

Avis en préparation à la Conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques (COP26)

- **Avis d’initiative**
- **Préparé par les groupes de travail « Energie et Climat »**
- **Approuvé par l’Assemblée générale par procédure écrite le 24 septembre 2021 (voir Annexe 1)**
- **La langue originale de cet avis est le français**

1. Contexte

- [a] Vu l’importance toute particulière des négociations climatiques de Glasgow qui auraient dû se tenir en 2020 cinq ans après l’approbation de l’Accord de Paris, le CFDD a décidé de rendre un avis d’initiative en préparation à la COP afin de présenter ses priorités pour notre pays.

2. Avis

2.1. Introduction

- [1] Le CFDD note avec préoccupation que l'Organisation météorologique mondiale alerte¹ sur le fait que le seuil d'élévation de 1,5°C de température moyenne annuelle a déjà 40 % de chance d'être atteint d'ici 2025. Selon les mots² du Secrétaire général des Nations-Unies, 2021 est une année charnière car il nous reste une fenêtre étroite d'opportunité afin de faire ce qui est juste pour sauver le climat.
- [2] Le CFDD souligne l'importance de la COP26 afin de mettre la reconstruction de l'économie mondiale suite à la crise sanitaire en ligne avec les objectifs climatiques³ et en cohérence avec les Objectifs de Développement durable (ODD) des Nations-Unies.
- [3] Le Conseil tient à rappeler que les changements climatiques ont aussi un impact négatif sur la santé humaine et souligne la question des inégalités environnementales et écologiques, faisant peser l'impact des changements climatiques plus lourdement sur les publics plus vulnérables. Il suggère d'accorder une attention particulière aux personnes précarisées dans les politiques d'adaptation aux changements climatiques.
- [4] Selon le Conseil, contribuer à la mise en œuvre de l'Accord de Paris et à l'atteinte des objectifs de l'Union européenne en matière d'énergie et de climat implique une transition en profondeur vers une société bas carbone. Les gouvernements, les citoyens et les parties prenantes sont désormais convaincus de la nécessité d'une transition vers une société bas carbone et souhaitent que cette transition se fasse de manière organisée. A cet égard, les gouvernements concernés doivent indiquer clairement qu'ils optent pour un processus structurel de développement durable (dans un cadre européen et mondial) qui s'appuie sur l'évolution des connaissances scientifiques. Cela doit permettre de garantir :
- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe de responsabilité commune, mais différenciée ;
 - la sécurité d'approvisionnement énergétique, tant pour les consommateurs que pour le pays dans son ensemble ;
 - une économie performante, assurant la compétitivité de nos entreprises ;
 - la justice sociale et une transition juste, respectant les cinq piliers de celle-ci : dialogue social, création d'emplois (investissement, recherche et développement, innovation), formation et compétence, respect des droits humains⁴ et des droits des travailleurs et travailleuses et une protection sociale concertée et forte ;
 - la cohérence des politiques pour le climat et le développement durable⁵ veillant à ce que la transition en Belgique ne se fasse pas au détriment du développement durable des pays en développement⁶.

¹ Organisation météorologique mondiale, *WMO Global Annual to Decadal Climate Update – Executive Summary*, 2020, p. 2.

² Discours du Secrétaire général des Nations-Unies António Guterres au Dialogue de Petersberg pour le Climat, 6/05/2021.

³ Concernant la politique belge, voir : Avis sur la politique de relance du gouvernement fédéral, 2020a07, 3/06/2020 ; Avis sur le plan de relance du gouvernement fédéral, 2020a10, 23/10/2020 ; Avis intermédiaire sur les orientations stratégiques du projet de plan pour la reprise et la résilience, 2021a01, 18/02/2021 ; Avis d'initiative relatif au Plan pour la Reprise et la Résilience – volet « projets d'investissements », 2021a02, 23/03/2021 ; Avis d'initiative relatif au Plan pour la Reprise et la Résilience – volet « Réformes structurelles », 2021a04, 12/04/2021.

⁴ Suivant les principes énoncés dans le préambule de l'Accord de Paris : 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 la justice de genre, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations.

⁵ Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

Le CFDD est convaincu à cet égard que le cadre des ODD peut constituer un levier important pour la politique de transformation et demande aux gouvernements impliqués les garanties nécessaires à cette approche systémique à travers une stratégie de mise en œuvre transparente et coordonnée des ODD⁷.

[5] Une politique de transition vers une société neutre pour le climat exige une approche mondiale, menant entre autres à un « *level playing field* » pour les entreprises, ainsi qu'une approche large et stratégique de tous les niveaux de pouvoir en Belgique, tout en encourageant des initiatives proactives. Elle doit intégrer tous les enjeux du développement durable, impliquer les parties prenantes pour assurer un large soutien sociétal et être cohérente avec la politique de développement.

[6] Le Conseil reconnaît le défi que représente l'organisation d'un sommet international dans un contexte de crise sanitaire (tant virtuellement que physiquement) et demande qu'une attention soit portée dans ce cadre à l'importance de la participation pleine et entière de tous les pays (et en particulier des pays à faible revenu qui sont vulnérables face à la crise climatique) et de toutes les parties prenantes.

2.2. Diminuer les émissions, pour qu'elles atteignent un niveau net nul d'ici le milieu du siècle

[7] Le Conseil rappelle que le rapport⁸ du GIEC sur l'objectif de 1,5°C a montré qu'il existait une différence significative en matière de conséquences écologiques et sur les êtres humains entre cette limite et un réchauffement de 2°C.

[8] Le CFDD souligne par ailleurs le fossé existant entre la somme des contributions déterminées au niveau national (« *nationally determined contributions* » – N.D.C.) et l'objectif visé à l'article 2, § 1, a) de l'Accord de Paris, à savoir 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 de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels. Il en profite pour rappeler le mécanisme quinquennal d'ambition de l'Accord de Paris et souligne dans ce cadre l'importance d'élaborer de nouvelles N.D.C. ambitieuses au plus tard à la COP26 pour combler l'*'emissions gap'* (i.e. le fossé entre les émissions réelles prévues en 2030 et l'objectif de 1,5°C de l'Accord de Paris), en y incluant des mesures de transition juste et des règles assurant un « *level playing field* » pour nos entreprises.

[9] Le Conseil demande que la Belgique s'implique activement dans la diplomatie climatique de manière à renforcer la dynamique internationale commune pour répondre aux changements climatiques. Cette diplomatie doit viser l'adoption plus large d'un objectif de neutralité climatique à long terme et le renforcement commun des objectifs soumis dans le cadre de l'Accord de Paris qui est à l'agenda de la COP26. Cette diplomatie, axée notamment sur les principaux partenaires commerciaux de la Belgique, doit également viser un renforcement commun des politiques et mesures climatiques et environnementales (notamment dans les secteurs du transport aérien et maritime qui ne sont pas couverts par les N.D.C.).

⁶ Concernant par exemple la nécessité de renforcer les critères de durabilité des biocarburants au niveau européen, voir le § [3] de l'Avis sur le projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable, 2018a01.

⁷ Cf. Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030, 2019a03, 10/05/2019, § [11] et Avis du CFDD sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 2019a02, 10/05/2019, § [5].

⁸ GIEC, *Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté*, 2019.

- [10] Le CFDD rappelle l'importance du Pacte vert pour l'Europe pour arriver à une société neutre pour le climat d'ici 2050 tel que prévu par la loi⁹ européenne sur le climat, ainsi que du rehaussement de l'ambition européenne vers une réduction de minimum 55 % des émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.) en 2030 par rapport à 1990.
- [11] Le CFDD demande de soutenir au niveau international, par le biais des accords conclus à la COP, la mise en place de plans qui sous-tendent la transition vers des économies neutres pour le climat d'ici 2050, notamment grâce à des politiques industrielles cohérentes et au recours à une énergie majoritairement d'origine renouvelable.
- [12] Le CFDD rappelle que les nouveaux objectifs européens impliquent que les Etats membres doivent établir de nouvelles stratégies – accompagnées de financements adéquats – soutenant la révision de ces objectifs climatiques européens.

2.3. Protéger les gens et la nature

- [13] Le Conseil demande que la Belgique et l'Union européenne plaident pour qu'une attention particulière soit portée aux principes d'inclusion, des droits humains, de la justice de genre et de « handstreaming¹⁰ » dans le cadre des négociations internationales et de la définition de la position de la Belgique et de l'Union européenne.
- [14] Le CFDD demande aussi que la Belgique accorde de l'attention aux conséquences des changements climatiques sur les droits humains et à la protection de ces derniers. Le Conseil demande également que la Belgique suive cette ligne dans le cadre des négociations climatiques internationales et qu'elle joue un rôle de chef de file dans ce domaine.
- [15] Le Conseil demande d'accorder une attention suffisante aux dommages que causent déjà les changements climatiques aux pays et aux communautés fragiles. Il demande dans ce cadre que la Belgique adopte une attitude proactive et constructive lors des discussions sur les « pertes et préjudices », et en particulier que notre pays plaide pour une facilité de financement robuste, globale et fiable sous le *Warsaw International Mechanism for Loss and Damages*.
- [16] Le Conseil demande également d'accorder de l'attention à la problématique croissante des déplacements climatiques ainsi qu'à la nécessité de trouver des solutions concrètes aux niveaux national et international. Il rappelle dans ce cadre les recommandations de la Task Force on Displacement de l'UNFCCC qui ont été approuvées lors du sommet climatique de Katowice (COP24) et souligne l'importance de leur mise en œuvre aux niveaux national et international.

Genre

- [17] Le CFDD rappelle que, lors de la COP25, les Etats ont à nouveau constaté le faible niveau d'intégration de la justice de genre dans toutes les activités liées à la Convention cadre et ont adopté le Programme de travail renforcé de Lima relatif au genre et son plan d'action pour l'égalité des sexes (cf. Decision 3/CP.25). Le Conseil souligne que ce programme demande depuis 2019 aux Parties d'intégrer la justice de genre également dans leurs politiques climatiques au niveau national, et pas seulement au niveau international.
- [18] À la lumière de ce qui précède, le CFDD demande que la Belgique, dans le cadre des négociations internationales :
- considère la justice de genre comme un des piliers essentiels de la transition juste ;
 - plaide pour que la question de l'inclusion formelle de la justice de genre reçoive la plus haute attention lors des négociations, du rapportage pendant les *Global Stocktake Cycles* et lors de l'actualisation des N.D.C. ;

⁹ https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_fr

¹⁰ <https://socialsecurity.belgium.be/fr/handstreaming>

- continue de plaider pour une représentation équilibrée tant en termes d'identité qu'en termes d'expertise de genre.

Nature et changements climatiques

- [19] Le CFDD demande de poursuivre l'ancrage du rôle des solutions basées sur la nature (« *nature-based solutions* » – N.B.S.) dans le cadre de l'UNFCCC et de l'Accord de Paris. Pour le Conseil, les N.B.S. sont indispensables, particulièrement pour ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, pour atteindre un monde soutenable et proposer une vision intégrée des différentes composantes des problèmes sociaux, environnementaux et économiques. Toutefois, celles-ci devraient être le produit de processus inclusifs et transparents car elles touchent au milieu de vie des citoyen(ne)s et il est de ce fait impératif que ces transformations des territoires aient lieu en consultant les personnes concernées. En outre, ces solutions doivent proposer un gain net pour la biodiversité et l'intégrité des écosystèmes.
- [20] Le Conseil demande que notre pays plaide lors de la Conférence des Parties à la CBD15 pour une intégration et des objectifs ambitieux en matière de N.B.S. ainsi que pour des synergies en cette matière dans les deux processus internationaux.
- [21] Le CFDD demande que la Belgique continue de plaider pour une prise en compte de l'impact de l'agriculture, de la sylviculture et de la conversion des terres (activités relevant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie – LULUCF) sur les réservoirs naturels de carbone. Dans ce cadre, le Conseil demande aussi que la Belgique plaide pour une transition des chaînes d'approvisionnement internationales de produits agricoles (comme le soja, l'huile de palme, le cacao ...) et du bois vers des systèmes n'autorisant plus de déboisement supplémentaire et/ou de conversion d'écosystèmes riches et/ou uniques en biodiversité comme les savanes, les prairies et les marais.
- [22] Le Conseil demande que plus d'attention soit accordée à l'océan et aux écosystèmes des zones côtières pour que ceux-ci soient mieux ancrés dans le régime climatique.

2.4. Mobiliser des financements pour lutter contre les changements climatiques

- [23] Selon le Conseil, l'objectif de financement climatique de 100 milliards USD (tant public que privé) par an doit être atteint et même renforcé alors qu'il apparaît que cet objectif n'a pas été atteint en 2020 selon les projections. Le Conseil insiste sur l'importance de nouveaux engagements de tous les pays de l'Annexe II en vue de combler le fossé du financement en 2021 et dans la période allant jusqu'à 2025. Cela doit de plus s'accompagner de la réalisation d'un plan d'action sur la manière dont cet objectif sera atteint et de la mise en place d'un mécanisme de rapportage uniforme afin de favoriser la transparence.
- [24] Le CFDD demande que la Belgique travaille proactivement au niveau international à l'élaboration d'accords clairs sur le processus en vue d'arriver d'ici 2025 à un nouvel objectif de financement climatique international qui soit significativement plus élevé que l'objectif actuel et comprenant des sous-objectifs spécifiques.
- [25] Le Conseil rappelle l'obligation pour la Belgique de contribuer avec des moyens « nouveaux et additionnels » au financement climatique international et souligne l'importance des fonds climatiques internationaux comme le Green Climate Fund, l'Adaptation Fund et le Least Developed Countries Fund afin de garantir la prévisibilité des financements, une prise de décision équilibrée, un équilibre entre le financement pour l'adaptation et celui pour l'atténuation ainsi qu'un accès direct aux moyens financiers.
- [26] Le CFDD demande d'élaborer avant la COP26 un nouvel engagement belge plus élevé en matière de financement climatique international, ne pesant pas sur le budget de la coopération au développement conformément à l'article 4, § 3, de la Convention-cadre des Nations unies sur les Changements climatiques.

- [27] Le Conseil demande dans ce cadre de découpler les discussions sur les accords intra-belges en matière de financement climatique international, qui sont liés aux négociations internationales, des autres accords intra-belges liés au niveau européen (concernant les diminutions d'émissions de G.E.S., le partage des revenus du marché d'émissions européen...).
- [28] Le Conseil rappelle l'objectif de l'Accord¹¹ de Paris de rendre « *les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques* » et demande dans ce cadre que le gouvernement fédéral oeuvre à une stratégie générale de réorientation des dépenses et des investissements afin de rendre possible une transition vers une société neutre en carbone, notamment en soutenant les technologies permettant de faire diminuer les émissions de G.E.S.
- [29] Le CFDD demande d'accélérer le financement de la décarbonation des économies. Le secteur financier doit selon lui privilégier les investissements durables qui n'augmentent pas les émissions de G.E.S., qui préservent la biodiversité, qui n'augmentent pas la déforestation ...

2.5. Travailler ensemble, encourager la coopération au-delà des frontières et à travers la société

Marchés du carbone

- [30] Le CFDD estime que l'accord qui devrait être conclu à Glasgow doit s'inscrire dans la continuité des principes de San Jose sur le marché du carbone, tels que signés par la Belgique.

Pour rappel, ces principes¹² énoncent que les règles encadrant les mécanismes de marché doivent au minimum :

- garantir l'intégrité environnementale et permettre l'ambition la plus haute possible en matière d'atténuation ;
- aboutir à une atténuation globale des émissions de G.E.S. ;
- interdire l'utilisation d'unités antérieures à 2020, d'unités découlant du Protocole de Kyoto et de permis ;
- assurer que le double comptage est évité ;
- éviter d'être bloqué à des niveaux d'émissions de G.E.S. ainsi qu'avec des technologies ou des pratiques intensives en carbone incompatibles avec l'atteinte de l'objectif de température à long terme de l'Accord de Paris ;
- appliquer des méthodes d'allocation supportant l'atteinte des N.D.C. domestiques et contribuant à l'atteinte de l'objectif de température à long terme de l'Accord de Paris ;
- utiliser une « équivalence CO₂ » dans le rapportage et la comptabilité pour les émissions et les absorptions de G.E.S., en appliquant complètement les principes de transparence, d'exactitude, de consistance, de comparabilité et d'exhaustivité ;
- utiliser une infrastructure et des systèmes centralisés et accessibles publiquement pour collecter, suivre et partager les informations nécessaires à une comptabilité robuste et transparente ;

¹¹ Article 2, 1, c).

¹² Traduction française et résumé par le secrétariat du CFDD. Pour la version complète en anglais, voir : <https://cambioclimatico.go.cr/sanjoseprinciples/about-the-san-jose-principles/>

- garantir des incitants à la progression et supporter toutes les Parties sur le chemin d'objectifs d'émissions couvrant toute l'économie ;
- contribuer à des ressources financières quantifiables et prévisibles pouvant être utilisées par les pays Parties en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques afin de supporter les coûts de l'adaptation ;
- reconnaître l'importance du « capacity building » pour permettre la participation la plus large possible des Parties à l'article 6 de l'Accord de Paris.

[31] De plus, le Conseil attire l'attention sur la nécessité de prévoir des garde fous visant à préserver les droits humains dans le cadre de l'article 6 de l'Accord de Paris qui concerne notamment les marchés du carbone.

Rôle des acteurs non étatiques

[32] Le CFDD demande de renforcer le rôle des acteurs non étatiques (comme les entreprises, les syndicats, les ONG et les membres du monde académique) dans l'élaboration des solutions pour résoudre la crise climatique actuelle et que la Belgique s'implique dans le renforcement du *Marrakech Partnership for Global Climate Action* (MPGCA).

Evaluation

[33] Le CFDD demande à la Belgique de plaider pour que soit mis en place un calendrier quinquennal pour la mise en oeuvre des N.D.C. après 2030, ce qui rendrait possible une comparaison correcte entre celles-ci et fixerait un calendrier global pour les obligations nationales.

2.6. Agriculture et alimentation

[34] Le CFDD demande à la Belgique de souligner lors de la COP l'importance du secteur de l'agriculture pour la subsistance de milliards de personnes dans le monde, ainsi que d'accorder une attention suffisante à la fragilité de ce secteur vis-à-vis de la crise climatique et des impacts négatifs présents et à venir de celle-ci sur l'approvisionnement en nourriture.

[35] Le Conseil demande que la Belgique souligne également les opportunités que le secteur de l'agriculture offre et la manière dont celui-ci peut être une partie de la solution au défi climatique en séquestrant du carbone, tout en prévoyant des mécanismes pour s'assurer que de tels procédés ne nuisent pas à la sécurité alimentaire en créant une pression foncière supplémentaire.

[36] Le CFDD attire par ailleurs l'attention sur le processus Koronivia¹³ qui a été lancé au sein du Koronivia Joint Work on Agriculture et qui devrait pouvoir atterrir lors de la COP26. Le Conseil demande que la Belgique insiste sur le fait que les recommandations relatives à la sécurité alimentaire qui sont donc en ligne avec l'article 2, § 1, b), de l'Accord de Paris doivent être reprises dans les décisions de la COP 26.

¹³ <http://www.fao.org/koronivia/fr/>

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

Groupe de membres	Vote POUR	Vote CONTRE	ABSTENTION	TOTAL
Président et vice-présidents				
François-Xavier de Donnea	+			
Vanessa Biebel	+			
Arnaud Collignon	+			
Mathieu Verjans	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	4	0	0	4
ONG pour la protection de l'environnement				
Raf Pauly	+			
Yelter Bollen	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
ONG pour la coopération au développement				
Wiske Jult	+			
Nicolas Van Nuffel	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
Organisations de travailleurs				
François Sana	+			
Thomas Vael	+			
Hadrien Vanoverbeke	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	3	0	0	3
Organisations patronales				
Ineke De Bisschop	+			
Ann Nachtergaele	+			
Diane Schoonhoven	+			
Tom Van den Berghe	+			
Piet Vanden Abeele	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	5	0	0	5
Organisations de jeunesse				
Norman Vander Putten	+			
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	1	0	0	1
TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote	17	0	0	17

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Energie et Climat » s'est réuni le 21 mai, les 8, 21 et 30 juin, le 13 juillet, ainsi que les 8 et 15 septembre 2021 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

Prof. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCLouvain, Président du groupe de travail)

Membres et leurs représentants

- Mme Emeline BAERT (Forum des Jeunes)
- Mme Nadège CARLIER (Forum des Jeunes)
- Prof. Farid DAHDOUH-GUEBAS (ULB – représentant du monde académique au CFDD)
- M. Jacques DE GERLACHE (conseiller scientifique au CFDD)
- M. Joeri DEVROEY (WWF)
- M. Sacha DIERCKX (ABVV)
- M. Arthur FONSNY (IEW)
- Mme Justine GILQUIN (FWA)
- M. Noé LECOCQ (IEW)
- M. Olivier MAGRITTE (Belgian Disability Forum)
- M. Sebastiaan MARIEN (VBO)
- M. Billy-Ray MURAILLE (AB-REOC)
- M. François SANA (CSC)
- Mme Diane SCHOONHOVEN (Boerenbond)
- Mme Reine SPIESSENS (Vlaamse Jeugdraad)
- Mme Rebecca THISSEN (CNCD-11.11.11)
- M. Olivier VAN DER MAREN (FEB)
- Mme Lien VANDAMME (11.11.11)

Secrétariat

- M. Marc DEPOORTERE (Directeur)
- M. Alexis DALL'ASTA
- M. Fabrice DEHOUX