

De la COP25 à la COP26, en mode confiné



Ces changements-là, personne ne les a demandés. Nous voici privés de nombreuses libertés et confrontés à une organisation sociale et économique assommée. Ce qui n'est encore rien, comparativement au risque mortel auquel sont davantage confrontés les soignant-e-s, toutes les personnes qui œuvrent à maintenir des services essentiels, celles et ceux qui se trouvent dans une région moins favorisée ou plus contaminée, et les plus âgé-e-s. Une crise qui change tout, de manière pénible, mais, on le suppose, temporaire.

Quels en seront les leçons et les effets à long terme ? Le télétravail, l'un des symboles de la crise, pourra-t-il demain contribuer à réduire le besoin de déplacements et les émissions de gaz à effet de serre ? Trouvera-t-on les moyens d'organiser efficacement des réunions internationales par vidéoconférence ? Ou, au contraire, la privation momentanée poussera-t-elle à davantage de voyages ? Verrons-nous un rebond de la consommation matérielle, encouragée par des États en manque de rentrées fiscales ? Le soutien au redémarrage économique pourra-t-il être encadré par des règles cohérentes avec la nécessité de stopper le réchauffement climatique, dans le cadre d'une « transition juste » ? L'opportunité d'accélérer la mise en œuvre du longtemps vanté « développement durable » sera-t-elle saisie, ou sera-t-il seulement pourvu « au plus pressé », comme d'habitude ?

À quoi penserons-nous une fois l'orage passé ? À la nécessité de mieux anticiper les drames possibles, voire tout à fait prévisibles, comme dans le cas des changements climatiques et de la perte de la biodiversité ? Dans un premier temps, l'action pourrait prendre du retard; la COP26, initialement prévue en

novembre, est déjà reportée. Qu'en sera-t-il des engagements à plus d'efforts en matière climatique, que les États doivent communiquer au secrétariat de la Convention au plus tôt, et bien avant la COP26 ?

Comme le rappelle et l'explique cette Lettre, les progrès engrangés à la COP25 ont été bien trop maigres. Face au tsunami sanitaire, social, et économique que représente le coronavirus, il n'y aura pas d'autre issue que de redresser la tête. Nous espérons que cette volonté sera celle qui animera tous les acteurs de la COP26.

Bruna Gaino, Solenn Koc, Philippe Marbaix et Jean-Pascal van Ypersele

Sommaire

Chili - Madrid : le temps de l'action ?	2
Marchés du carbone dans l'Accord de Paris : quelle « intégrité environnementale » ?	9
Témoignage d'observatrices à la COP25	15
Agenda	16

► Chili - Madrid : le temps de l'action ?

Olivier Kassi, Agence wallonne pour l'air et le climat (AwAC)

Bruna Gaino, Philippe Marbaix et Jean-Pascal van Ypersele (Plateforme wallonne pour le GIEC)

[Cet article constitue une introduction aux négociations à la COP25 et à leurs suites]

Malgré des consultations à haut niveau et 40 heures supplémentaires de négociation, qui ont fait de cette dernière COP la plus longue de l'histoire, les résultats de la COP25 n'ont pas été à la hauteur des attentes. C'est ce qu'ont souligné de nombreux délégués et observateurs, qui ont exprimé leur déception face au nombre limité de décisions adoptées.

Cette COP avait déjà connu un démarrage compliqué à cause du changement de lieu. Le Chili, qui avait reçu la responsabilité de présider la COP, avait en effet annoncé fin octobre que celle-ci ne pourrait se tenir à Santiago du Chili. À peine un mois avant l'ouverture de la conférence, l'Espagne a relevé le défi et a accepté d'accueillir l'événement, ce qui a donné la COP25 « Chili-Madrid ».

Des nombreux pays avaient exprimé l'espoir que la COP25 puisse donner un message politique fort à propos de l'urgence de rehausser le niveau d'ambition des « Contributions Déterminées au niveau National » (CDNs) en 2020. La finalisation des règles de mise en œuvre de l'Accord de Paris concernant les marchés du carbone était aussi fort attendue... Il n'en a rien été, ou presque.

Outre les mécanismes de marché, d'autres sujets, dont les calendriers communs [1], le financement à long terme, les questions de transparence pour l'Accord de Paris [2], le rapport du Comité de l'adaptation et le rapport du Groupe consultatif d'experts [3], devaient être discutés lors de cette COP. La Présidence chilienne espérait également engranger des résultats sur des sujets tels que les liens entre les changements climatiques et la biodiversité, les droits humains, l'égalité des genres, la durabilité ou encore l'océan. Ce dernier thème était très cher à la Présidence chilienne, qui avait lancé le nom de « COP bleue ».

Les auteurs remercient Sophie Closson et Vincent van Steenberghe (Service changements climatiques, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) pour l'aide qu'ils ont apportée à la rédaction de plusieurs parties de cette Lettre. Ces experts ne portent cependant pas la responsabilité d'éventuelles erreurs dans les textes publiés.

[1] Calendriers communs pour les contributions déterminées au niveau national : il s'agit surtout de décider le nombre d'années (5 ou 10 ans) sur lequel porteront les engagements de réductions d'émissions pris pour l'après 2030. Pour une discussion détaillée, voir par exemple www.wri.org.

[2] Le cadre de transparence renforcée (Enhanced Transparency Framework-ETF), établi par l'Accord de Paris, fixe des règles relatives aux informations que les pays doivent fournir au sujet de leurs émissions et réductions d'émissions, mais aussi à propos de l'adaptation, du financement fourni aux pays en développement en matière d'atténuation et d'adaptation, etc. Pour une introduction, voir unfccc.int/fr/ressource/docs/nat. Pour des informations précises, voir l'article 13 de l'Accord de Paris et la décision 18/CMA.1 (Katowice, 2018).

[3] Pour plus de détails sur le Comité d'adaptation: unfccc.int/fr/node/262. Pour le Groupe consultatif d'experts : unfccc.int/fr/node/306

• De l'Accord de Paris (2015) à la COP24 (2018)

En décembre 2015, les 196 Parties à la Convention cadre des Nations-Unies (CCNUCC) ont adopté l'Accord de Paris, qui contient notamment les objectifs suivants en matière de réductions des émissions :

- 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 des températures à 1.5°C.
- Parvenir à un plafonnement des émissions mondiales le plus vite possible.
- Parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre dans la deuxième moitié du siècle [4].

Cet Accord, qui est officiellement entré en vigueur dans un délai record de moins d'un an, doit être complété par un ensemble de modalités de mise en œuvre multilatérales. L'adoption de la première partie du « Paris rulebook » [5] lors de la COP24 (Katowice, 2018) a fourni ces modalités pour un bon nombre de volets de

l'Accord, mais a renvoyé des questions délicates aux négociations suivantes. L'article 6 de l'Accord de Paris, qui permet aux Parties de coopérer à la réalisation de leurs objectifs nationaux et instaure des mécanismes de marché à cette fin, l'un centralisé (article 6.4) et l'autre décentralisé (article 6.2), constitue le principal sujet non résolu.

En effet, aucun accord n'avait pu être trouvé à Katowice, principalement à cause de l'opposition du Brésil à certaines règles évitant la double comptabilisation (c-à-d éviter que les unités carbone issues des marchés ne soient comptabilisées à la fois par le pays vendeur et par le pays acheteur de ces unités) pour les crédits issus du mécanisme de marché centralisé (i.e. article 6.4). L'absence de telles règles minerait considérablement, et sans doute irrémédiablement, « l'intégrité environnementale » [6] de tout le système.

Les organes subsidiaires de la Convention [7] avaient depuis repris les négociations sur les mécanismes du marché en vue d'un éventuel accord à ce sujet lors de la COP25 à Madrid.

[4] C'est à dire parvenir à des émissions « nettes » nulles. Le texte de l'Accord s'accorde globalement avec le fait que des émissions nettes de CO₂ nulles impliquent approximativement l'arrêt du réchauffement, comme le GIEC l'avait exposé dans son 5^e rapport d'évaluation. Cependant, le concept est ici appliqué à l'ensemble des gaz à effet de serre, alors que l'analyse scientifique ne portait que sur le CO₂. Pour plus d'information, voir notre Lettre n°3, consacrée au « budget carbone » (plateforme-wallonne-giec.be/lettre3.pdf).

[5] Pour plus de détails, voir la Lettre n°12 consacrée à la COP25 (plateforme-wallonne-giec.be/lettre12.pdf).

[6] Le concept d'« intégrité environnementale » est défini dans l'article suivant, page 9.

[7] Pour en savoir plus sur la structure de la Convention lire, par exemple : www.climat.be/fr-be/politiques/politique-internationale/convention-cadre-des-nu/structures

Pas de dénouement sur l'article 6 concernant les marchés du carbone

L'article 6 de l'Accord de Paris prévoit la possibilité d'acheter des réductions d'émissions sur des « marchés du carbone » internationaux. Le principe est de permettre à un pays d'atteindre ses objectifs de réduction d'émissions (les CDNs) en achetant des unités de réduction d'émissions à un autre pays où les réductions d'émissions peuvent être réalisées à un coût moins élevé. Les réductions réalisées dans le pays vendeur sont donc supposées être supérieures à l'objectif annoncé par ce pays (sa CDN). En théorie, les coûts plus faibles qui en résultent permettent une réduction plus rapide des émissions globales. Cependant, si les règles ne sont pas suffisamment strictes et précises, ces marchés peuvent aussi générer de « fausses » réductions d'émissions, qui n'existent que dans la comptabilité carbone [8].

L'une des difficultés est que dans le cadre de l'Accord de Paris, chaque État fixe son objectif de réduction comme il l'entend. L'effort à réaliser n'a pas été défini en termes d'émissions à court terme ni réparti entre les États, contrairement au Protocole de Kyoto. Un pays qui se fixe un objectif peu ambitieux rend donc cet objectif plus facile à dépasser, ce qui génère des crédits qui pourraient être vendus sans augmenter la réduction d'émission dans le pays vendeur. Pour cette raison, l'Union européenne (UE) a opté pour la réalisation de sa CDN à l'horizon 2030 uniquement au travers de "réductions domestiques" (c.-à-d. sans le recours à ces mécanismes de marchés internationaux extérieurs à l'Union).

Cependant, il est généralement admis qu'un mécanisme de marché est intéressant pour permettre aux pays d'échanger des crédits (carbone) si nécessaire. C'est notamment le cas pour le secteur aérien, qui s'est engagé à acheter des crédits pour la part de ses émissions qui dépassera le niveau atteint en 2020 [9]. De plus, si les économies non européennes ont accès à des crédits quasiment gratuits, cette situation pourrait être

En bref :

- ✓ Une tâche ardue : la COP25 devait finaliser des points de mise en œuvre de l'Accord de Paris (2015) que les COP précédentes n'avaient pu régler.
- ✓ Pas encore d'accord au sujet des règles en matière de « marchés du carbone internationaux » pour assurer que les réductions d'émissions prises en compte sont bien réelles.
- ✓ Les modalités de fonctionnement du Mécanisme de Varsovie relatif aux "pertes et préjudices", et l'indemnisation de ces pertes, restent un sujet de désaccord.
- ✓ La qualité scientifique des deux nouveaux rapports spéciaux du GIEC a été reconnue; un dialogue sur l'action dans les domaines concernés - océan et terres - sera organisé.
- ✓ Les pays doivent préciser les réductions d'émissions qu'ils comptent réaliser d'ici 2030, mais très peu l'ont fait jusqu'à présent. L'UE a annoncé son "Green Deal".
- ✓ Les progrès ont été insuffisants, mais plusieurs observateurs estiment que remettre les discussions à la COP26 était préférable à un accord sur de mauvais textes à la COP25.

[8] Voir par exemple Evan et Gabbatiss, 2019 : *In-depth Q&A: How 'Article 6' carbon markets could 'make or break' the Paris Agreement*, <https://www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement>

[9] Voir article « Marchés du carbone dans l'Accord de Paris: assurer l'intégrité environnementale ? » dans cette Lettre.

Noyé dans un temps brumeux, le centre de conférences et expositions FERIA de Madrid, où s'est tenue la COP25. Photo PWG



dommageable pour la compétitivité européenne. Il est donc important d'éviter cette situation où d'autres pays généreraient des « crédits sans effet réel », en fixant des règles :

- diminuer l'incitation à prendre des engagements peu ambitieux, par exemple en fixant un maximum au nombre de crédits qu'un pays peut vendre, et
- fermer toute possibilité de « double comptage » de réductions d'émissions (c'est-à-dire empêcher le comptage d'une même réduction à la fois par le vendeur et par l'acheteur) [9].

La position belge à la COP25 était donc qu'il était préférable de postposer les décisions sur les marchés internationaux du carbone plutôt que de valider des règles incomplètes ou mal conçues.

Au cours des négociations, le Brésil a été à la tête de quelques pays qui prônaient que le double comptage d'un effort de réduction soit possible, au moins dans certains cas. Une autre question qui n'a pu être tranchée est celle de permettre ou non l'utilisation après 2020 de crédits d'émissions et de projets de réductions d'émissions générés avant 2020 dans le cadre du Protocole de Kyoto (et le cas échéant d'y fixer des limites). L'Australie est favorable à cet usage des anciens crédits et projets ; l'Union Européenne y est opposée, mais sa position a été affaiblie par la Pologne. Un troisième aspect non résolu est l'instauration d'une taxe sur les échanges de réductions d'émissions entre pays. Cette taxe pourrait contribuer au financement de l'action dans les pays en développement, mais de nombreux pays 'développés' s'y opposent.

Enfin, les pays développés et une partie des pays en développement souhaitaient que la décision relative aux marchés du carbone contienne une référence au respect des droits humains. Il s'agit notamment d'accorder de l'attention aux droits des populations autochtones – on pense par exemple au cas de la construction de barrages hydroélectriques [10]. C'est une revendication importante pour la Belgique et pour les pays du Nord de l'Europe, mais d'autres pays (Chine, Inde, pays arabes...) s'y opposent. La tentative de compromis présentée dans les derniers textes de la COP25 était d'ajouter, dans le préambule de la décision relative aux marchés du carbone, une référence au préambule de l'Accord de

Paris. Ce texte fait référence aux droits humains, aux peuples indigènes, aux questions de genre, aux minorités,... mais en tant que préambule, il aurait eu peu de poids en pratique. Lors de la plénière finale, plusieurs parties (Canada, Nouvelle-Zélande, Suisse...) ont jugé que cette formule n'est pas acceptable pour eux, et demandé d'y revenir à la prochaine COP.

Financement climatique

Le financement de l'action climatique dans les pays en développement reste un sujet très délicat [11]. À nouveau, les discussions n'ont pu aboutir et ont été remises à l'agenda de la COP26.



[9] Voir article « Marchés du carbone dans l'Accord de Paris: assurer l'intégrité environnementale ? », en page 9.

[11] Concernant le financement climat, voir l'article « Aperçu des discussions sur le financement climat », Lettre n° 12, plateforme-wallonne-giec.be/assets/documents/P_Wallonne-GIEC_Lettre12.pdf

Des membres de la société civile manifestent dans les couloirs, appelant à des mécanismes financiers plus solides pour lutter efficacement contre la crise climatique. Photo : IISD/ENB | Kiara Worth

Lors du Sommet sur le climat de New York en septembre 2019, la Belgique avait fait partie des rares pays qui ont annoncé qu'ils envisageaient une augmentation de leur contribution au financement climatique international.

À la COP25, peu de progrès ont été engrangés, malgré les promesses faites par les principaux donateurs à la COP21 à Paris. Les pays développés y avaient rappelé leur engagement pris en 2009 : accorder chaque année 100 milliards de dollars de financements publics et privés d'ici 2020 en priorité aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

Il y a eu néanmoins une avancée dans le domaine des finances avec l'annonce par 51 pays (sans la Belgique) du lancement du Plan d'action de Santiago [12]. Ce Plan prévoit

[10] Voir par exemple Ebans et Gabbatiss, 2019 : *COP25: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid* carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid

[12] Pour plus d'informations sur le Plan de Santiago voir www.cape4financeministry.org, et notre encadré en page 6.

notamment que les ministres des finances des 51 pays signataires facilitent une transition juste et une tarification du carbone efficace, la prise en compte du climat dans la politique économique, le verdissement des systèmes financiers et l'étude des risques financiers liés au climat. Ces ministres soutiennent également des engagements ambitieux dans le cadre des contributions déterminées au niveau national et s'engagent à aider leurs collègues ministres à intégrer les CDN dans les politiques économiques.

Quelques progrès sur le Mécanisme de Varsovie

Lors de la COP19 à Varsovie (2014), un accord avait été conclu sur la création du mécanisme lié aux « pertes et préjudices », appelé aussi Mécanisme international de Varsovie (MIV, WIM en anglais) [13]. Ce mécanisme est sensé aider les pays à travailler en étroite collaboration pour éviter et/ou gérer ces préjudices et pertes, mais il ne considère pas la question des responsabilités. Lors de la COP25, le MIV devait faire l'objet d'un deuxième bilan.

Les consultations informelles ont mis en évidence différents points de discussion parmi lesquels la nécessité de s'assurer que les travaux du MIV soient fondés sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles dont notamment celles publiées par le GIEC [14].

Un point controversé concerne les financements additionnels demandés par les pays en développement. La création de guichets « financement » au sein des différents organismes financiers, comme le Fonds vert pour le climat (FVC), a été évoquée. La question des financements, et surtout de l'indemnisation, reste un point de désaccord entre les Parties. En particulier, la tentative des pays les plus vulnérables de ramener le MIV sous l'autorité de la COP a échoué.

Autre point discuté, le renforcement des structures existantes dans le cadre du MIV. Actuellement, seul un organe 'politique' (le comité exécutif) existe; il pourrait être renforcé par un instrument de mise en oeuvre. Ce nouvel instrument assurerait notamment un lien avec les autres organes internes et externes à la Convention (i.e. secteur humanitaire, communauté scientifique, ...).

La décision prise à la COP25 reconnaît que des travaux complémentaires sont nécessaires pour la bonne mise en oeuvre du MIV; les Parties ont choisi de créer un groupe d'experts qui aura comme mission de réfléchir aux mesures utiles pour faciliter l'action et l'appui.

[13] L'idée à la base des « pertes et préjudices » est que, malgré les efforts faits en matière d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, il y aura toujours des dommages résiduels.

En ce qui concerne les « Pertes et préjudices climatiques », voir Lettre n° 7 : plateforme-wallonne-giec.be/assets/documents/P_Wallonne-GIEC_Lettre7.pdf

[14] COP25, Décision 2/CMA.2 : Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques et examen de 2019 du Mécanisme: Voir unfccc.int/documents/210477

Extrait : « Convient également que les meilleures données scientifiques disponibles, en particulier celles qui figurent dans les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, devraient inspirer les démarches visant à prévenir les pertes et les préjudices liés aux effets des changements climatiques, les réduire au minimum et y remédier ».

Consultations informelles sur le Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices ainsi que sur le mécanisme de review 2019. Photo : IISD/ENB | Kiara Worth



Le «réseau de Santiago» est une autre initiative prise lors de cette COP pour faciliter les actions relatives aux pertes et préjudices associés aux changements climatiques. Ce réseau sera chargé de définir un plan d'action pour la compilation et le partage d'informations sur les financements disponibles pour prévenir les risques liés aux changements climatiques et y faire face, ainsi que pour assurer le partage des données scientifiques nécessaires pour une bonne compréhension du problème. Il devra mener des travaux sur la mise en œuvre et l'organisation, au niveau local, national et régional de l'assistance technique et de la communication nécessaires afin de minimiser les pertes et préjudices, surtout dans les pays en développement.

Cependant, un aspect important n'a pas été résolu, à savoir la gestion du Mécanisme. En conséquence, les « pertes et préjudices » feront à nouveau partie de l'agenda à la COP26.

Genre et climat, une question qui continue de progresser, ... lentement

La question de l'égalité entre hommes et femmes en lien avec les changements climatiques fait partie des points permanents de l'ordre du jour de la CCNUCC depuis la COP18 (Doha, 2012) [15] et, de façon plus spécifique, depuis le Programme de travail de Lima relatif au genre et de son plan d'action pour l'égalité de genre, adopté à la COP 20 (Lima, 2014) [16]. La question du genre en relation avec les changements climatiques est également explicitement mentionnée dans l'Accord de Paris [17].

Lors de cette COP, l'attention a été mise sur la section de l'Accord de Paris dédiée aux droits humains, section remise en discussion par un certain nombre de Pays.

La décision finale de la Conférence des Parties [18] conserve néanmoins le libellé concernant les droits humains et souligne l'urgence, toujours présente, d'augmenter le nombre des femmes au sein des délégations et de tous les organes créés en vertu de la Convention. De plus, la Conférence des Parties note que la prise en compte de cette question peut aider les Parties à relever leur niveau d'ambition et à assurer une transition juste et durable.

Océan et climat : la « COP bleue »

Protéger et restaurer les écosystèmes, notamment océaniques, est bénéfique de manière directe pour la biodiversité et peut contribuer à la résistance de ces écosystèmes aux changements climatiques. De plus, la préservation des écosystèmes est favorable à l'absorption naturelle de dioxyde de carbone, et leur restauration peut contribuer à augmenter cette absorption : les liens entre climat et protection des écosystèmes sont multiples.

En tant qu'initiative de la Présidence de la COP, le Chili, pays qui comporte une grande longueur de côte, a mis en avant la protection de l'océan. Plus de 80 événements sur la thématique de l'océan et du climat ont été organisés. Par ailleurs, ce sujet était au centre d'une conférence organisée par la Belgique en février 2019 et de la Déclaration de Bruxelles qui en a découlé [19].

L'organisation de cette COP peu après la publication du Rapport spécial du GIEC sur l'océan [20] était une opportunité pour mettre au premier plan l'importance de la lutte contre les changements climatiques pour la protection de l'océan, et à l'inverse, les bénéfices de la protection de l'océan pour le climat. L'intérêt de traiter ces enjeux simultanément est évident. Au-delà, il faut aussi rappeler qu'il n'existe pas, à ce jour, de 'solution miracle' au problème climatique, mais bien un ensemble de solutions. En ce qui concerne l'océan, le Rapport du GIEC indique que la restauration des écosystèmes côtiers (mangroves, zones humides

Le réseau de Santiago

« COP25. Projet de décision -/CMA.2 : Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques et examen de 2019 du Mécanisme: unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2019_L07F.pdf

« Établit, dans le cadre du Mécanisme international de Varsovie, le réseau de Santiago pour la prévention, la réduction et la prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, afin de catalyser l'assistance technique des organisations, organes, réseaux et experts compétents pour la mise en œuvre d'approches pertinentes aux niveaux local, national et régional dans les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes de ces changements ».

[15] Décision 23/CP.18 : unfccc.int/sites/default/files/cop18_gender_balance.pdf

[16] Décision 18/CP.20 : unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-lima-work-programme-on-gender. Le premier plan d'action biennal sur l'égalité de genre a été mis en œuvre au cours de la période 2018-2019. Lors de cette COP, un deuxième plan d'action quinquennal renforcé a été approuvé afin d'intégrer davantage l'égalité entre hommes et femmes au sein de la Convention. Ce plan est axé sur la mise en œuvre des activités liées à cette égalité et souligne que l'action de toutes les parties prenantes est essentielle. Pour plus d'informations concernant le Plan d'action quinquennal renforcé, lire : [//unfccc.int/fr/news/un-plan-d-action-quinquennal-renforce-pour-l-egalite-entre-les-sexes-adopte-a-la-cop25](https://unfccc.int/fr/news/un-plan-d-action-quinquennal-renforce-pour-l-egalite-entre-les-sexes-adopte-a-la-cop25)

[17] Préambule de l'Accord de Paris (§11) : « Conscientes que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'Homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations ». Source : unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

[18] Décision 3/CP.25 : Enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan, unfccc.int/documents/210471

[19] Brussels Declaration « The Ocean and Climate Change », 19 February 2019: climateoceans.eu/documents. Pour plus d'information lire par exemple : www.health.belgium.be/fr/la-declaration-de-bruxelles-climate-change-and-oceans-preservation. Une synthèse relative aux mesures en matière de climat qui concernent l'océan à été réalisée dans le cadre de l'initiative « Because the ocean » : becausetheocean.org/wp-content/uploads/2019/10/Ocean_for_Climate_Because_the_Ocean.pdf

La Belgique défend l'objectif « 30x30 », qui vise à protéger 30% des océans à l'horizon 2030, et demande que cet objectif soit adopté dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique. Pour plus d'information : <https://www.oceanunite.org/30-x-30/>

[20] Rapport spécial du GIEC sur les océans, la cryosphère et les changements climatiques (SROCC), pour plus de détails lire la Lettre n°15 : plateforme-wallonne-giec.be/assets/documents/P_Wallonne-GIEC_Lettre15.pdf

littorales...) pourrait contribuer à l'atténuation des changements climatiques en permettant l'absorption et le stockage d'environ 0,5% des émissions annuelles actuelles au niveau mondial [21].

Le rapport spécial du GIEC sur l'océan et la cryosphère, ainsi que celui relatif aux terres, ont été présentés à la COP25 à l'occasion d'événements spécifiques en marge des négociations [20, 22]. Ces rapports sont mentionnés dans la décision principale de la COP25, qui indique qu'ils « reflètent la meilleure science disponible » et invite les Parties à faire usage de l'information qu'ils contiennent dans toutes les discussions menées dans le cadre de la Convention [23]. La COP a également décidé d'organiser un « dialogue » sur l'océan et les changements climatiques pour examiner les moyens de renforcer les possibilités d'atténuation et l'adaptation qui y sont liées [24]. Ce type de décision semble peut-être simple, puisqu'il ne s'agit que d'un dialogue, pourtant l'accord des Parties n'a pas été obtenu sans difficultés : l'Arabie Saoudite et la Russie refusaient que la décision concerne l'océan sans inclure les terres, alors que le Brésil s'est d'abord opposé à toute référence aux terres ! La décision adoptée inclut un dialogue sur les thèmes de ces deux rapports du GIEC, mais précise que celui qui se rapporte aux terres ne concerne que l'adaptation [25].

[21] Rapport spécial du GIEC sur les océans (...), Résumé pour les décideurs, paragraphe C.2.4, voir ipcc.ch/srocc

[22] Rapport spécial du GIEC Changements climatiques et terres (SRREN), pour plus de détails lire la Lettre n°14 : plateforme-wallonne-giec.be/assets/documents/P_Wallonne-GIEC_Lettre14.pdf

En ce qui concerne l'événement (en anglais 'side event') consacré à l'océan, voir <https://unfccc.int/event/srocc-special-event>

[23] La décision principale prise dans le cadre de la COP25 (1/CP.25) est titrée « Chili - Madrid - Le temps de l'action » : https://unfccc.int/resource/cop25/1cop25_auv.pdf.

Les rapports du GIEC sont mentionnés aux paragraphes 6 et 7.

[24] Paragraphes 31 à 33 de la décision 1/CP.25 (voir [23]).

[25] Pour plus d'information, voir IISD/ENB 2019 : *Compte-rendu de la Conférence Chili/Madrid sur les changements climatiques: 2-15 décembre 2019*, <https://enb.iisd.org/climate/cop25/enb>

Rehausser l'ambition climatique mondiale ?

Les Parties à l'Accord de Paris doivent indiquer les efforts qu'ils comptent réaliser en matière de réduction d'émissions dans des CDN fournies tous les 5 ans. L'Accord de Paris date de 2015, et au minimum, ces engagements doivent être communiqués ou mis à jour en 2020 [26]. Il n'était pas formellement nécessaire de préciser ces engagements dès 2019. Pourtant, le débat sur l'ambition était omniprésent déjà avant la COP25. C'était notamment le thème central de la session inaugurale des chefs de gouvernement, ceci même si le texte de l'Accord de Paris n'exige pas explicitement que les engagements communiqués en 2020 soient supérieurs à ceux de 2015 [27]. Les pays vulnérables demandaient qu'un signal clair soit donné à la COP25 au sujet de la nécessité d'augmenter l'ambition en 2020.



Manifestation à Madrid en marge de la COP25. Photo : PWG

Cette demande était notamment soutenue par l'Union européenne, qui s'est engagée à accroître ses efforts grâce au « Pacte vert pour l'Europe » et à atteindre la « neutralité climatique » en 2050 [28]. Ce pacte comprend également une proposition pour renforcer l'objectif de l'UE en matière d'émissions pour 2030, en passant de l'objectif actuel de réduction des émissions (au moins 40 % par rapport au niveau de 1990) à un objectif plus élevé d'au moins 50 % voire 55 % [29].

Les premières versions de la décision globale de la COP ont été très décevantes de ce point de vue. Le principal problème ici était qu'il y avait une polarisation entre les pays à haute ambition (UE, États insulaires, pays les moins avancés, et des pays comme la Norvège, le Costa-Rica et la Suisse) d'une part et un groupe dirigé par les pays arabes et les principales économies émergentes d'autre part. Alors que le premier groupe voulait s'appuyer sur les récents rapports du GIEC et lancer un appel fort à tous les pays pour augmenter au maximum le niveau d'ambition présenté dans leurs CDN, l'autre groupe a demandé une simple ré-

[26] Une interprétation possible de la décision prise en 2015 pour mettre l'Accord de Paris en application (1/CP.21) est que les NDCs pour une période allant jusqu'à 2030 devaient être communiquées entre 9 et 12 mois avant la COP26. Mais le texte peut aussi signifier « avant » voire « en » 2020...

Seules une dizaine de secondes communications nationales ou mises à jour de la première communication ont été fournies jusqu'à présent (début avril 2020). Voir unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx

[27] Bien que l'Accord de Paris prévoie que chaque NDC soumise indique une progression dans le niveau d'engagement, le texte de la décision permet aux Parties de limiter leur communication en 2020 à une répétition des engagements pris en 2015 ou 2016, ce qui est clairement insuffisant pour respecter l'objectif 1.5°C ou même celui de rester « bien en-dessous de 2°C ».

[28] Pour plus de détails sur l'European Green Deal voir : ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr. Pour la neutralité climatique, voir la décision du Conseil de l'UE : www.consilium.europa.eu/fr/policies/climate-change/

[29] www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid

pétition du langage utilisé lors de la COP de Paris. Par rapport aux brouillons présentés pendant les négociations, le texte finalement adopté penche un peu plus vers le camp ambitieux [30].

L'Accord de Paris charge le Secrétariat de la CCNUCC de rédiger un rapport de synthèse au sujet des CDNs reçues. Ce rapport devrait jeter les bases d'une discussion sur l'ambition à la COP26, qui se tiendra à Glasgow en 2021 (elle était prévue en novembre 2020 mais est reportée en raison des mesures prises suite au COVID-19).

Sur un ton encourageant, notons que la Belgique, ainsi que la Région Wallonne, ont signé l'Alliance pour le Climat [31] et l'Appel de San Jose pour l'ambition en ce qui concerne l'article 6 [32].

En route pour la COP26 ?

Cette COP devait être celle de la finalisation des règles de mise en oeuvre de l'Accord de Paris et du relèvement du niveau de l'ambition. Elle a été la COP de la déception.

Les premiers déçus : sans doute les nombreux jeunes qui y ont participé pour la première fois, inspirés par Greta Thunberg qui avait traversé deux fois l'Atlantique pour y parler. Mais aussi les 500000 personnes qui avaient marché pour le climat à Madrid le 6 décembre, et tous ceux qui portent la voix des millions de personnes de par le monde qui ont commencé à vivre dans leur chair les premières conséquences du dérèglement climatique.

Le résultat final est faible, très faible. Il n'est pas à la mesure de ce qui est nécessaire. À part l'Union européenne (qui doit encore concrétiser), aucun grand émetteur de gaz à effet de serre n'a annoncé de plan sérieux pour arriver aux émissions nettes nulles en 2050 dont le GIEC a montré la nécessité pour ne pas dépasser 1.5°C de réchauffement.

La conférence a au moins évité d'adopter dans la hâte de mauvaises règles concernant les marchés du carbone, qui n'auraient par exemple pas comporté de clauses de protection des droits humains. C'est mieux ainsi.

Elle a peu avancé sur la question clé du financement de l'action climatique, qui est pourtant essentielle pour que bien des efforts de réduction d'émissions ou d'adaptation puissent être déployés dans les pays en développement.

Les quelques progrès enregistrés (programme d'action sur le genre, meilleure prise en compte des enjeux liés à l'océan et aux terres...) sont périphériques par rapport à l'enjeu central de la Convention climat : réduire les émissions, et vite, pour garder notre planète habitable pour toutes et tous.

Les signaux du système climatique et de la nature sont de plus en plus clairs, alors que nous dépendons de leur bon état. Ils ont été largement ignorés à cette COP, malgré les rapports du GIEC. Et pourtant, personne ne peut négocier avec les lois de la nature.

[30] unfccc.int/sites/default/files/resource/DT.COP25.i18.3.pdf
« Re-emphasizes with serious concern the urgent need to address the significant gap between the aggregate effect of Parties' mitigation efforts in terms of global annual emissions of greenhouse gases by 2020 and aggregate emission pathways consistent with holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels ».

[31] Initiative de la Présidence Chilienne, pour la neutralité climatique en 2050. Le Belgique a signé en septembre 2019, la Région Bruxelles Capitale et la Région Wallonne ont signé également en qualité de régions.

[32] Cet appel est une initiative du Costa Rica pour réunir les pays ambitieux souhaitant des règles robustes pour l'article 6 (voir article suivant, page 14.).

Le panneau de la COP à l'entrée du site après 42 heures de prolongation. Photo : IISD/ENB | Kiara Worth



► Marchés du carbone dans l'Accord de Paris : quelle « intégrité environnementale » ?

Axel Michaelowa, Université de Zurich, Suisse, et Perspectives Climate Research, Fribourg, Allemagne
Editeurs : Philippe Marbaix et Jean-Pascal van Ypersele; les notes explicatives sont sous la responsabilité des éditeurs
[Cet article est plus approfondi : pour une introduction, voir le premier article, page 3]

Le but théorique des marchés du carbone est de faciliter l'adoption d'objectifs de réduction plus ambitieux en permettant de réduire les émissions à moindre coût. Il s'agit de permettre à un premier acteur engagé à réduire ses émissions de payer un autre acteur pour que celui-ci réduise ses émissions « à sa place » lorsque le coût d'une telle réduction est moins élevé pour le second acteur (par exemple parce qu'il dispose de sources d'énergie renouvelable plus abondantes et accessibles, ou utilise des équipements peu efficaces en termes d'émissions, qui peuvent être remplacés à un coût relativement bas) [1].

Pourquoi ce « marché » pose-t-il une question « d'intégrité environnementale » ? Ce dont il s'agit ici de préserver l'intégrité, c'est la somme des réductions d'émissions au niveau mondial [2]. De ce point de vue, peu importe où les émissions sont réduites pour autant que ces réductions soient réelles et comptabilisées par un seul des acteurs. Or en l'absence de règles appropriées, des « complexités » liées au marché et aux différences entre acteurs pourraient permettre de comptabiliser des réductions qui ne sont pas réelles, ou ne le sont pas entièrement. En particulier, si un pays vend une réduction d'émissions, à l'évidence il n'en dispose plus : il ne peut plus l'indiquer comme réduction contribuant à remplir ses propres objectifs nationaux. Cela suppose également que la réduction achetée soit bien « réelle », c'est-à-dire que le paiement permet vraiment une réduction dans le pays vendeur, car de son côté, le pays acheteur doit faire moins d'effort « domestique », puisqu'il a acquis cette réduction. Donc ce qui semble en théorie simple et efficace est complexe et délicat en pratique.

L'histoire des marchés internationaux du carbone

Les mécanismes internationaux de marché relatifs aux émissions de gaz à effet de serre (GES) ont été discutés dès le début des négociations à propos de la Convention Cadre de Nations Unies sur les Changements Climatiques (CC-NUCC, adoptée en 1992). Après un lent départ, le Protocole de Kyoto [3] a défini les mécanismes suivants :

- L'échange international de droits d'émission (EID) :
Les pays pour lesquels le Protocole de Kyoto fixait des objectifs de réduction de GES ont la possibilité de vendre des droits d'émission, si leurs émissions ont baissé plus que demandé par l'objectif, ou d'en acheter, si leurs réductions « domestiques » ne suffisent pas. Il s'agit donc ici d'un échange basé sur les émissions totales d'un pays, sans lien avec une activité précise, alors que les deux mécanismes suivants se basent sur les réductions d'émissions liées à un projet spécifique.
- Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) [4] :
Ce mécanisme permet aux pays développés d'atteindre une partie de leurs objectifs en achetant des crédits carbone (unités de réduction certifiée d'émissions, URCE) associés à des projets d'atténuation mis en œuvre dans des pays en développement. Le MDP est un mécanisme de compensation où les projets permettant une réduction de GES par rapport à un scénario de référence génèrent des URCE après vérification par des organismes d'audit accrédités (une URCE correspond à une tonne eq-CO₂).

En bref :

- ✓ Les marchés du carbone ont été introduits au niveau international par le Protocole de Kyoto, en 1997. L'Accord de Paris inclut deux nouveaux mécanismes.
- ✓ En l'absence de règles strictes, ces marchés pourraient permettre de comptabiliser plus de réductions d'émissions que ce qui est réalisé ; les négociations n'avaient pu aboutir à un accord sur ces règles en 2018, et restent non concluantes en 2019.
- ✓ Le conflit porte surtout sur la nécessité d'« ajustement correspondant », qui implique qu'une réduction d'émissions vendue par un pays ne peut plus apparaître comme réduction dans la comptabilité d'émissions de ce pays. C'est principalement le Brésil qui s'y oppose.
- ✓ Le Brésil, la Chine et l'Inde demandent que les crédits d'émissions issus du Protocole de Kyoto puissent entièrement continuer à être utilisés, alors que les pays 'industrialisés' s'y opposent. Comme compromis, des dates limites d'enregistrement d'activités ont été proposées.
- ✓ Les pays en voie de développement veulent taxer toutes les transactions sur le marché tandis que les pays industrialisés s'y opposent.

[1] Dans le cas de l'Accord de Paris, ces marchés concernent les engagements pris par les États.

[2] Interprétation dans le cadre des négociations en cours. Cependant, l'Accord de Paris fait référence à l'« intégrité environnementale » sans la définir. Pour en savoir plus, voir par exemple L. Schneider et al. 2017 : *Environmental Integrity under Article 6 of the Paris Agreement*, <https://www.dehst.de>

[3] Pour plus d'informations sur le Protocole de Kyoto voir : bit.ly/unfccc_int_process.

La deuxième et dernière période d'engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto se termine en 2020, mais résulte de l'amendement de Doha, qui n'est toujours pas entré en vigueur (il a été ratifié par 136 pays à ce jour alors qu'il en faut au moins 144, voir bit.ly/2RmToiV).

[4] Le MDP se traduit en anglais par CDM (Clean Development Mechanism).

« Atténuation » signifie ici « réduction d'émissions » ; c'est la traduction habituelle du terme anglais « mitigation ».

- La Mise en œuvre conjointe (MOC) [5] :

La MOC fonctionne sur le même principe que le MDP, mais concerne l'échange de crédits carbone (unités de réduction des émissions, URE) entre deux pays développés, générés par des projets effectués dans l'un de ces pays (généralement celui où le coût marginal de réduction des émissions est le plus attractif).

L'échange de droits d'émissions basé sur les quotas nationaux (EID, ci-dessus) a été très peu utilisé à cause de la corruption endémique dans certains pays en transition et de la chute des émissions associée à la réduction d'activités industrielles lors de la transition économique, baisse qui a rendu disponible une grande quantité de droits d'émissions [6].

Opérationnel depuis 2001, le MDP a connu un essor fulgurant entre 2005 et 2012 avec un prix par URCE atteignant entre 10 et 20 €. À cause de la faible demande des pays industrialisés à partir de 2012, le prix d'une URCE a chuté à quelques centimes ; seuls certains programmes d'achat étatique continuent à payer des prix plus élevés pour des activités dans les pays les moins avancés [7]. Jusqu'en 2019, le MDP avait mobilisé plus de 7800 projets et 300 activités programmatiques, totalisant une émission de 2 milliards d'URCE. Un vif débat s'est développé sur l'intégrité environnementale des projets MDP, particulièrement leur « additionalité » (le fait que la réduction d'émissions s'ajoute à ce qui aurait eu lieu sans le projet). Cependant, à partir de 2009 les problèmes initiaux d'absence de validation correcte des projets ont été traités par la suspension de sociétés d'audit pour non-respect de procédures et une amélioration de la réglementation. Les méthodologies ont été révisées et standardisées.

En amont de la COP 21 (Paris, 2015) [8], les négociations se sont focalisées sur deux instruments :

- Le Nouveau Mécanisme de Marché (NMM), visant à créer un système de marché sous l'égide de la CCNUCC.
- Le Cadre pour Diverses Démarches (CDD), permettant des initiatives bilatérales ainsi que des initiatives non fondées sur le marché qui suivraient des principes communs établis [9].

L'inclusion des mécanismes de marché dans l'Accord de Paris (AP, article 6) a surpris beaucoup d'observateurs.

[5] Le MOC se traduit en anglais par Joint Implementation (JI). Dans une période très courte entre octobre 2012 et mars 2013, l'Ukraine et la Russie ont généré 400 millions d'URE, ce qui a généré des soupçons quant à la réalité de ces réductions.

Le coût marginal est le coût associé à la réduction des émissions d'une unité supplémentaire ; il dépend des réductions déjà effectuées.

[6] Pays en transition : il s'agit ici des pays de l'ex-Union soviétique.

Dans le jargon des négociations, on appelle « air chaud » les quotas qui peuvent être achetées dans un système d'échange de quotas d'émissions mais n'ont nécessité aucune mesure de réduction (la réduction a eu lieu pour d'autres causes, voire n'existe pas).

[7] Pays les moins avancés : il s'agit de pays où le revenu est particulièrement faible, selon une classification établie par les Nations Unies. Ces pays se situent surtout en Afrique. Voir un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html

[8] Rappelons que COP signifie « Conference of the Parties », en français Conférence des Parties ou CdP. En 2015, la COP 21 a permis l'adoption de l'Accord de Paris, qui fixe le cadre de la coopération internationale en matière de climat à partir de 2020.

[9] La traduction en anglais et les références relatives aux NMM et CDD sont fournies dans le glossaire en fin d'article

COP25, négociations à propos de l'article 6. Photo : PWG



Accord de Paris, article 6 : les marchés du carbone

L'Accord de Paris instaure deux mécanismes de marché :

- **L'article 6.2** introduit les **démarches concertées (DC)**, qui offrent aux pays l'option d'échanger volontairement des émissions qualifiées de « résultats d'activités d'atténuation transférés au niveau international » (RATI) et prévoient de promouvoir le développement durable et d'assurer l'intégrité environnementale [10]. Ces échanges **s'effectuent sans système de gouvernance centrale**. Les transferts de RATI seront guidés par les directives de comptabilisation qualifiées d'« ajustements correspondants » dans le but d'éviter le double comptage d'un même effort d'atténuation. Les ajustements correspondants consistent à *ajouter aux émissions du pays vendeur* une quantité qui correspond aux RATI vendus, et à soustraire cette quantité des émissions rapportées par le pays acheteur (voir figure 1). C'est d'autant plus crucial que tous les États ont désormais la responsabilité de contribuer aux réductions d'émissions et de rapporter leur progrès en ce sens (dans le cadre de l'Accord de Paris), alors que les objectifs fixés par le Protocole de Kyoto ne concernaient que les pays « développés ».
- **L'article 6.4** établit un « mécanisme pour contribuer aux efforts d'atténuation et soutenir le développement durable », aboutissant à des réductions d'émission certifiées **sous la supervision de la Convention, avec un système de gouvernance centrale par les Nations Unies** (au travers d'institutions et de procédés dédiés). Les règles, modalités et procédures s'inspirent des expériences internationales associées aux mécanismes du Protocole de Kyoto. Les réductions d'émissions doivent être « réelles, mesurables et à long terme », et être « additionnelles » [11].

La différence majeure entre les deux mécanismes se situe donc dans le degré de réglementation : le mécanisme de l'article 6.4 implique une gouvernance centrale, alors que la gouvernance des démarches concertées (art. 6.2) se fera seulement via des lignes directrices. Néanmoins, les principes sont communs aux deux approches : celles-ci doivent contribuer à une ambition plus élevée, démontrer une comptabilité robuste ainsi qu'assurer l'intégrité environnementale.

[10] Les RATI sont donc les unités de réductions d'émissions pour ce mécanisme de marché. L'acronyme en anglais est ITMO, pour Internationally Transferred Mitigation Outcomes.

[11] C'est à dire que les réductions en question ne seraient pas produites en l'absence du recours à ce mécanisme. Ces précisions figurent explicitement dans la décision qui accompagne l'Accord de Paris (1/CP.21 (2015), paragraphe 37).

Difficultés techniques, controverses et progrès à petits pas

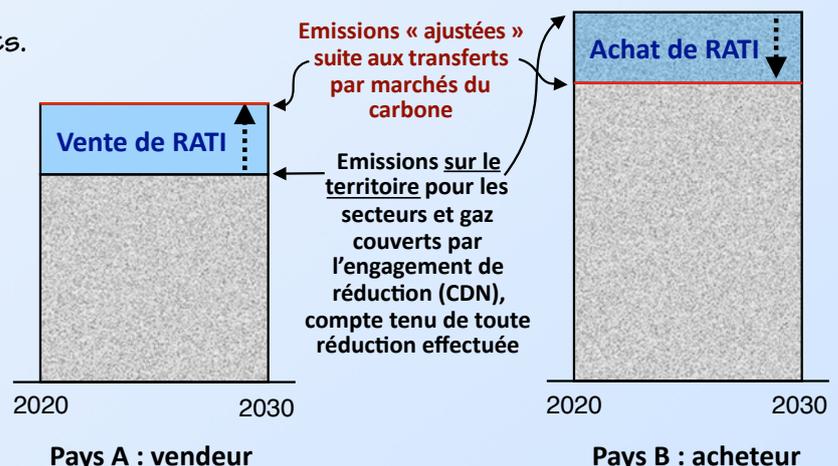
Formellement, la réglementation détaillée pour mettre en œuvre l'Accord de Paris devait être finalisée avant la fin de 2019. Alors que la COP 24, en décembre 2018, a vu l'adoption du « paquet de décisions » de Katowice, qui opérationnalise la plupart des articles de l'Accord de Paris, l'article 6 était la « lacune criante » [12]. D'autant plus que les pays n'ont même pas été capables de s'accorder sur une ébauche de texte, mais avaient décidé que deux textes seraient repris comme base des négociations en 2019. La position intransigeante de quelques pays sur la question des cas qui « déclenchent » un ajustement correspondant est souvent présentée comme la raison principale de l'échec [13]. Cependant, les négociations souffrent non seulement d'une politisation de quelques enjeux clés, mais aussi d'une grande complexité technique.

[12] Voir notre Lettre n°12 : « COP24 - Quelles avancées »

[13] Ajustement correspondant : méthode de comptabilisation pour éviter un « double comptage » des réductions d'émissions, voir premier paragraphe sur cette page.

Figure 1 :
Principe des ajustements correspondants.

Les RATI sont des unités de réductions d'émissions qui résultent d'une action de réduction d'émissions effectuée dans un pays (ici, le pays A) grâce à l'achat par un autre pays. L'ajustement consiste à ajouter les émissions qui correspondent à cet effort d'un côté et les retirer de l'autre, de sorte que ce « transfert par le marché » soit neutre du point de vue des émissions globales.



Avant la COP25, les négociations faisaient face aux controverses suivantes :

- Les « déclencheurs » des ajustements correspondants [13]; cela concerne en particulier les activités et l'utilisation de RATI pour des émissions ou des secteurs d'activité qui ne sont pas repris dans la « contribution déterminée au niveau national » (CDN) concernée. Alors que l'absence d'ajustements correspondants pour les secteurs non couverts par la CDN pourrait conduire à la création de crédits non additionnels et à un double comptage, surtout si le secteur devait ultérieurement être intégré à la CDN du pays, imposer des ajustements correspondants pénaliserait le pays et réduirait l'incitation à poursuivre des activités dans des secteurs non couverts. Cela concerne notamment l'utilisation de RATI dans les marchés du carbone volontaires ou le système international pour l'aviation CORSIA, qui est discutée [14].
- L'opérationnalisation des ajustements correspondants pour différents types de CDN exprimés de différentes manières. Un premier exemple est l'inclusion d'engagements exprimés en termes énergétiques plutôt qu'en termes de quantités de gaz à effet de serre [15]. Des pays arabes et d'Afrique veulent en effet pouvoir « échanger » sur le marché des unités d'efficacité énergétique ou des unités de production d'énergies renouvelables. La figure 2 présente ce type de conversion.
- La taxation des transferts de RATI dans le cas du mécanisme de l'article 6.2 (démarches concertées entre pays, voir ci-dessus). Dans le cas du mécanisme instauré par l'article 6.4 (avec gouvernance centrale), un consensus existe sur le fait que l'achat de réductions d'émissions fera l'objet d'une taxe dont le revenu sera utilisé à des fins administratives et générera des ressources pour le Fonds d'Adaptation, mais les modalités techniques sont encore en discussion. La question des produits de taxation dans le cas de l'article 6.2 est un enjeu clé. L'applicabilité d'une taxe aux activités poursuivies dans le cadre de démarches concertées est une demande centrale de l'Afrique, soutenue par les petits États insulaires et l'Amérique Latine. Les pays industrialisés s'opposent à ce qu'il y ait une taxe fixe.
- La transmission potentielle de crédits, activités et méthodologies acquis dans le cadre du Protocole de Kyoto (MDP) vers le nouveau système. Un scénario de « transmission complète » nécessite que les méthodologies et standards restent valides dans le cadre du mécanisme de marché de type centralisé (article 6.4). Les activités du MDP pourraient alors être enregistrées dans le nouveau cadre sans critères additionnels. Les unités de réductions d'émissions existantes pourraient être utilisées dans le cadre des engagements de réduction (CDN) ou être transférées dans le cadre du mécanisme prévu par l'article 6.4 [16].

[14] CORSIA signifie « Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation ». Il a été mis en place par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI, en anglais ICAO), et vise à réduire et compenser les émissions du secteur qui excéderaient leur niveau de 2020 (donc ce processus ne concerne que la croissance future des émissions). Rappelons que les transports maritimes et aériens internationaux ne sont pas considérés dans l'Accord de Paris, et ne l'étaient pas non plus dans le Protocole de Kyoto. Cette approche fait l'objet de critiques et controverses, la définition des efforts à réaliser étant confiée aux secteurs concernés.

Pour plus d'informations : iata.org/en/policy/environment/corsia ;
exemple de critiques : transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2019_09_Corsia_assesment_final.pdf

[15] Le jargon des négociations qualifie ces unités énergétiques de « métriques autres que l'équivalent CO₂ ». Cependant, le terme « métrique » peut prêter à confusion car il réfère d'habitude à la conversion de quantités de gaz à effet de serre autres que le CO₂ (par exemple le méthane) en « CO₂ équivalent » (voir 5e rapport d'évaluation du GIEC, groupe de travail III, volume de synthèse, page 134 et notre Lettre n°3, note [8]). Ici, il s'agit de considérer des changements liés à l'énergie en un « équivalent » en termes de réduction d'émissions de CO₂. Comme le montre la figure 2, cela impliquerait l'usage de coefficients de conversion qui ne sont pas de nature « physique » et dépendent d'un contexte en matière de production et utilisation de l'énergie.

[16] Les détails techniques dépassent le cadre du présent article. Le principe même est controversé : des résultats annoncés au titre de l'Accord de Paris seraient ainsi justifiés par des projets de réductions d'émissions déjà mis en œuvre. Pour plus d'information, voir Evans et Gabbatiss (2019), *In-depth Q&A: How 'Article 6' carbon markets could 'make or break' the Paris Agreement* : carbonbrief.org

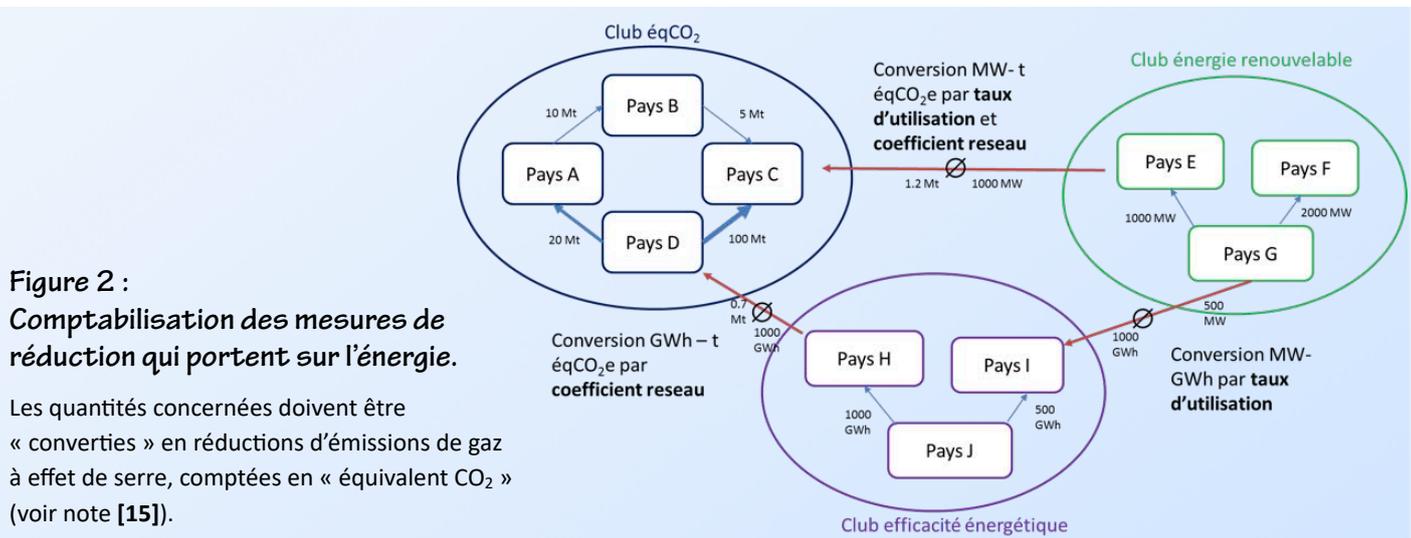


Figure 2 :
Comptabilisation des mesures de réduction qui portent sur l'énergie.

Les quantités concernées doivent être « converties » en réductions d'émissions de gaz à effet de serre, comptées en « équivalent CO₂ » (voir note [15]).

- e) La définition des RATI comme unités de comptabilisation utilisables uniquement entre pays ou bien comme unités librement échangeables, pouvant être négociées par des intermédiaires non étatiques.
- f) La manière de réaliser l'objectif « d'atténuation globale des émissions mondiales » indiqué à l'article 6. Cela implique que le marché du carbone devrait faire plus que « déplacer des réductions d'émissions » : il devrait générer une réduction supplémentaire, mais l'Accord de Paris ne précise pas comment. Cette réduction pourrait être obtenue par l'annulation ou la dévaluation systématique d'une partie des crédits transférés, comme proposé par l'Alliance indépendante de l'Amérique Latine et des Caraïbes (AILAC), les petits États insulaires et les pays les moins avancés. Sous cette approche, les coûts de l'atténuation supplémentaire des émissions sont imputés à la partie acheteuse (qui achète donc plus de réductions d'émissions qu'elle n'en reçoit). D'autres pays considèrent que l'atténuation globale résulte du respect du principe de l'intégrité environnementale, c'est-à-dire que s'il n'y a pas de double comptage des réductions d'émissions, le recours aux marchés apporte en lui-même une réduction des émissions globales, en facilitant l'action.

En outre, il avait un manque de clarté au sujet de la validité de la décision prise à Katowice en 2018 à propos du « cadre de transparence renforcé », qui fixe les informations que chaque participant aux mécanismes de marché doit fournir (décision 18/CMA.1). Ces informations concernent le niveau annuel des émissions et absorptions qui font l'objet de l'engagement de réduction (CDN), les ajustements correspondants, la manière dont le recours au marché du carbone favorise le développement durable et assure l'intégrité environnementale...

Le développement de compromis pendant la COP25

En dépit des difficultés, des progrès ont pu être accomplis dans le développement des textes. À la fin de la première semaine, il ne subsistait que trois sujets de contentieux clés, à traiter lors de réunions informelles à haut niveau au cours de la deuxième semaine :

- la contribution obligatoire des approches coopératives (marchés du carbone selon l'article 6.2) à la **finance pour l'adaptation (taxe** décrite ci-dessus).
- l'introduction d'une **exception au principe des « ajustements correspondants »** (qui permet d'assurer qu'une réduction d'émission ne peut être comptabilisée à la fois par l'acheteur et par le vendeur) pour les activités qui ne font pas partie de l'engage-

ment de réduction du pays (CDN), pour une période de transition, dans le cadre de l'article 6.4.

- la **transmission des unités de réduction pré-2020 du Protocole de Kyoto**, particulièrement celles qui sont associées aux projets de réduction d'émissions dans les pays en développement (MDP), vers le mécanisme de l'article 6.4 et pour satisfaire aux engagements de réduction CDN post-2020.

D'autres questions restaient controversées, par exemple la possibilité de considérer le « déboisement évité » (REDD+) comme une réduction d'émissions, ainsi que les scénarios de référence, qui représentent la situation en l'absence d'un projet de réduction et permettent de juger du caractère additionnel de ce projet.

Le premier et deuxième texte de la Présidence chilienne (13 et 14 décembre 2019) ont apporté des formulations de compromis sur ces trois sujets :

- Un « encouragement fort » pour qu'une contribution financière volontaire à l'adaptation soit aussi appliquée au mécanisme de marché entre pays (article 6.2), « en ligne » avec le taux de taxation appliqué aux activités sous l'article 6.4 (mécanisme centralisé, pour lesquels une taxe de 2% des RATI est prévue).
- Une période de transition jusqu'en 2023 ou 2025 (ou une date indéterminée, dans le premier texte) avant l'introduction des ajustements correspondants, uniquement pour les activités qui ne sont pas reprises dans l'engagement de réduction du pays (CDN).
- En ce qui concerne le transfert de réductions provenant de projets créés dans le cadre du Protocole de Kyoto (CDM) vers la comptabilité utilisée dans le cadre de l'Accord de Paris, les réductions continueraient d'être comptabilisées si le projet a été enregistré après une certaine date encore non définie (entre 2013 et 2016). Ces projets CDM devraient être réenregistrés et obtenir la revalidation de leur méthodologie avant 2023.

Le texte final de la Présidence du 15 décembre reportait les décisions relatives à beaucoup des dates sur lesquelles les compromis reposaient, ce qui était trop pour le Brésil, qui s'opposa formellement au texte. De plus, l'Afrique demandait une taxe obligatoire sur les activités coopératives (article 6.2), à laquelle les États-Unis étaient opposés. En plénière finale les Parties se sont mises d'accord pour renvoyer les textes de la Présidence des 13, 14 et 15 décembre aux négociations à la COP26 à Glasgow.

Le club des partisans de l'intégrité environnementale – les principes de San José

L'avant-dernier jour de la COP25 une trentaine de pays européens (dont la Belgique), de pays d'Amérique latine et de petits États insulaires ont – à l'initiative du Costa Rica et de la Suisse – annoncé soutenir des « principes de San José pour une ambition élevée et l'intégrité des marchés du carbone internationaux » (figure 3). Ces onze principes incluent la nécessité d'une atténuation globale des émissions mondiales, l'absence d'utilisation des unités émises avant 2020, des ajustements correspondants pour toutes les activités (absence de tout risque de comptabiliser deux fois la même réduction), l'exclusion des « métriques non-éqCO₂ » (voir page précédente), l'élimination de toute incitation perverse qui pourrait entraver l'accroissement d'ambition dans le futur, et une transparence élevée.

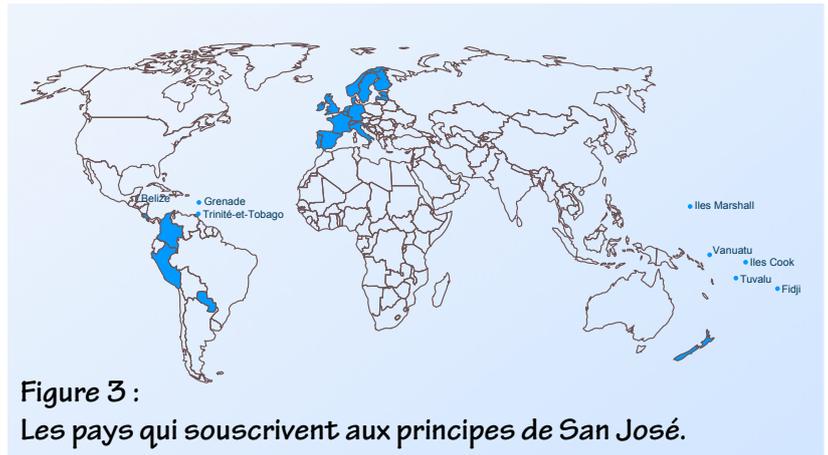


Figure 3 : Les pays qui souscrivent aux principes de San José.

La COP26 (Glasgow) pourra-t-elle résoudre les controverses ?

Le Royaume-Uni est un pays très engagé au sujet des mécanismes de marché et sa diplomatie est chevronnée. Il sera donc un pays hôte idéal pour les négociations sur l'article 6. Néanmoins, le programme de la COP26 est très chargé avec des décisions sur les formats des rapports biennaux de transparence et le démarrage des négociations sur l'objectif de finance climatique publique post-2025 (ce qui concerne notamment l'aide à l'adaptation dans les pays en développement) [17]. Il faut aussi noter que des points contentieux peuvent être rouverts à la COP26.

Il est probable qu'il y aura une accélération des "activités pilotes" [18] pour l'article 6.2 car celles-ci peuvent influencer la réglementation finale à la COP26. Il faut également voir comment vont réagir les banques internationales de développement qui ont un intérêt à jouer un rôle important dans la gestion des mécanismes.

Sources et informations plus détaillées

Michaelowa, Axel; Shishlov, Igor; Brescia, Dario (2019): *Evolution of international carbon markets: lessons for the Paris Agreement*, in: WIREs Climate Change, DOI: 10.1002/wcc.613.

Michaelowa, Axel, et al. (2019): *Additionality revisited: guarding the integrity of market mechanisms under the Paris Agreement*, in: Climate Policy, 19, p. 1211–1224.

Michaelowa, Axel; Aglaja Espelage; Benito Müller (2019): *Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement*, ECBI, Oxford.

Pouffary, Stéphane, et al. (2019) : *25e session (...), Guide des négociations*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable, ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub-desc.php?id=793.

[17] Rapports biennaux de transparence : ces rapports sont établis dans le cadre de la Convention (CCNUCC) et concernent surtout les émissions nationales, ainsi que le financement à destination des pays en développement. Dans le cadre de l'Accord de Paris, le rapportage fera partie du « Cadre de transparence renforcé ». Pour plus d'information, voir <https://unfccc.int/enhanced-transparency-framework>

[18] Activités pilotes : activités réalisées à titre 'expérimental', pour 'apprendre par l'expérience'. Ce cadre n'est pas défini de manière précise. Pour plus d'information, voir par exemple Greiner et al. (2019), *Moving towards next generation carbon markets observations from article 6 pilots*, publié par Climate Focus and Perspectives.

Glossaire des acronymes

Français		Anglais		Contexte	Référence
CDD	Cadre pour diverses démarches	FVA	Framework for various approaches	UNFCCC/pre-Paris	unfccc.int/topics/markets--non-market-mechanisms/resources/views-on-a-framework-for-various-approaches
DC	Démarches concertées	CA	Cooperative approaches	Ac. Paris	unfccc.int/process/the-paris-agreement/cooperative-implementation
EID	Echange (international) de droits d'émissions	ET	Emissions trading	P. Kyoto	unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading
MDP	Mécanisme pour un développement propre	CDM	Clean development mechanism	P. Kyoto	unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism
MOC	Mise en œuvre conjointe	JI	Joint implementation	P. Kyoto	unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation
NMM	Nouveaux mécanismes de marché	NMM	New market-based mechanisms	UNFCCC/pre-Paris	unfccc.int/topics/markets--non-market-mechanisms/resources/views-on-new-market-based-mechanisms
RATI	Résultats d'activités d'atténuation transférés au niveau international	ITMO	Internationally transferred mitigation outcomes.	Ac. Paris	voir sources à propos de l'Article 6 de l'Accord de Paris citées dans cet article, ou par exemple www.iisd.org/sites/default/files/publications/status-article-6-paris-agreement.pdf

Source principale : Pouffary et al., 2019 (voir ci-dessus).

Entre urgence climatique et immobilisme international : quelle place pour notre avenir ?

Fabienne Gillet et Jovana Lippens

Observatrices à la COP25 dans le cadre d'ULB Inside COPs

À la suite de la première semaine de la COP25, nous avons voulu coucher sur papier nos impressions sur les négociations en les mettant en perspective face aux constats scientifiques qui montrent l'urgence climatique. Pour décrire la situation un seul mot : l'immobilisme.

Les publications scientifiques sur l'état du climat sont alarmantes. Encore récemment l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Agence européenne de l'environnement ont sorti de nouveaux rapports. Les constats sont accablants : 2019 devrait conclure la décennie la plus chaude depuis la période préindustrielle, les émissions de gaz à effets de serre n'ont fait qu'augmenter, le niveau de la mer est en hausse constante et les glaces continuent de fondre. Le décalage entre l'urgence climatique et la lenteur du processus international, voire l'immobilisme politique se fait énormément ressentir lors de cette COP25. Il est temps que les États prennent leurs responsabilités et écoutent la science.

Les constats scientifiques sur le climat sont de plus en plus pessimistes

Il est coutume de voir de nombreux rapports sur l'état climatique publiés juste avant et pendant une COP. En effet, l'attention médiatique autour du sujet est à son comble, et les États doivent se prononcer sur leurs engagements en faveur du climat. Cette année, l'OMM a communiqué sa version provisoire de l'État du climat mondial le 3 décembre [1]. L'Agence Européenne pour l'Environnement, quant à elle, nous informe sur l'état de l'environnement en Europe dans son rapport paru le 4 décembre [2]. Ces deux rapports réitèrent des constats déjà bien connus tant au niveau de l'évolution des émissions et des concentrations de CO₂ que de la hausse de températures globales. Le rapport spécial du GIEC sur l'état des océans, sorti le 24 octobre [3] est également alarmant ; vagues de chaleur océaniques, élévation du niveau marin, fonte des glaces, acidification et désoxygénation sont des phénomènes qui prennent chaque année de plus en plus d'ampleur.

Les émissions continuent de croître malgré les preuves scientifiques et des "engagements politiques"

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a publié, le 26 novembre, son « Gap Report » [4]. Ce rapport se prononce sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions et le constat est clair : les émissions de gaz à effet de serre continuent de croître dans le monde, et ce malgré les engagements des États pour les réduire. Si les engagements pris sous l'Accord de Paris étaient respectés, cela nous mènerait à une augmentation de l'ordre de 3.2°C à la fin de ce siècle, par rapport au niveau préindustriel [5].

Alors, nous direz-vous, qu'attendent les États pour agir ?

La COP25 théâtre de l'immobilisme

Le « Gap Report » le dit : « l'ambition collective doit être cinq fois supérieure afin d'arriver aux réductions nécessaires au cours de la prochaine décennie ». Mais que se passe-t-il réellement au niveau des négociations internationales ?

Malgré la sonnette d'alarme scientifique et les déclarations d'urgence climatique, le théâtre de la COP semble bien loin de ces déclarations. La COP est un lieu de recherche de consensus où tous les États doivent se mettre d'accord via un processus de négociation. Néanmoins, en tant que spectatrices du déroulement de ces négociations nos observations sont angoissantes. Entre lenteur procédurière et chipotages sur la forme que doivent prendre les négociations : rien ne semble avancer dans le sens de l'ambition. Les positions des États développés sont frileuses en matière de financement tant sur le Fond Vert pour le climat que sur les pertes et préjudices. Les négociations sur l'article 6 (marchés du carbone) pataugent. Les discours sur l'importance de prendre en compte la science se succèdent, mais à l'heure où nous écrivons ces lignes, les signaux ne sont guère encourageants à cet égard.

« Immobilisme » est le mot qui nous vient à l'esprit pour décrire la situation en cette fin de première semaine de COP. Pourtant la planète va mal et l'échéance de 2020 qui sonne la remise des "devoirs" des États sur leurs ambitions est proche. Nos émotions se mélangent entre espoirs et défaitisme : les États doivent prendre leur responsabilité et se mettre d'accord afin de minimiser les scénarios catastrophes que prévoient les scientifiques si nos émissions ne suivent pas une trajectoire de diminution drastique.

Sources :

[1] https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10108. La version finale est généralement publiée en mars de l'année qui suit.

[2] <https://www.eea.europa.eu/fr/highlights/etat-de-lenvironnement-en-europe>

[3] <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>

[4] https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/03_SROCC_SPM_FINAL.pdf

[5] Il s'agit ici des engagements pris par les États pour 2030 ; la valeur du réchauffement atteint en 2100 dépend aussi des émissions après 2030. Les 3.2°C repris dans le « Gap Report » supposent une forme de poursuite de la tendance amorcée avant 2030, de sorte que la valeur réelle pourrait être significativement supérieure ou inférieure à cette estimation. Pour en savoir plus, voir Rogelj, et al. 2016 « Paris Agreement Climate Proposals Need a Boost to Keep Warming Well below 2 °C », Nature, <https://doi.org/10/b4db>.

Echéances relatives à la relecture du 6^e rapport d'évaluation du GIEC

En raison des difficultés entraînées par le COVID-19, toutes les dates ci-dessous sont susceptibles d'être modifiées. La date limite pour la soumission de commentaires de relecture au sujet du rapport du groupe de travail I, qui est la première indiquée dans ce tableau, résulte d'ailleurs d'un changement intervenu au début du mois d'avril 2020 (pour des informations à jour, consultez [ipcc.ch](https://apps.ipcc.ch)).

	Groupe de travail concerné	Type de relecture
2 mars - 5 juin 2020	I (aspects physiques). Pour introduire une demande de participation : https://apps.ipcc.ch/comments/ar6wg1/sod/register.php	Relecture par les experts et les gouvernements de la 2 ^e ébauche (en anglais SOD) du rapport et de la 1 ^e ébauche (en anglais FOD) du Résumé pour les décideurs
7 août - 2 octobre 2020	II (impacts et adaptation)	
19 octobre - 13 décembre 2020	III (atténuation : réduction d'émissions)	
7 décembre 2020 - 31 janvier 2021	I (aspects physiques)	Distribution finale aux gouvernements (pour commentaires sur le Résumé pour les décideurs)
28 mai - 23 juillet 2021	III (atténuation : réduction d'émissions)	
3 mai - 27 juin 2021	II (impacts et adaptation)	

Dates limites de publication de la littérature prise en compte dans les travaux du GIEC

Pour qu'une publication scientifique puisse être prise en compte dans un rapport du GIEC, elle doit obligatoirement être **acceptée** par l'éditeur au plus tard à la date indiquée pour chaque partie de l'AR6 dans le tableau suivant. La date limite de soumission n'est qu'indicative : une publication peut être prise en compte même si elle est soumise après cette date. Des changements sont possibles en raison du COVID-19.

Groupe de travail I (éléments scientifiques des changements climatiques)	Date limite de soumission : 31/12/2019 Date limite d'acceptation : 30/09/2020
Groupe de travail II (conséquences, adaptation et vulnérabilité)	Date limite de soumission : 1/07/2020 Date limite d'acceptation : 1/05/2021
Groupe de travail III (atténuation des changements climatiques)	Date limite de soumission : 15/06/2020 Date limite d'acceptation : 19/01/2021

Pour télécharger les Lettres précédentes et d'autres informations liées à la Plateforme ou au GIEC : plateforme-wallonne-giec.be
Inscription pour recevoir gratuitement les futures Lettres : lettre@plateforme-wallonne-giec.be avec le sujet « abonnement »

Coordination et travail éditorial : Philippe Marbaix et Bruna Gaino

Conçu et mis en page par la Plateforme wallonne pour le GIEC.

Ce document peut être reproduit, y compris sous forme adaptée, à condition de respecter les droits de reproduction propres aux sources citées dans cette Lettre, quand il y a lieu, et d'indiquer le site plateforme-wallonne-giec.be ainsi que le nom du ou des auteurs du contenu reproduit.

Editeur responsable : Pr. Jean-Pascal van Ypersele, UCLouvain, Place Louis Pasteur 3, bte L4.03.08, B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique.