

BILLET DE BLOG 10 novembre 2023

COP 28 : le moment de vérité

Auteur

Lola Vallejo

Directrice, programme Diplomatie, Fondation européenne pour le climat

 Temps de lecture: 12 min

La 28e Conférence des parties (COP 28) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) se tiendra à Dubaï (Émirats arabes unis) du 30 novembre au 12 décembre. Dans un contexte géopolitique tendu, la COP 28 devra à la fois évaluer les progrès et les lacunes de l'action climatique à ce jour, et convenir de signaux pour inciter les pays à l'action et au soutien à cette action, et atteindre les objectifs à long terme de l'Accord de Paris (en matière d'atténuation, d'adaptation, et de financement). Les signaux sur la transition énergétique, en particulier l'élimination progressive des combustibles fossiles, ainsi que la concrétisation des attentes élevées créées lors de la COP 27 de Charm el-Cheikh sur le financement des pertes et dommages, seront probablement des tests clés des résultats de la COP 28.

Bilan mondial

Le Sultan Al Jaber, le nouveau président de la COP et président de l'Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC) et de Masdar (une société publique de développement des énergies renouvelables et de l'hydrogène), a présenté dans des lettres aux Parties, en [juillet](#), [octobre](#) et [novembre](#), les progrès, les priorités et les attentes des Émirats arabes unis en vue de la COP 28. Le Bilan mondial figure en bonne place parmi les résultats négociés attendus. Conformément à la dynamique de l'Accord de Paris qui consiste à rehausser l'ambition par cycles de cinq ans, ce processus vise à évaluer les progrès et à informer les actions futures sur tous les piliers de l'action climatique, de l'atténuation à l'adaptation en passant par les pertes et dommages, avant l'amélioration des contributions déterminées au niveau national prévue en 2025.

La COP 28 devra condenser dans une déclaration politique un [processus](#) qui a duré deux ans, avec plus de 1 000 documents d'appui [soumis](#), et 3 dialogues techniques réunissant des centaines d'experts et de praticiens. Le [rapport de synthèse](#) de la phase technique offre une bonne base, ayant réussi à synthétiser les échanges en 17 messages clés. Sans surprise, le rapport reconnaît une situation de « *verre à moitié plein/vide* » : en créant un cadre universel autour d'objectifs et de cibles communs, l'Accord de Paris a permis d'agir sur de nombreux fronts – mais il reste encore beaucoup à faire pour mettre en œuvre une transformation juste du système, tant de la part des gouvernements que des non-Parties. La section sur l'atténuation souligne « *la nécessité de transformations dans tous les secteurs et contextes, y compris l'augmentation des énergies renouvelables tout en éliminant progressivement tous les combustibles fossiles non réduits, en mettant fin à la déforestation, en réduisant les émissions autres que le CO2 et en mettant en œuvre des mesures du côté de l'offre et de la demande* », dans un parallèle avec les conclusions du 6e rapport de synthèse d'évaluation du Giec sur les possibilités d'action à court terme ([figure SPM.7](#)). En ce qui concerne l'adaptation, le rapport souligne que « *la plupart des efforts d'adaptation observés sont fragmentés, progressifs, sectoriels et inégalement répartis entre les régions* » et que les efforts futurs doivent être « *éclairés et guidés par les contextes, les populations et les priorités locales* ». La gestion globale des risques et la nécessité de « *renforcer rapidement* » le soutien à l'adaptation et aux pertes et dommages « *à partir de sources élargies et innovantes* » figurent parmi les thèmes abordés. En ce qui concerne le soutien à l'action, le financement public international est considéré comme un « *catalyseur essentiel* » qui doit être « *déployé de manière stratégique* », tout en « *rendant tous les flux financiers – internationaux et nationaux, publics et privés – cohérents avec une trajectoire vers de faibles émissions de GES et un développement résilient au climat* ». La nécessité de renforcer la coopération internationale se retrouve dans tous les thèmes.

Chronologie des principales phases du Bilan mondial (2015-2028)

Embedded content (not available in PDF)

/sites/default/files/IMG-PHOTOS/Publis-Infographies/gst_timeline_fr.svg

Vers un paquet énergie ?

Par sa conception, le Bilan mondial est mieux adapté pour parvenir à un résultat « équilibré » qui aborde les [priorités](#) de tous les pays dans un résultat politique, puisque tout est passé au crible – contrairement au dialogue de Talanoa de 2018 qui s'est concentré principalement sur le volet atténuation. Toutefois, les Émirats arabes unis ont fait de l'accélération de la transition énergétique et de la réduction des émissions avant 2030 l'une de leurs quatre grandes priorités, et ont chargé l'Agence internationale de l'énergie (AIE), avec le soutien de l'IRENA (International

Renewable Energy Agency), de convoquer les ministres en vue d'un résultat. Les [Perspectives énergétiques mondiales 2023 de l'AIE](#) et la mise à jour de son [rapport Net Zéro](#) mettent en évidence [cinq actions](#) nécessaires d'ici à 2030 pour ne pas dépasser 1,5°C d'augmentation de la température :

- un triplement de la capacité installée des énergies renouvelables ;
- un doublement de l'amélioration de l'intensité énergétique ;
- une baisse de l'utilisation des combustibles fossiles de 25 % d'ici à 2030 et de 95 % d'ici à 2050 ;
- une réduction de 75 % des émissions de méthane provenant des combustibles fossiles ;
- un triplement des dépenses consacrées aux énergies propres dans les économies émergentes et en développement.

Ces objectifs ont été repris dans diverses déclarations tout au long de l'année, bien que parfois dans des termes plus vagues et moins quantifiés, notamment dans la [déclaration des dirigeants du G20 à New Delhi](#), qui met l'accent sur le [financement à faible coût de la transition énergétique](#), lors du [Sommet international sur le climat et l'énergie](#) (Madrid) ou dans les [conclusions du Conseil de l'environnement de l'UE](#) et son [approche de précaution sur le rôle des technologies de réduction des émissions](#). La présidence de la COP 28 travaille également sur un engagement volontaire axé sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.

Dans tous les cas, il s'agira de veiller à ce que l'élan ne s'essouffle pas après la déclaration du Bilan mondial, afin que les conditions nécessaires à la concrétisation de ces signaux collectifs soient réunies dans les enceintes appropriées. Cela est d'autant plus important que la COP 28 se déroule dans un contexte difficile pour le multilatéralisme, les guerres en Ukraine et au Moyen-Orient ayant un impact direct sur la transition énergétique. Sur le plan du processus, les tensions entre l'UE et la Russie font que la CCNUCC n'a pas de candidat pour la présidence entrante de la COP 29, qui devait initialement avoir lieu en Europe centrale et orientale en 2024¹.

Trois autres éléments « négociés » sont attendus sur l'adaptation, l'atténuation et les pertes et dommages.

Objectif mondial d'adaptation

Le programme de travail biennal de Glasgow-Sharm El-Cheikh sur l'objectif mondial en matière d'adaptation doit s'achever et adopter un « cadre » pour l'adaptation, ancré dans les différentes phases du cycle politique (évaluation des risques, planification, mise en œuvre, évaluation), les domaines prioritaires et les considérations transversales. Pour l'adaptation, les méthodes quantitatives « classiques » basées sur des indicateurs sont limitées par la difficulté d'identifier à la fois des indicateurs pertinents et comparables entre les pays, et des données sous-jacentes suffisantes. Cela rend complexe la définition d'une « étoile du Nord » pour l'action (équivalente à l'objectif de 1,5°C) et difficile l'évaluation des progrès réalisés par rapport à cette référence. L'[Iddri](#) propose une méthode alternative basée sur le jugement d'experts et informée par une série de questions clés associées à un système de notation, tout en permettant de refléter les circonstances locales et nationales.

Première décision sur l'atténuation

Le programme de travail sur l'atténuation de Sharm el-Cheikh, établi lors de la COP 27, s'est concentré au cours de sa première année sur l'accélération de la transition énergétique juste, par le biais de deux dialogues mondiaux sur les systèmes d'alimentation et de transport. La COP 28 devrait voir sa première décision adoptée, dans le sillage d'une [lutte intense concernant l'ordre du jour à Bonn en juin de cette année](#). Le programme de travail est conçu pour encourager la coopération entre les pays et les experts internationaux dans des domaines spécifiques et pour établir un lien entre l'atténuation et l'investissement. Les événements de cette année, axés sur l'investissement, ont stimulé

la coordination entre les initiatives clés visant à soutenir la mise en œuvre des CDN, mais ont également mis en lumière des questions structurelles telles que l'accélération rapide des investissements propres au niveau mondial, ou la nécessité de les accroître dans les économies émergentes et en développement en particulier. Au-delà de la COP 28, ce processus peut permettre de faire progresser les résultats du Bilan mondial en matière d'atténuation et de contribuer, par exemple, à la mobilisation des possibilités d'investissement dans une perspective régionale, comme dans le cas des forums financiers régionaux dirigés par des champions de haut niveau.

Pertes et dommages

La COP 27 à Sharm el-Cheikh a suscité de grandes attentes de la part des pays pour qu'ils mettent effectivement en place, dans un délai d'un an, de nouvelles modalités de financement, y compris la création d'un nouveau fonds, pour faire face aux pertes et dommages, et qu'ils mettent en place le [Comité de transition](#) pour les mettre en œuvre, comme cela avait été fait lors de la [mise en place](#) du Fonds vert pour le climat. Lors de sa [cinquième session](#), le comité s'est mis d'accord sur une [proposition](#) qui pourrait être modifiée ou adoptée à Dubaï. Il s'agit d'un [équilibre fragile](#), dans lequel le Fonds sera hébergé par la Banque mondiale pendant quatre ans, mais avec un conseil d'administration fort, composé d'une majorité de pays en développement, chargé de définir les critères d'éligibilité. Les pays développés sont invités à contribuer, tandis qu'un siège au conseil est implicitement réservé aux pays en développement ayant la capacité de contribuer, et la porte est laissée ouverte aux philanthropes ou aux sources innovantes, comme l'ont récemment exploré la [CNUCED](#) et [l'Iddri](#).

Financement

« Tenir les anciennes promesses » en matière de financement est une autre priorité déclarée des Émirats arabes unis. La mise à jour du [rapport d'avancement du plan de mise en œuvre 2022](#) pourrait étayer les [affirmations](#) passées selon lesquelles l'objectif actuel de 100 milliards de dollars pour le financement de la lutte contre le changement climatique serait atteint en 2023, au-delà de la [lettre ouverte](#) rédigée par l'Allemagne et le Canada. Le prochain [suivi](#) réalisé par l'OCDE ne portera que sur la période 2021 et montrera encore un écart global, bien qu'il mette l'accent sur les progrès réalisés pour doubler le financement de l'adaptation (2019-2025) et la mobilisation du financement privé. Il sera également important de veiller à ce que les nouvelles promesses de financement de [la deuxième reconstitution du Fonds vert pour le climat](#) atteignent au moins le niveau des cycles précédents.

En ce qui concerne les nouvelles promesses, la COP 28 ne sera qu'un point de passage vers la définition d'un [nouvel objectif collectif quantifié](#) pour le financement du climat par la COP 29, mais elle pourrait ancrer les progrès en termes de portée ou d'échelle.

Quelle place pour l'Agenda de l'action ?

Outre le « morceau de résistance » que constituent les résultats négociés, la COP 28 s'inspire de l'approche du Royaume-Uni en établissant un nombre important d'engagements volontaires ou de coalitions (en plus des engagements susmentionnés concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique). Les domaines d'action privilégiés sont les suivants : l'hydrogène, la climatisation, les marchés publics verts pour les gros émetteurs, les producteurs d'énergie fossile qui réduisent de moitié les émissions liées à leurs activités d'ici 2030, la santé, l'agriculture et les systèmes alimentaires durables, le développement de plateformes financières nationales telles que [Etihad 7](#) aux Émirats arabes unis, et une action nationale et infranationale mieux coordonnée en matière de climat. Une chose à noter : en intégrant le secrétariat du *Breakthrough Agenda* au sein de l'AIE, de l'IRENA et de l'équipe de champions de haut niveau, le Royaume-Uni a veillé à ce que la COP 26 ait un suivi institutionnel et des

mise à jour régulières sur les progrès accomplis. Les coalitions de la COP 28 ont le mérite de mettre sur la table de nouvelles questions (par exemple la santé) et de nouveaux acteurs (par exemple les producteurs de combustibles fossiles), mais elles peuvent également être considérées comme une stratégie de couverture.

Autre preuve que les Émirats sont parfaitement conscients de la pression politique exercée pour obtenir un résultat perçu comme ambitieux, la présidence a sélectionné des ministres pour soutenir des résultats ambitieux sur des questions clés dès le mois de juillet, au lieu de la deuxième semaine de la COP, comme c'est généralement le cas. Au-delà de la controverse initiale qui a entouré sa nomination, la désignation de Sultan Al Jaber peut être considérée comme un témoignage du fait que la COP est une priorité de haut niveau pour les Émirats arabes unis. Elle lève également le voile sur le fait que les entreprises publiques contrôlent la moitié de la production mondiale de pétrole et de gaz et plus de la moitié de la production de charbon, ce qui montre que les pays sont réellement aux commandes de la transition énergétique.

La COP 28 sera un moment de vérité à plus d'un titre : réflexion sur les progrès réalisés à ce jour et sur la capacité du système de l'Accord de Paris à donner un coup d'accélérateur et à susciter une véritable coopération, pour les pays développés à tenir les promesses financières en souffrance et pour le rôle que les entreprises fossiles veulent jouer face à l'urgence climatique.

¹ Par défaut, l'Allemagne accueillerait le secrétariat de la CCNUCC et la COP continuerait d'être officiellement présidée par les Émirats arabes unis.

CLIMATE

COP28

PERTES ET DOMMAGES

GLOBAL STOCKTAKE

ADAPTATION