint l'objectif de 100 milliards de dollars, et se réfèrent au [plan de mise en œuvre \(Delivery Plan\)](#), qui indique que cet objectif sera atteint d'ici 2023 (paragraphe 44).
- Un [programme de travail spécifique](#) est lancé pour définir un nouvel objectif quantifié pour le financement du climat (paragraphe 49).

Marchés du carbone

- Les règles supervisant les marchés carbone internationaux en vertu des articles [6.2](#), [6.4](#) et [6.8](#) sont adoptées, et évitent l'écueil du double comptage.
- Pour l'Art. 6.4 : les activités de l'ère Kyoto enregistrées après 2013 peuvent être transférées dans le mécanisme de Paris (ce qui permet d'intégrer jusqu'à 320 MtCO_{2e} dans le nouveau système). Un pourcentage obligatoire de 5 % des compensations échangées sera annulé, l'argent allant au Fonds d'adaptation, tandis que 2 % seront annulés afin d'assurer une « atténuation globale ». Un « organe de surveillance » de l'article 6.4 commencera à travailler en 2022 par deux réunions, au cours desquelles il commencera à élaborer des méthodologies et des exigences administratives pour le marché.
- Les différends relatifs aux projets de compensation carbone seront soumis à une procédure de règlement indépendante.

Adaptation

- Le programme de travail biennal de Glasgow-Sharm el-Sheikh sur l'objectif mondial en matière d'adaptation est lancé (paragraphe 11).
- Un engagement à doubler le financement de l'adaptation d'ici 2025 par rapport aux niveaux de 2019 (paragraphe 18).

Pertes et dommages

- Des fonds destinés à soutenir l'assistance technique seront fournis au [Réseau de Santiago](#) lancé lors de la COP 25, dédié à l'assistance technique (paragraphe 67).
- Un Dialogue de Glasgow, d'une durée de deux ans, est lancé pour discuter des modalités de financement des activités visant à éviter, minimiser et traiter les pertes et dommages (paragraphe 73).
- Des fonds de démarrage ont été promis par l'[Écosse](#) (2 millions de livres), la [Wallonie](#) (1 million d'euros) et des [philanthropes privés](#) (3 millions de dollars).

Économie réelle

- Au-delà des engagements nationaux, de nombreuses coalitions et partenariats, souvent coordonnés par la présidence britannique, ont été lancés, notamment sur (par exemple) :

- [déforestation](#) : des pays représentant plus de 90 % des forêts mondiales s'engagent à stopper et à inverser la déforestation et la dégradation des terres d'ici 2030, avec 12 milliards de dollars de fonds publics engagés pour protéger et restaurer les forêts ;
- [méthane](#) : plus de 100 pays représentant 50 % des émissions mondiales de méthane s'engagent à réduire les émissions de 30 % d'ici 2030, le Canada et les États-Unis s'engageant à les réduire de 75 % dans le secteur pétrolier et gazier ;
- [transports](#) : 33 gouvernements s'engagent à mettre fin aux ventes de voitures non électriques après 2035 (2040 dans les pays en développement) ;
- [partenariat pour une transition énergétique équitable en Afrique du Sud](#) : les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Union européenne ont engagé 8,5 milliards de dollars pour aider à financer la transition de l'Afrique du Sud du charbon vers une « économie énergétique propre » au cours des cinq prochaines années.

Six ans après la signature de l'accord de Paris, et alors que les effets du changement climatique se font de plus en plus sentir dans le monde entier, la COP 26 a constitué un premier test du « mécanisme d'ambition » de l'accord, qui permet d'augmenter progressivement les engagements des pays en matière d'atténuation. L'objectif principal de la présidence était de « maintenir le seuil de 1,5°C » et d'éviter les pires conséquences du changement climatique, les menaces futures n'étant rendues que plus évidentes par la publication du [rapport du Giec](#) en août dernier. Les efforts actuels sont insuffisants : si tous les engagements « zéro émission nette » et les CDN sont respectés intégralement et dans les délais, l'[Agence internationale de l'énergie \(AIE\)](#) prévoit qu'ils ne parviendront qu'à limiter les températures à 1,8°C d'ici la fin du siècle ; l'écart est encore plus important si l'on ne tient compte que des promesses à court terme (2,4°C) ou des politiques actuelles (2,7°C).

L'avancée la plus concrète à Glasgow est que les pays acceptent de revoir et de renforcer leurs objectifs pour 2030 afin de les aligner sur l'objectif de température de l'Accord de Paris. D'ici la fin de l'année prochaine, les pays pourraient à minima soumettre officiellement une CDN pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, ou s'assurer que leur participation aux diverses coalitions sectorielles annoncées lors de la COP 26 se reflète dans leurs CDN actuels, le

cas échéant. L'adoption d'une [déclaration conjointe des États-Unis et de la Chine visant à renforcer l'action en faveur du climat dans les années 2020](#) a été un moment décisif, signalant un engagement continu sur le climat entre les deux plus grands émetteurs, mais elle a également des implications pratiques : la Chine s'engage à élaborer un plan de réduction de ses émissions de méthane ; ce plan pourrait se refléter dans une NDC chinoise actualisée l'année prochaine.

Une deuxième avancée, plus symbolique, est que le texte de décision de la COP 26 mentionne explicitement les combustibles fossiles, qui représentent 75 % de l'ensemble des gaz à effet de serre. Alors que la [Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992](#) ne mentionnait les combustibles fossiles que pour reconnaître les « difficultés particulières » des pays, notamment des pays en développement, qui dépendent de leur production, de leur utilisation et de leur exportation, le Pacte de Glasgow pour le climat est la première décision de la COP à demander explicitement l'élimination progressive des subventions « inefficaces » aux combustibles fossiles. Cette décision s'inscrit dans le prolongement des engagements similaires pris par le G20 en 2009 et les ODD des Nations unies en 2015², ainsi que des encouragements plus vagues du protocole de Kyoto³. Jusqu'à présent, tous ces engagements ont été inefficaces, les subventions à la production et à la consommation atteignant 550 à 590 milliards de dollars au niveau mondial (IISD). Mais l'Égypte, pays hôte de la COP 27, pourrait servir d'exemple pour accélérer l'action : le pays a réduit ses subventions de 60 % entre 2013 et 2017, selon la [Global Subsidies Initiative](#). En dehors des salles de négociation, [près de 40 signataires](#) se sont engagés à mettre fin à tout nouveau soutien public direct au secteur international de l'énergie fossile « sans interruption » d'ici à la fin de 2022⁴, et une douzaine d'entre eux ont rejoint l'[Alliance Beyond Oil and Gas](#), sous la direction du Costa Rica et du Danemark, afin d'accélérer l'élimination progressive du pétrole et du gaz. Le Pacte de Glasgow pour le climat prévoit également l'élimination progressive du charbon, le combustible fossile le plus polluant que la présidence britannique s'était donnée pour mission de « reléguer aux oubliettes ». Notamment, dans sa déclaration avec les États-Unis, la Chine, qui représente plus de 50 % du charbon en activité dans le monde et de la réserve mondiale de projets, s'est engagée à réduire sa capacité de production de charbon dans le 15e plan quinquennal à partir de 2026. Mais le chemin à parcourir est encore long. Alors que l'Inde a été largement critiquée pour avoir [édulcoré](#) le langage du charbon, les États-Unis auraient refusé de faire référence à une élimination progressive de tous les combustibles fossiles de manière équitable, et ils devraient organiser la [plus grande vente de concessions pétrolières et gazières offshore](#) de leur histoire quelques jours seulement après la fin de la COP 26.

La troisième avancée de Glasgow est la finalisation des règles de mise en oeuvre (Rulebook) de l'Accord de Paris, qui fournira le cadre commun dans les années à venir, après que les pays ont manqué de le conclure à Katowice (2018) et à Madrid (2019). Si l'accord conclu par les pays sur l'Art. 6 consacré aux marchés carbone a permis de combler les plus grandes lacunes qui auraient permis un double comptage des émissions échangées, les pays qui avaient établi les Principes de San José pour une grande ambition et l'intégrité des marchés internationaux du carbone [ont demandé une mise en œuvre plus ambitieuse](#) de ces règles (par exemple, éviter les unités de la période Kyoto, et empêcher le double comptage avec les engagements climatiques volontaires des entreprises). Pour sa part, la [décision](#) guidant l'opérationnalisation du cadre de transparence renforcé de l'Accord de Paris garantit que la flexibilité que les pays en développement prennent dans leurs rapports semestriels soit clairement prise en compte. À partir de 2024, les pays devront soumettre des rapports bisannuels comprenant des inventaires d'émissions de GES, des informations sur les progrès réalisés dans le cadre de leurs CDN et la mise en œuvre des politiques qui les sous-tendent, soit un ciment essentiel pour la confiance mutuelle. Les pays sont également convenus d'un calendrier commun de 5 ans pour la mise en œuvre de leur CDN.

Mais tant dans les négociations que dans la partie « catalyseur » de la COP, ce sont les efforts d'atténuation qui ont retenu le plus l'attention, et la COP 26 n'a pas répondu aux demandes de solidarité. Le contexte de la Covid-19 était dès le départ propice à la mise en évidence des inégalités structurelles, qu'il s'agisse de l'accès aux vaccins ou des

capacités à investir dans la reprise économique. L'incapacité à atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars fixé de longue date pour le financement du climat n'a été que renforcée par le fait que, dans le même temps, les États-Unis et l'Union européenne investissaient conjointement près de 5 000 milliards de dollars dans leurs économies respectives. Les propositions telles que celle du [Premier ministre de la Barbade, Mia Amor Mottley](#), visant à soutenir un fonds climatique augmentant les droits de tirage spéciaux des pays en développement de 500 milliards de dollars par an, méritent d'être examinées. Le [Partenariat sud-africain pour une transition énergétique équitable](#), lancé lors de la COP 26, constitue un autre modèle prometteur. Il est piloté par le président sud-africain Cyril Ramaphosa lui-même, rendu possible par la coopération transatlantique entre les donateurs, et comporte un volet important de soutien aux travailleurs et aux communautés touchés par la transition vers l'abandon du charbon, qui constitue une priorité nationale. L'Indonésie et les Philippines examinent la possibilité d'un partenariat similaire avec la Banque asiatique de développement.

La demande croissante de financement pour les pertes et dommages est un autre symptôme de l'insuffisance de l'attention accordée aux demandes passées de financement, en particulier de financement de l'adaptation. Bien que le résultat du Pacte de Glasgow sur les pertes et dommages semble assez bien aligné sur la [Déclaration de Dhaka-Glasgow du Forum sur la vulnérabilité climatique](#), il ne répond pas à la demande d'un mécanisme de financement de Glasgow sur les pertes et dommages. La légitimité morale et politique des pertes et dommages ne signifie pas qu'il sera facile, d'un point de vue conceptuel et opérationnel, de distinguer le financement des pertes et dommages de celui de la réponse humanitaire, de l'adaptation ou de la gestion des risques de catastrophe, car [il manque des critères spécifiques pour caractériser la diversité des impacts](#). Mais il existe déjà d'importants travaux en cours sur cette question dont on peut s'inspirer, sur les pertes et dommages⁵ ou sur l'[évaluation des progrès de l'adaptation au niveau mondial](#). Les progrès peuvent également venir des tribunaux, Tuvalu et Antigua-et-Barbuda ayant ouvert la voie en créant une [Commission des petits États insulaires sur le changement climatique et le droit international](#) sous l'égide des Nations unies.

Enfin, une voie importante pour l'avenir, et un fil conducteur dans de nombreuses annonces faites à Glasgow, concernent le renforcement de la redevabilité :

- Pour les acteurs non étatiques, le secrétaire général des Nations unies a proposé de mettre en place un groupe d'experts indépendant chargé de proposer des normes claires pour mesurer et analyser les engagements zéro émission nette, en plus des initiatives existantes (par exemple, [Science-Based Targets](#), Assessing Low-Carbon Transition ou [ACT Initiative](#)).
- Soutenir la responsabilité au niveau national :
 - la décision sur la transparence adoptée à Glasgow garantit que tous les pays doivent rendre compte au moins tous les deux ans, à partir de 2024, de leurs inventaires d'émissions et des progrès réalisés dans la mise en œuvre de leur CDN (et de leur apport de financement climatique, le cas échéant), en signalant les cas où les pays font preuve de flexibilité⁶ ;
 - des conseils indépendants sur le climat fournissant des conseils d'experts et une évaluation aux gouvernements sur les politiques climatiques ont formé un [réseau international de conseils sur le climat](#) pour soutenir la création d'autres conseils ailleurs ;
 - l'invitation des pays à soumettre des stratégies de développement à faibles émissions à long terme (LT-LEDS) a été étendue par le Pacte climatique de Glasgow au-delà de 2020 (paragraphes 32 à 35), [comme le préconise l'Iddri](#) et d'autres. Ces stratégies de développement à faibles émissions et à long terme constituent un moyen pour les nombreux pays qui se sont récemment engagés à la neutralité de clarifier la portée, les hypothèses concernant les compensations internationales, les puits de carbone, et la capture et stockage du carbone. Elles

ouvrent également la possibilité d'une action transformationnelle – et ce n'est pas un hasard si la nouvelle formulation sur les combustibles fossiles suit immédiatement (paragraphe 36).

En résumé, la COP 26 a réalisé des progrès sur toutes les questions clés que nous avons posées avant la COP 26 pour évaluer son succès, même si les engagements doivent maintenant être renforcés, mis en œuvre intégralement et dans les délais pour tenir leurs promesses. Après cette conférence centrée sur l'atténuation, la COP 27 à Sharm-el Sheikh devrait rétablir l'équilibre, et mettre davantage l'accent sur la solidarité financière, l'adaptation et les pertes et dommages. Si la présidence chinoise a reporté la COP 15 sur la biodiversité, tout aussi importante, il faut reconnaître que la présidence britannique a réussi à organiser une conférence vitale pour le système climatique multilatéral avec des dizaines de milliers de délégués au milieu d'une pandémie mondiale, malgré les obstacles exceptionnels auxquels les parties et les observateurs ont été confrontés pour assister et participer. Comme les COP tirent leur légitimité de leur caractère inclusif, espérons que la présidence égyptienne n'aura pas à faire face aux mêmes défis l'année prochaine.

1 Le Premier ministre Modi a déclaré que l'Inde atteindrait 50 % de sa capacité de production d'électricité à partir de sources renouvelables (soit le double des 25 % actuels) et réduirait ses émissions cumulées d'un milliard de tonnes de CO₂ d'ici 2030. Les émissions actuelles de l'Inde s'élèvent à près de 3 GtCO₂e.

2 <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/que-faut-il-attendre-de-la-cop-26-sur-le-climat>

3 Le protocole de Kyoto (1997) demandait « la réduction progressive ou l'élimination progressive des imperfections du marché, des incitations fiscales, des exonérations d'impôts et de taxes et des subventions dans tous les secteurs émetteurs de gaz à effet de serre qui vont à l'encontre de l'objectif de la convention et de l'application des instruments du marché ».

4 Au lieu de couvrir le charbon avec le CCS, les défenseurs soutiennent que l'expression charbon « non réduit » est une précaution pour éviter d'être accusé d'expropriation et sujet à des contestations judiciaires en vertu, par exemple, du traité sur la charte de l'énergie. (source: E3G).

5 Elaboration of the sources of and modalities for accessing financial support for addressing loss and damage, Technical paper by the UNFCCC Secretariat, FCCC/TP/2019/1, June 2019.

6 Selon une enquête récente du Washington Post, l'Iran n'a pas transmis son inventaire d'émissions auprès des Nations unies depuis 2010, la Chine depuis 2014 et l'Inde depuis 2016, ce qui interroge sur la crédibilité d'une partie de ce processus de rapportage.

CLIMATE**COP 26****CARBON NEUTRALITY****PARIS AGREEMENT****ADAPTATION****CLIMATE INTERNATIONAL NEGOTIATIONS**