

COP 26 : les plus vulnérables à nouveau oubliés

Par [CNCD-11.11.11](https://blogs.mediapart.fr/edition/cop26-face-lurgence-climatique-la-fin-du-blabla/article/161121/cop-26-les-plus-vulnerables-nouveau-oublies) le 16 nov. 2021

<https://blogs.mediapart.fr/edition/cop26-face-lurgence-climatique-la-fin-du-blabla/article/161121/cop-26-les-plus-vulnerables-nouveau-oublies>

La COP26 s'est achevée sur un fragile compromis et un sentiment d'amertume assez généralisé. La confiance entre les Parties semble plus que jamais ne tenir qu'à un fil. Beaucoup d'efforts, et surtout beaucoup d'actes concrets, vont devoir jalonner les prochains mois et années. Retour sur deux semaines de négociations. Par Rebecca Thissen.

- Un des premiers objectifs de la COP26 était d'assurer que l'objectif de 1,5°C reste « en vie » et que l'ensemble des engagements convergent vers un monde décarboné d'ici la moitié du siècle. C'était en effet essentiel lorsqu'on sait que le maintien des politiques actuelles nous mène vers un monde à +2,7°C, loin des objectifs de l'Accord de Paris, et que la concentration des gaz à effet de serre n'a jamais été aussi haute dans l'atmosphère. Ces constats sont largement partagés en théorie, mais c'est leur mise en pratique qui reste incertaine. Une des attentes principales était donc de parvenir à discuter des engagements des Etats, à commencer par les plus gros pollueurs, de manière concrète et sur une échelle de temps courte, et non en termes diffus et lointains.

Plusieurs éléments adoptés par la COP26 marquent une avancée en ce sens. D'une part, il est désormais demandé aux gouvernements de se présenter à la COP27, en 2022, avec des engagements plus ambitieux, afin de s'aligner sur l'objectif de 1,5°C de l'Accord de Paris. Cette demande constitue une accélération par rapport au rythme quinquennal de rehaussement de l'ambition prévu initialement. Cette décision concerne en priorité les Parties qui n'ont pas encore remis de nouvelle contribution ou qui ont déposé des contributions insuffisantes. Dans ce cadre, il a également été demandé au Secrétariat de la Conférence cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de mettre à jour annuellement son rapport de synthèse sur les contributions nationales déterminées. D'autre part, il est désormais prévu qu'un moment politique de haut niveau soit organisé chaque année, et ce dès 2022, pour discuter des actions concrètes à adopter d'ici à 2030.

La diplomatie de Paris aussi à l'œuvre en parallèle des négociations

Outre les négociations formelles, la question de l'action climatique fait aussi l'objet d'initiatives parallèles. D'une part, la Présidence britannique a redoublé d'effort pour parvenir à faire signer des dizaines de déclarations aux différents Etats et acteurs présents à Glasgow. Beaucoup de sujets ont été couverts : du méthane à la déforestation, en passant par la fin des investissements dans les énergies fossiles à l'étranger et le financement pour l'adaptation. Notons toutefois que si cette méthode a pour avantage de créer une dynamique sur des enjeux plus concrets et de créer des coalitions parfois inattendues sur certains sujets, il est très difficile de demander des comptes aux signataires de ces textes volontaires en cas de manquements par rapport aux promesses qui y sont inscrites.

C'est un phénomène qui a particulièrement inquiété les délégations des pays du Sud. Elles estimaient que la Présidence britannique, en mettant tellement l'accent sur les annonces volontaires et les initiatives ad hoc, privilégiait une COP « de presse » plutôt qu'une COP « de fond », ce qui pouvait donner une image erronée sur l'issue des négociations et les avancées obtenues. D'autre part, un élément remarquable de la deuxième semaine des négociations a été l'adoption d'un accord entre la Chine et les Etats Unis, portant sur la réduction de leurs émissions et sur la mise en place d'une coopération bilatérale des deux grandes puissances à cet effet. C'est la première fois que la Chine accepte de se positionner de manière aussi claire sur l'objectif de 1,5°C. Cette orientation symbolique pourrait avoir un effet important sur la géopolitique internationale et contribuer à renforcer la diplomatie climatique de l'Accord de Paris, à l'œuvre depuis plusieurs années entre les Parties.

Le charbon dans la décision finale

Elément historique de la décision finale de la COP26 : la mention du charbon et des subsides aux énergies fossiles. Cela peut paraître étonnant de prime abord, mais mentionner explicitement les principales sources du dérèglement climatique n'avait jamais été possible dans aucun texte de négociations. C'est donc une victoire importante qui doit consolider une première étape claire dans la sortie des énergies fossiles et la transition vers les énergies renouvelables. A noter toutefois que la mention finale du texte a fortement été affaiblie par rapport à la proposition initiale, notamment lors des dernières heures de négociations. En effet, dans un rapport de force de dernière minute, l'Inde, suivie par la Chine, a finalement refusé le texte sur la table et a exigé de l'alléger en préférant parler de « réduction » (*phase down* en anglais), plutôt que de sortie (*phase out* en anglais).

Aussi dramatique qu'il soit, cet événement de dernière minute est à lire à la lumière d'un principe central des textes onusiens sur les changements climatiques : le principe de responsabilités communes mais différenciées. En effet, un des principaux arguments mis en avant par le représentant de la délégation indienne était de dire que tous les pays n'étaient pas responsables à même échelle de la crise climatique et que certains pays, dont l'Inde, avaient un droit au développement, dans les limites du budget carbone actuel. Par ailleurs, notons que le fait que le texte final n'aborde précisément que le charbon et non les autres combustibles fossiles, tels que le pétrole et le gaz, implique des conséquences plus importantes pour les pays en développement. La position de l'Inde est bien sûr regrettable et critiquable (notamment en termes diplomatiques), et constitue une occasion manquée d'obtenir un positionnement international ambitieux sur la sortie des énergies fossiles, à commencer par le charbon. Il est toutefois important que les pays riches en tirent une leçon. Ce type de blocage n'est pas anecdotique et sert aussi de piqure de rappel par rapport à l'urgence de remplir l'autre part du contrat de l'Accord de Paris : celui de la solidarité internationale. En effet, on ne peut espérer atteindre collectivement les objectifs prévus si les responsables historiques ne prennent pas acte de la dette climatique qu'ils ont contractée envers le reste du monde et s'engagent donc à soutenir structurellement les pays en développement vers une transition juste et bas carbone.

Financement climat : priorité donnée aux processus et non aux engagements

C'est notamment dans ce contexte que l'enjeu du financement climat international est un point récurrent des négociations climatiques. Cette année, une donnée supplémentaire est venue compliquer le débat : le retard pris par les pays développés quant à l'engagement de fournir 100 milliards de dollars par an dès 2020 aux pays en développement. Ce constat de manquement a crispé les discussions dès l'entame de la COP26 et a fortement affaibli les relations de confiance entre pays développés et pays en développement. Ainsi, les pays riches ont « acté » ce retard dans la décision finale et ont confessé « leurs profonds regrets » quant à cette situation. A la déception de beaucoup de pays du Sud, il n'a pas été possible de s'accorder précisément sur la manière dont ce retard serait rattrapé (le Forum des pays vulnérables demandait par exemple de parvenir à 500 milliards pour la période 2020-2024^[1]). Les pays riches sont seulement exhortés à « réaliser pleinement l'objectif de 100 milliards de dollars US de toute urgence et jusqu'en 2025 ».

Une avancée a toutefois pu être obtenue sur le plan du financement de l'adaptation, où les pays en développement ont obtenu que les financements dédiés à l'adaptation seraient doublés d'ici 2025, par rapport aux niveaux de 2019. Cette mention est positive car, d'une part, elle acte le déséquilibre important qui existe entre les financements alloués à l'atténuation et ceux alloués à l'adaptation (seulement 20% pour ces derniers, alors que l'Accord de Paris parle d'un équilibre entre les deux). D'autre part, il est bienvenu que les Parties aient pu s'accorder sur une date de départ claire (2019), ce qui facilite la reddition de comptes des pays donateurs et augmente la transparence. Dernier point clé des négociations sur le financement climat international : la définition d'un nouvel objectif pour la période qui suivra 2025. Là encore, les pays en développement attendaient des réponses claires et souhaitaient déjà pouvoir entrer dans le contenu des négociations. Il a cependant été jugé qu'il était trop tôt pour les

négociations de fond. Par conséquent, les accords ont principalement porté sur la procédure et les méthodes d'adoption du futur objectif, via la mise en place d'un groupe de travail ad hoc.

Assistance aux victimes : une victoire sur le récit, une défaite sur le fond

La question de l'assistance aux victimes des changements climatiques s'est imposée comme un élément déterminant des négociations de Glasgow. C'est une première victoire de fait pour les pays du Sud et les organisations de la société civile internationale. Au-delà de la visibilité donnée à cette question, on a pu également voir plusieurs acteurs briser le tabou et s'engager individuellement à financer les pertes et préjudices. C'est notamment le cas de la Région wallonne qui, emboîtant le pas à l'Ecosse, a promis 1 million d'euros pour un financement spécifique pour les pertes et préjudices. Si l'additionnalité de cette promesse par rapport au financement climat international et ses modalités pratiques doivent encore être clarifiées, on peut saluer l'exemple fort donné par la Wallonie et espérer que ce soit le point de départ de discussions vertueuses sur un soutien structurel aux pertes et préjudices.

C'est d'autant plus crucial dans un contexte où l'ensemble des pays en développement (unis sous la coupole du groupe de négociation du G77 et de la Chine) se sont vu refuser la reconnaissance d'un mécanisme financier additionnel spécifique. Ils ont obtenu à la place l'instauration d'un dialogue de deux ans pour « examiner les modalités de financement ». Par ailleurs, le texte de la décision finale stipule que l'opérationnalisation du Réseau de Santiago (mis en place lors de la COP25) se poursuivra lors de réunions ultérieures. Dans ce cadre, les pays développés sont exhortés à fournir des fonds pour sa mise en œuvre et pour la mise en place d'une assistance technique. Notons que ce financement ne devrait pas être particulièrement important et ne permettra, dans un premier temps, que de soutenir une petite équipe. Le gouvernement allemand a déjà fait une offre de 10 millions d'euros (11,5 millions de dollars) pour soutenir le réseau[2]. Un maigre compromis qui a laissé beaucoup de négociateurs amers et qui ne manquera pas d'alimenter les débats en vue de la COP27, qui aura lieu en Egypte.

Le vent du changement ne permet plus de retour en arrière

Il est de coutume de revenir avec un sentiment mitigé des grandes conférences internationales sur le climat. D'une part, on en attend beaucoup. Et à raison : c'est l'enjeu du siècle qui se négocie, et derrière lui des millions de vies humaines. D'autre part, on en ressort souvent déçu. Et à raison : l'essence même de l'Accord de Paris repose sur la notion de compromis et de volontarisme, deux mots qui ne riment pas avec rupture ou transformation. Cependant, malgré ce sentiment mitigé, force est de constater que les choses sont en train de bouger et que les victoires obtenues marquent des seuils qui ne pourront plus être remis en cause, forçant ceux qui gardaient les yeux rivés sur le passé à regarder vers l'avenir. Par ailleurs, les négociations climatiques ne doivent plus seulement s'analyser à l'aune de leurs conclusions techniques et budgétaires ; elles doivent aussi permettre de témoigner d'un vent nouveau et téméraire, qui dépasse les discussions officielles. C'est aussi grâce à la jeunesse, aux représentants des communautés les plus impactées, aux militants et défenseurs des droits humains que les COP ont un sens. C'est grâce à eux qu'on peut encore percevoir la réalité des changements climatiques derrière les textes technocratiques.

Rebecca Thissen.

[1] <https://www.v-20.org/activities/ministerial/1st-climate-vulnerable-finance-summit-communicue>

[2] <https://www.bmu.de/pressemitteilung/deutschland-staerkt-santiago-netzwerk-um-neue-loesungen-zum-umgang-mit-verlusten-und-schaeden-fuer-entwicklungslaender-zu-entwickeln>

[3] <https://www.lesoir.be/405877/article/2021-11-11/climat-les-parlementaires-appellent-les-gouvernements-sentendre>

Le Club est l'espace de libre expression des abonnés de Mediapart. Ses contenus n'engagent pas la rédaction.