

COP22 : Quelles avancées pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris ?

12/12/2016



ecoact

L'entrée en vigueur de l'Accord de Paris, le 4 novembre 2016, a permis la tenue de la **1^{ère} Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA1)**, dès la COP22, organisée du 7 au 18 novembre à Marrakech. Cette Conférence a réuni l'ensemble des pays ayant ratifié l'Accord de Paris (les Parties), avec la charge de définir la mise en œuvre effective de l'Accord. 115 pays, représentant 79% des émissions de gaz à effet de serre mondiales, ont à date ratifié cet Accord¹.

L'enjeu central de la Conférence de Marrakech était de **mettre au point un calendrier et un plan de travail pour la mise en œuvre de l'Accord**. Malgré le coup de froid jeté par l'élection de Donald Trump, la COP22 a effectivement permis d'avancer sur ces points. Les Parties se sont effectivement mises d'accord pour définir les règles de mise en œuvre de l'Accord de Paris dès 2018, au lieu de 2020 qui était initialement prévu, et ont développé pour ce faire un calendrier de travail solide. Ces règles de mise en œuvre seront développées dans le « **Paris Rulebook** », dont les principaux enjeux seront de :

- permettre aux Parties de revoir à la hausse leurs ambitions climatiques (NDCs),
- fixer les règles communes visant à mesurer, de manière transparente, les efforts de chacune des Parties en termes d'atténuation et d'adaptation,
- mettre au point les règles permettant de mieux tracer les flux financiers publics pour le climat,
- développer les méthodologies permettant d'évaluer les besoins des pays en voie de développement en termes d'adaptation et le processus pour mesurer les efforts accomplis en ce sens,
- définir les règles pour une approche concertée des efforts de réduction mis en œuvre au niveau national,
- favoriser le développement et le transfert de technologies bas-carbone.

Plusieurs groupes de travail ont été missionnés sur ces différents points et ont amorcé leurs travaux lors de la Conférence de Marrakech. L'un de ces groupes, l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique (Subsidiary Body for Scientific and Technology Advice ou SBSTA) est notamment dédié à **l'article 6** de l'Accord de Paris qui traite des mécanismes pour une approche concertée des efforts d'atténuation nationaux. Le but de ce groupe de travail est de développer de nouveaux mécanismes de transfert des résultats d'atténuation, à partir des mécanismes issus du Protocole de Kyoto.

Focus sur :

A- Les engagements nationaux : des INDCs aux NDCs

En amont de la COP21, les pays membres de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) étaient invités à publier leurs Contributions Déterminées au Niveau National (INDCs), présentant leurs ambitions en termes d'atténuation et d'adaptation. 187 Etats, représentant 95% des émissions mondiales, avaient alors déposé leurs engagements².

En rejoignant l'Accord de Paris – lors du dépôt des instruments de ratification –, les Parties doivent désormais déposer leurs contributions déterminées au niveau national (NDCs). Le

¹ <http://cait.wri.org/indc/#/ratification>

² <http://www.iied.org/steps-enforcing-paris-agreement>

terme « prévu » (« *intended* » en anglais) a ici disparu : **dans le cadre de l'Accord de Paris (article 4), chaque Partie a l'obligation de mettre en œuvre ces NDCs.**

A ce jour, 60 % des pays signataires de l'Accord ont soumis leurs NDCs. L'Accord de Paris relève cependant lui-même que « *les niveaux des émissions globales de gaz à effet de serre en 2025 et 2030 estimés sur la base des contributions prévues déterminées au niveau national ne sont pas compatibles avec des scénarios au moindre coût prévoyant une hausse de la température de 2 °C* »³. L'Accord de Paris prévoit donc, à partir de 2023 et tous les cinq ans, un inventaire ou « **Global stocktake** » **des efforts accomplis par les Parties** et une **révision à la hausse des engagements nationaux (NDCs)**. Cet inventaire permettra d'avoir une vue globale des efforts de réduction mis en œuvre par chaque Partie et, au vu des progrès accomplis, de relever les stratégies nationales pour limiter les effets du changement climatique.

A Marrakech, le Groupe de Travail Ad-Hoc sur l'Accord de Paris (APA) a débuté les discussions sur l'organisation de ce « *Global Stocktake* » : quelles données reporter ? Sur quel périmètre ? Selon quelles procédures ? Comment lier les résultats du « *Global Stocktake* » avec le relèvement des ambitions nationales ?

D'autres points de débats demeurent également : certains pays en développement estiment notamment que les exigences relatives au niveau d'information requis pour le dépôt de ces NDCs, devraient différencier les pays en développement des pays développés. Une vision fortement contestée par ces derniers⁴. C'est notamment le cas concernant les informations que les Parties sont tenues de renseigner en amont - « *up-front information* » -, qui visent à garantir l'honnêteté (soutenabilité par rapport au scénario 2°C) et la transparence des engagements des Parties.

En parallèle des discussions de l'APA, la COP22 a permis le lancement du « **Partenariat NDC** » visant à « *autonomiser les pays en développement à remplir leurs engagements sous l'Accord de Paris et les Objectifs de Développement Durable* »⁵.

Enfin, pour ne pas limiter les engagements bas-carbone aux NDCs et ouvrir ces mécanismes d'engagement aux acteurs non-étatiques, la COP22 a vu le lancement de la « **2050 Pathways Platform** ». Cette initiative réunit 22 pays, 15 villes, 17 territoires, et 196 entreprises engagés dans un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Elle permettra aux Etats, aux territoires et aux entreprises de partager leurs ressources, leurs connaissances et leurs moyens de financement pour un horizon bas-carbone⁶.

B- Article 6 : quels mécanismes de coopération internationale dans le cadre de l'Accord de Paris ?

Contrairement au Protocole de Kyoto, qui ne prévoyait d'objectifs de réduction que pour les pays développés, **l'Accord de Paris, via les NDCs, engage l'ensemble des pays ayant ratifié l'Accord, quel que soit leur niveau de développement**, à réduire leurs émissions. Cette nouvelle donne impose de poser à plat les mécanismes « *de flexibilité* » mis en œuvre via le protocole de Kyoto. L'Accord de Paris, dans son article 6, reconnaît que « **certaines Parties décident de coopérer volontairement dans la mise en œuvre de leurs contributions déterminées au niveau**

³ <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fr/09r01f.pdf>

⁴ <http://www.c2es.org/docUploads/cop-22-marrakech-summary.pdf>

⁵ <http://newsroom.unfccc.int/fr/actualit%C3%A9s/les-pays-sassocient-pour-les-plans-daction-climat-nationaux/>

⁶ <http://www.cop21.gouv.fr/lancement-de-la-plateforme-2050-pathways-platform-pour-un-developpement-sobre-en-carbone/>

national »⁷. Lors de la COP22, les discussions du SBSTA ont principalement porté sur la mise en place de tels mécanismes de coopération, définis par les alinéas 2, 4 et 8 de l'article :

- Alinéa 2 :

Cet alinéa précise que les parties peuvent utiliser des « **résultats d'atténuation transférés au niveau international** » (Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ou ITMOs) dans le cadre de leurs contributions nationales. Il s'agit ici de mécanismes de **transferts de quotas de carbone**, nés lors du Protocole de Kyoto, qui connaissent actuellement un très fort développement : la Chine prévoit notamment de mettre en place le plus grand marché mondial de quotas d'émissions en 2017⁸. A Marrakech, l'accent a été mis sur le système de **comptabilisation des transferts des résultats d'atténuation** (quotas carbone). Cependant, plusieurs Parties ont souligné le besoin d'apports techniques ultérieurs pour avancer la discussion. D'autres points tels que la définition des ITMOs, le risque de double comptage et en particulier le dispositif de transparence associé ont également été évoqués.

- Alinéa 4 :

Cet alinéa prévoit « **un mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable** ». Il est question ici de développer un nouveau mécanisme de compensation carbone, qui viendra **remplacer les Mécanismes de Développement Propre (MDP)**. Encore une fois, les avis divergent sur la définition précise de ce futur mécanisme. Les principaux points de débat portent sur :

- les moyens pour s'assurer que les projets de réduction participent effectivement à **l'atténuation des émissions mondiales**,
- les règles à édicter pour éviter le **double-comptage** des résultats d'atténuation entre le pays hôte et le pays acheteur,
- les règles pour s'assurer que les projets de réduction favorisent le **développement durable** dans les pays hôtes, en parallèle des résultats d'atténuation.
- et le cadre de ce nouveau mécanisme : entre une **approche par projets**, similaire à celle des MDP, et une approche plus ambitieuse permettant d'envisager des mécanismes de compensation à une plus large échelle.

Lors de la COP22, les Parties ont pu exprimer leurs points de vue sur ces différents enjeux, sans pour autant faire émerger un consensus sur ce futur mécanismes .

- Alinéa 8 :

Cet alinéa reconnaît l'importance de « **démarches non fondées sur le marché intégrées, globales et équilibrées pour les aider [les Parties] dans la mise en œuvre de leur contribution déterminée au niveau national, dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté** ». Les discussions sur ce point ont eu tendance à ralentir le rythme du reste des discussions, étant donné la difficulté des Parties à le traiter. En effet le sujet du système de comptabilisation des contributions non fondées sur le marché a soulevé un long débat pour le moment non résolu. Cette discussion est au stade le moins avancé.

Toutes les conclusions sur ces éléments de l'Article 6 ont été rédigées par les co-facilitateurs et sont accessibles ici :

⁷ http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

⁸ <http://climatenewsnetwork.net/china-top-spot-carbon-trading/>

- [Article 6.2](#)
- [Article 6.4](#)
- [Article 6.8](#)

Les Parties ont maintenant jusqu'au 17 mai 2017 pour soumettre leur opinion, avant que ne se réunisse la 46^{ème} session du SBSTA, plus tard dans le mois, à Bonn.

C- La finance climat : quels mécanismes de financement pour un scénario 2°C ?

Les mécanismes de transferts de quotas et de compensation sont intimement liés à la problématique de l'aide financière apportée par les pays développés pour financer les efforts d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement. Cette aide financière s'inscrit dans l'objectif de 100 milliards de US\$, promis chaque année à partir de 2020. A l'heure actuelle, 67 milliards au total ont déjà été annoncés par les différents acteurs⁹.

Les points d'achoppement sont une fois encore nombreux :

- Il s'agit d'abord de déterminer concrètement comment seront atteints les 100 premiers milliards de US\$ dès 2020. A Marrakech, l'accent a été mis sur la nécessité de finaliser la **feuille de route** sur ce point.
- Il s'agit ensuite de **tracer précisément ces multiples flux financiers** : il peut en effet s'agir de dons mais également de prêts, provenant d'états, d'institutions publiques mais également d'entités privées. La nature et l'origine multiples de ces flux rend donc la tâche complexe.
- Le débat porte également sur la direction de ces flux financiers. Actuellement seul 16% des fonds climat sont alloués à l'**adaptation**. Les pays en voie de développement, déjà touchés par les effets du changement climatique, demandent que ces fonds soient davantage dirigés vers des projets visant à réduire la vulnérabilité de leurs territoires et de leurs populations face au réchauffement.
- Il s'agit enfin de définir, **après 2025**, un **objectif actualisé de financement pour le climat**. Ce sujet, qui ne relève actuellement d'aucun groupe de travail, est un des orphelins des négociations sur le climat.

Conclusion

La Conférence de Marrakech s'est ouverte dans un calendrier particulier, quelques jours seulement après l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris. La rapidité du processus de ratification a surpris tous les observateurs. Pris de cours, les négociateurs sont souvent arrivés les mains vides pour commencer à travailler sur les règles de mises en œuvre de l'Accord. Les maigres avancées de la COP22 sont donc d'abord le signe de la réussite diplomatique du processus de ratification issu de la COP21.

La COP22 a cependant permis de définir un calendrier avancé de mise en œuvre de l'Accord, via l'écriture du Paris RuleBook, qui devra être achevée dès 2018. Sur l'article 6 notamment, elle a permis de poser à plat les points de débat entre les Parties. Les mécanismes issus du Protocole de Kyoto ont, depuis 2005, permis de grandes avancées dans la lutte contre le changement climatique. Le développement, partout dans le monde, de systèmes de prix carbone, démontre la pertinence des mécanismes de compensation. Ces mécanismes

⁹ [http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/261_295_131233554162587561-Roadmap%20to%20the%20US\\$100bn%20\(UNFCCC\).pdf](http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/261_295_131233554162587561-Roadmap%20to%20the%20US$100bn%20(UNFCCC).pdf)

doivent maintenant être actualisés pour s'intégrer aux engagements des Parties, dans le cadre de l'Accord de Paris. La difficulté ne sera ainsi pas tant technique que politique, pour faire émerger un consensus d'ici la 24^{ème} Conférence des Parties, en 2018, en Pologne.

La COP22 a également marqué une ouverture toujours plus grande des engagements et de l'action en faveur du climat aux acteurs non-étatiques. Territoires et Entreprises sont aujourd'hui plus que jamais impliqués dans la lutte contre le changement climatique, via des initiatives de plus en plus nombreuses : 2050 Pathways Platform, Science-Based-Targets, Re100, Climate Club, We Mean Business, etc. Gageons que cet engagement influencera positivement les Etats pour que la mise en œuvre de l'Accord de Paris soit parachevée d'ici 2018.