



...le rapport d'information

NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES DE GLASGOW : UNE « COP26 » ENCOURAGEANTE MAIS LOIN DU COMPTE

La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, réunie le 8 décembre 2021 sous la présidence de Jean-François Longeot, a examiné le rapport d'information de Didier Mandelli, Guillaume Chevrollier et Ronan Dantec, sur le **bilan des négociations climatiques de Glasgow (COP26)**.

Ce rapport conclut le cycle de travaux menés par la commission et son groupe de travail « Enjeux internationaux – Climat – Environnement – Développement ». Il prolonge en particulier la [résolution du 2 novembre 2021](#), adoptée par le Sénat, visant à affirmer la nécessité d'un accord ambitieux lors de la COP26 de Glasgow permettant de garantir l'application effective de l'Accord de Paris sur le climat.

Reportée d'un an en raison de la pandémie mondiale de Covid-19, la 26^{ème} conférence des parties (COP26) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) s'est déroulée à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre dernier.

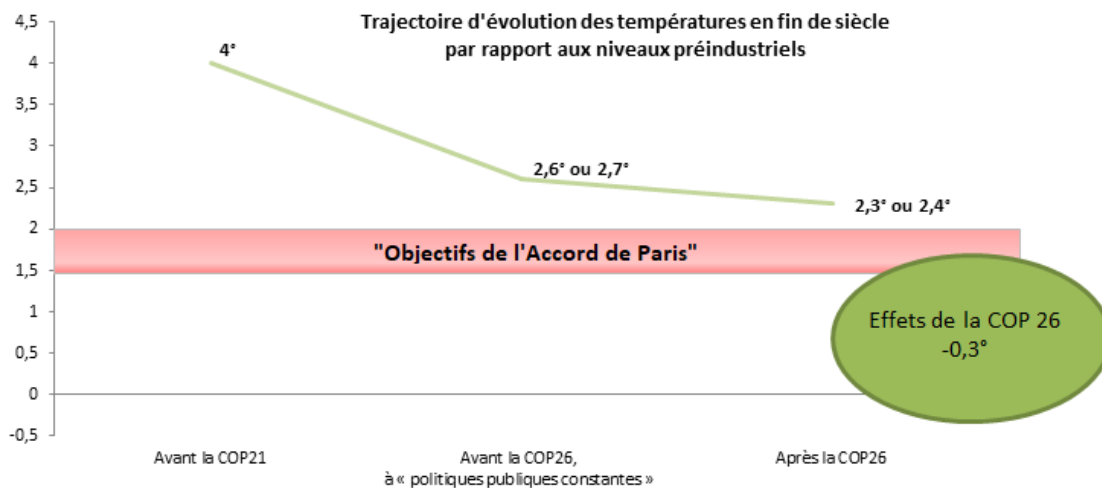
Conférence des parties la plus lourde d'enjeux depuis l'adoption en 2015 de l'Accord de Paris - premier accord international sur le climat à caractère universel -, la COP26 s'est conclue par l'adoption du « Pacte climatique de Glasgow ».

Le bilan est pour le moins contrasté : si Glasgow a maintenu en vie l'Accord de Paris - en parachevant ses règles d'application et en offrant aux États un cadre propice à un relèvement de leur ambition climatique – l'espoir de respecter la cible d'un réchauffement des températures de 1,5 °C en fin de siècle s'amenuise grandement. Les avancées insuffisantes en matière de finance climatique font également craindre un accroissement des tensions entre pays développés et pays en développement, au risque de paralyser durablement la négociation climatique.

1. DES AVANCÉES INDÉNIABLES, MAINTENANT EN VIE L'ACCORD DE PARIS...

A. ATTÉNUATION DES TEMPÉRATURES : UN LÉGER RELÈVEMENT DE L'AMBITION DES ÉTATS

La COP26 a permis un **léger relèvement de l'ambition climatique** grâce au dépôt de **contributions déterminées au niveau national (CDN)** nouvelles ou actualisées – comme le prévoyait l'Accord de Paris - et, dans une moindre mesure, grâce aux **accords sectoriels conclus à Glasgow** (par exemple lutte contre les émissions de méthane ou encore sortie du charbon). Ce relèvement **est bien le signe que les mécanismes mis en place par l'Accord de Paris fonctionnent**, à un rythme cependant insuffisant pour atteindre la cible de 1,5 °C.



L'atteinte de ce niveau de température en fin de siècle (**2,3 °C**) est toutefois hypothétique : cette évolution repose en effet sur la capacité et la volonté des États à respecter leur propre CDN.

B. GOUVERNANCE : UN CADRE DE TRANSPARENCE ENFIN FIXÉ ET UNE ACCÉLÉRATION BIENVENUE DE L'AGENDA CLIMATIQUE INTERNATIONAL

L'accord sur les **règles de transparence** devrait permettre de mieux **comparer les contributions** de chaque État et de **contrôler la réalité et l'efficacité des actions** entreprises pour respecter ces contributions.

L'**accélération de l'agenda climatique** – notamment par la demande faite aux États de **revoir et de renforcer leur feuille de route (CDN) dès la COP27 de 2022** - pourrait permettre de renforcer l'ambition collective dès l'année prochaine.

Le « **calendrier commun** » retenu à Glasgow – CDN de cinq ans tous les cinq ans, avec une nouvelle contribution soumise en 2025 pour la période 2031-2035 – était **l'option la plus ambitieuse sur la table des négociations** : ce point d'accord **donnera à la communauté internationale une plus forte capacité à réagir** en cas d'écart entre les trajectoires d'émissions et les objectifs fixés par l'Accord de Paris.

C. FINANCE : DES RÈGLES ENFIN DÉTERMINÉES CONCERNANT LES DISPOSITIFS DE MARCHÉ CARBONE

Les États se sont enfin entendus sur les **règles d'application de l'article 6 de l'Accord de Paris, relatif aux dispositifs de marché** qui doivent contribuer à donner un prix suffisant au **carbone** pour accélérer la transition.

Article 6.2

Les échanges bilatéraux de réduction d'émissions

Cet article permet à 2 États d'échanger des compensations, correspondant principalement à des réductions d'émissions de CO₂, pouvant être déduites de la feuille de route climatique – la CDN – de l'État acheteur.

Article 6.4

Le mécanisme de développement durable (MDD)

Un marché carbone global des compensations carbone

Quelques acquis emblématiques de Glasgow concernant les dispositifs de marché

- L'interdiction du double comptage : les réductions d'émissions ne pourront être comptabilisées par deux États.
- Le financement de l'adaptation au changement climatique par un prélèvement de 5 % sur les transactions effectuées dans le cadre du MDD.

2. UN ESPOIR DE RESPECTER L'OBJECTIF DE LIMITATION DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE À 1,5 °C QUI S'AMENUISE GRANDEMENT, DES TENSIONS ENTRE PAYS DÉVELOPPÉS ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT QUI RISQUENT DE CROÎTRE

A. ATTÉNUATION DES TEMPÉRATURES : UN RELÈVEMENT DE L'AMBITION LARGEMENT INSUFFISANT AU REGARD DE L'OBJECTIF DE LIMITATION DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE À 1,5 °C

Les **engagements de court terme** – en tenant compte des contributions déterminées au niveau national (CDN) et des accords sectoriels conclus à Glasgow – placeraient la planète sur une trajectoire d'augmentation des **températures de 2,3 °C**, dans le scénario le plus optimiste.

Le chiffre de 2,3 °C est bien au-dessus de l'objectif privilégié par l'Accord de Paris (1,5 °C).

De plus, l'atteinte de ce niveau de température en fin de siècle repose sur la capacité et la volonté des États à respecter leur propre CDN, ce qui est loin d'être garanti en dépit de l'adoption finale des règles de transparence.

L'espoir de respecter l'objectif de limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C s'amenuise grandement, l'écart à combler semblant pour l'heure considérable, notamment du fait des CDN des grands émergents, la Chine ne prévoyant par exemple de stabilisation de ses émissions qu'en 2030.

→Après la COP26, l'atteinte de l'objectif de 2 °C semble à portée de tir plus réaliste.

B. FINANCE : SANS PROGRÈS FUTURS, DES RISQUES MAJEURS DE PARALYSIE DE LA NÉGOCIATION CLIMATIQUE

Les efforts des pays développés pour financer l'atténuation et l'adaptation au changement climatique d'ici 2020 dans les pays en développement n'ont pas été à la hauteur des engagements pris en 2009, lors de la COP15 de Copenhague.



Engagements annuels des pays développés d'ici 2020



Situation en 2019

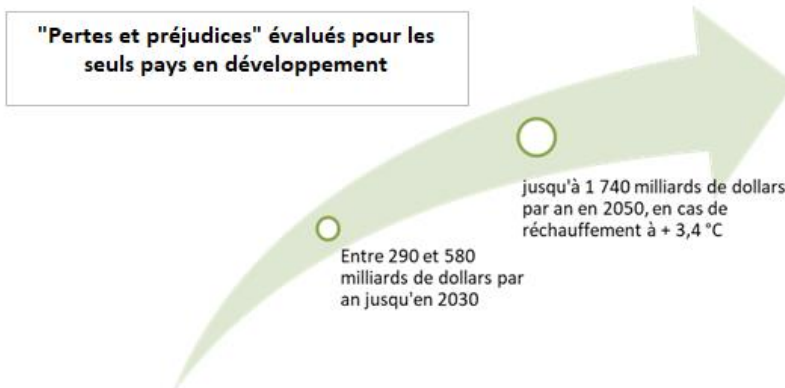
Les 100 milliards de dollars ne seront atteints qu'en 2022 ou 2023

Par ailleurs, la **part de ces fonds dédiée à l'adaptation** est aujourd'hui trop limitée, avec seulement **25 %** en 2019, ou 36 % dans l'hypothèse la plus favorable. **L'engagement des pays développés à Glasgow** est de **doubler** les financements en faveur de l'adaptation d'ici 2025 (pour atteindre environ **40 milliards de dollars**).

Les montants promis à Glasgow restent en deçà de la demande des pays vulnérables, relayée notamment par le secrétaire général des Nations unies, António Guterres, d'une parité entre financements dédiés à l'atténuation et au financement dédiés à l'adaptation.

La COP26 n'a **pas permis de trouver de solutions de financement pour les « pertes et préjudices »** – correspondant aux dommages résiduels inévitables du changement climatique – en dépit des nombreuses demandes des pays vulnérables. L'instauration du

« mécanisme de Glasgow », enjoignant l'ensemble des parties à **avancer d'ici deux ans sur ce sujet de financement**, doit toutefois être perçue comme une **issue positive** susceptible de contribuer à faire sortir les négociations de leur inertie, pour autant toutefois que l'ensemble des États se saisissent de cette opportunité.



La question des financements en direction des pays en développement – en matière d'atténuation, d'adaptation ou des « pertes et préjudices » – n'a pas connu d'avancées suffisantes pour apaiser la crise de confiance entre pays du Nord et pays du Sud.

À cet égard, la COP27 s'annonce déjà comme le prochain rendez-vous crucial, d'autant plus qu'elle se déroulera sur le continent africain, en Égypte, particulièrement sensible à ces enjeux. Sans réponse rapide de la communauté internationale aux problématiques de finance climatique, la crise de confiance pourrait s'ancrer plus encore et paralyser durablement la négociation climatique. Ainsi, cette absence de solidarité des pays développés conforte l'alliance entre les pays en développement et des « grands émergents » (Chine, Inde), à travers le groupe de négociation « G77+Chine », alliance qui participe à limiter l'ambition générale, comme observé en fin de COP avec l'atténuation demandée par l'Inde et la Chine de la mention sur la sortie du charbon.

Pour en savoir plus :

- Le rapport d'information : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-279-notice.html>
- La résolution : <http://www.senat.fr/leg/tas21-022.html>



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Didier Mandelli
Rapporteur
Sénateur de la Vendée
(Les Républicains)



Guillaume Chevrollier
Rapporteur
Sénateur de la Mayenne
(Les Républicains)



Ronan Dantec
Rapporteur
Sénateur de la Loire-Atlantique
(Ecologiste, Solidarités et Territoires)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Téléphone : 01 42 34 23 20

