4C MAROC

مركز الكفاءات للتغير المناخي

ⴰⵎⵎⴰⵙ ⵏ ⵜⵙⵓⴳⴰⵔ ⵉ ⵓⵙⵏⴼⵍ ⵏ ⵓⵏⵣⵡⵉ

Centre de Compétences en Changement Climatique

المملكة المغربية

ⵜⴰⴳⵍⴷⵉⵜ ⵏ ⵍⵎⵖⵔⵉⴱ

Royaume du Maroc

COP28

DÉCRYPTAGE DES RÉSULTATS DU SOMMET DE DUBAI

Décryptage des résultats de la COP28

Dubaï, du 30 novembre au 13 décembre 2023

4C MAROC

Table des matières

Résumé exécutif 4
Bilan mondial 2023 6
Pertes et préjudices 8
Adaptation 9
Atténuation 12
Questions relatives au financement 13
Article 6 15
- Article 6.2 15
- Article 6.4 16
- Article 6.8 17
- Marché de carbone volontaire (VCM) 17

Mesures de riposte 18
Agriculture 19
Plan d'action sur le genre 20
Route vers la COP29 20

4C MAROC

Résumé exécutif

Les négociations de Dubaï se sont déroulées à un moment où le monde est en proie à de grandes turbulences et à des bouleversements climatiques de plus en plus destructeurs, alors que des guerres et des conflits se déroulent dans de nombreuses régions du monde. Selon l'Organisation météorologique mondiale, 2023 devrait être l'année la plus chaude jamais enregistrée. Après le mois de septembre le plus chaud jamais enregistré, l'année 2023 dépassera d'environ 1,4 °C les températures moyennes de l'ère préindustrielle. Bien que l'urgence d'une action climatique ambitieuse n'a jamais été aussi grande, la confiance des pays du Sud dans la valeur de la coopération internationale diminue de manière drastique, les engagements multilatéraux passés en matière d'action climatique et de soutien international n'étant toujours pas au rendez-vous.

Les négociations de Dubaï sur les changements climatiques étaient donc sous les feux de la rampe, en particulier dans le contexte du premier bilan mondial qui devait s'y conclure, et pour lequel les attentes étaient élevées, vu qu'il devait répondre à la question de savoir s'il y aurait une évaluation franche et transparente des raisons pour lesquelles les gouvernements n'ont pas réussi à inverser le cours du réchauffement climatique et à s'attaquer de manière significative aux impacts climatiques.

Une fois à Dubaï, il n'a pas été facile pour les Parties de se mettre d'accord sur les **ordres du jour** et les points à aborder dans les négociations**.** En effet, les ordres du jour décrivent les questions dont tous les pays conviennent de discuter, débattre, et adopter. Cette année, les pays ont proposé de nombreux nouveaux points à l'ordre du jour, allant du suivi du doublement promis du financement de l'adaptation à la révision des objectifs juridiquement contraignants du protocole de Kyoto. La présidence de la COP28 est toutefois parvenue à mettre les pays d'accord sur l'ordre du jour officiel de la conférence sans que cela ne prenne trop de temps. Certains points, comme celui sur « les montagnes et le changement climatique » et un autre sur « l'impact des mesures commerciales unilatérales sur l'action climatique », ont été retirés de l'ordre du jour, la présidence promettante qu'ils seraient repris ailleurs dans le cadre de consultations spécifiques.

Lors de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de Dubaï, presque tous les pays du monde se sont mis d'accord pour **"transitionner vers l'abandon des combustibles fossiles",** principaux responsables du changement climatique. C'est la première fois qu'un tel accord est conclu en 28 ans de négociations internationales sur le climat. L'engagement est inclus dans le premier **"bilan mondial"** qui vise à expliciter la façon dont les pays peuvent accélérer l'action pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Cependant, de nombreux pays ont quitté les négociations frustrées par l'absence d'un appel clair à une **"élimination complète"** des combustibles fossiles au cours de cette décennie - et par la présence de lacunes dans le texte qui pourrait permettre à la production et à la consommation de charbon, de pétrole, et de gaz, de se poursuivre. Les pays en développement ont également dénoncé l'« hypocrisie » des pays développés, notamment en ce qui concerne les responsabilités communes mais différenciées. Selon un rapport du PNUE, la plupart des grands producteurs de combustibles fossiles prévoient d'augmenter leur production, notamment l'Australie, le Canada, et les États-Unis. Les pays en développement ont rappelé que le monde est dans une crise climatique précisément à cause de l'inaction des pays développés qui demandent maintenant aux pays en développement de modifier radicalement leurs économies, mais avec un soutien limité.

La conférence s'est ouverte sur la décision d'opérationnaliser pleinement **le fonds pour les pertes et préjudices**, bien que son nom fasse encore l'objet d'un débat. Les pays développés se sont engagés à verser environ 700 millions de dollars au fonds ou, ce qui est révélateur, à des accords de financement complémentaires. Le siège institutionnel du **réseau de Santiago** a été fixé, le plaçant auprès des bureaux des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe et pour les services de projet (UNOPS). Cela permet d'établir un lien important entre les organismes des Nations unies qui travaillent sur le changement climatique et sur les réponses et les remèdes à apporter aux catastrophes climatiques.

L'objectif mondial en matière d'**adaptation** (GGA) devait être pleinement « opérationnalisé » à Dubaï. Les pays ont mis l'accent sur la formulation générale du GGA par le biais d'objectifs thématiques et d'objectifs de gouvernance. Ces objectifs visent à améliorer la résilience dans l'agriculture, la santé, et d'autres domaines d'ici à 2030. Le travail sur les indicateurs fait l'objet d'un autre programme de travail de deux ans. En dépit d'une avancée rapide sur le lancement d'un fonds destiné à compenser les pertes et préjudices causés par le changement climatique, les pays en développement ont été déçus par l'absence de nouveaux engagements financiers en faveur de l'adaptation aux effets du changement climatique.

Le programme de travail sur l'**atténuation** (MWP) s'est concentré sur les transitions énergétiques, provoquant des divergences similaires à celles des négociations sur la transition énergétique dans le cadre du bilan mondial. Les discussions n'ont pas abouti à des résultats substantiels, en grande partie parce que les négociateurs ne parviennent toujours pas à se mettre d'accord sur le mandat du MWP. Les pays développés ont fait pression pour repositionner le MWP en tant que plateforme pour faire avancer les résultats du bilan mondial. D'autres ont rejeté cette idée, estimant qu'elle dépassait le mandat et les modalités du programme. L'appel à s'appuyer sur le bilan mondial est absent du résultat procédural du MWP. Signe des débats procéduraux à venir, la décision sur le bilan mondial invite les « **programmes de travail pertinents** » à intégrer les résultats du bilan mondial dans leurs travaux futurs.

Si les pays ont eu du mal à discuter de l'atténuation au sens large, ils ont fait un premier pas vers le renforcement d'un élément clé de la réduction équitable des émissions. Le programme de travail sur la **transition juste,** vieux d'un an, est sorti de Dubaï complètement formé. Il abordera une série de questions, allant de l'énergie et de la main-d'œuvre à l'adaptation et aux approches participatives, dans le cadre de dialogues qui se dérouleront jusqu'en 2026. Un groupe de contact supervisera les dialogues et en discutera, et les rapports informeront le prochain bilan mondial. Ce programme pourra contribuer à renforcer la solidarité mondiale et le soutien des travailleurs des économies à faibles émissions et résilientes au changement climatique. Toutefois, certains pays africains se sont inquiétés du manque de soutien financier et autre pour permettre des résultats aussi ambitieux.

En règle générale, la conférence de Dubaï s'est achevée sur des victoires et des déceptions. Les résultats de la conférence suscitent des sentiments mitigés parmi les pays en développement, la société civile, et les scientifiques. Si beaucoup les célèbrent comme signalant la fin de l'ère des combustibles fossiles, certains s'inquiètent des graves lacunes en matière d'adaptation et des failles inquiétantes dans les sections du texte consacrées à l'atténuation et aux moyens de mise en œuvre (**financement, renforcement des capacités, et technologie**).

Bilan mondial 2023

L'achèvement du premier bilan mondial (GST) dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015 était un des résultats les plus attendus de la conférence de Dubaï. Le but du bilan mondial est d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris, en examinant notamment l'état des émissions de gaz à effet de serre, les efforts d'adaptation, et les moyens de mise en œuvre, notamment financiers. Cette évaluation, qui doit avoir lieu tous les cinq ans, a pour but d'orienter l'action climatique future, et la mise à jour des Contributions Déterminées au niveau National en particulier. À Dubaï, les pays devaient apporter une réponse politique aux conclusions techniques sévères de ce bilan, notamment le fait qu'il existe une « ***fenêtre qui se rétrécit rapidement pour accroître l'ambition et mettre en œuvre les engagements existants afin de limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C*** ».

Au cours des deux dernières années, le bilan mondial est devenu un véritable champ de bataille entre les pays développés et les pays en développement sur de nombreuses questions cruciales. Parmi ces questions, on peut citer notamment : les références à la CCNUCC, l'interprétation divergente de l'équité, les responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives (CBDR-RC), les émissions historiques/la responsabilité historique, le budget carbone, les lacunes dans la mise en œuvre des engagements pré-2020, les objectifs mondiaux assortis d'un calendrier pour le triplement des énergies renouvelables, le doublement de l'efficacité énergétique, l'élimination des combustibles fossiles, l'élimination du charbon, l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles inefficaces, les moyens de mise en œuvre et de soutien par rapport à l'article 2.1.c, les mesures commerciales unilatérales, et le suivi des résultats du bilan.

A Dubaï, les négociations autour du bilan mondiale ont été difficiles et ont finalement abouti à un texte, considéré par la majorité des Parties, comme un résultat positif. La CMA a « appelé » tous les pays à « contribuer » à une liste d'objectifs, y compris « **la transition vers l'abandon des combustibles fossiles... en accélérant l'action au cours de cette décennie critique** ». Après près de 30 ans, c'est la première fois qu'une décision de la COP exclut explicitement tous les combustibles fossiles. Néanmoins, le résultat n'a pas été à la hauteur de l'élimination complète que beaucoup considéraient comme nécessaire pour rester en dessous de l'objectif du 1,5 °C, ni du financement nécessaire pour soutenir la transition. Dans l'ensemble, le texte du bilan ne contient que des appels à l'action limités, la plupart des 196 paragraphes et 21 pages utilisant des verbes non opérationnels tels que "**rappelle**", "**note**" ou "**se félicite**" qui n'exigent aucune réponse contraignante de la part des pays. Il ne contient que huit "décisions" et huit "appels", ces derniers étant les plus faibles des termes utilisés pour inviter les pays à prendre des mesures en réponse à une décision de la CMA.

- Le texte final appelle **à tripler la capacité des énergies renouvelables et à doubler le taux d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici à 2030**, mais sans y associer les objectifs chiffrés qui figuraient dans les projets de texte précédents, en raison des objections de la Chine et de l'Inde, ce qui signifie que les pays pourront choisir le niveau de référence qui leur convient, ce qui compromettrait l'impact d'une telle mesure.
- Le texte appelle également à « **accélérer le déploiement des technologies à émissions nulles ou faibles, y compris [...] le captage, le stockage, et la valorisation du carbone** » (CSC). Les États producteurs de combustibles fossiles, comme l'Arabie saoudite, ont fait pression pour inclure les technologies CSC, car ils y voient un moyen de poursuivre leurs activités. Toutefois, la grande majorité des dirigeants et des scientifiques considèrent que le rôle des technologies CSC est extrêmement limité, qu'elles sont coûteuses, et qu'elles

ne permettent pas de piéger toutes les émissions. L'idée qu'elles puissent permettre aux entreprises de combustibles fossiles de poursuivre leur activité comme si de rien n'était relève du "fantasme", a d'ailleurs déclaré le directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie.

- Outre la formulation relative aux combustibles fossiles, le texte final reprend la formulation de la COP26 relative à la réduction progressive de la production d'électricité à partir du charbon, mais ne définit toujours pas ce que signifie le terme « **unbated** » (non adossé à des dispositifs de captage ou de stockage de carbone). Il ne reprend pas non plus le libellé des versions précédentes sur l'arrêt de l'octroi de permis pour les nouvelles centrales au charbon.
- En ce qui concerne les gaz à effet de serre autres que le dioxyde de carbone (CO2), le texte final appelle à "**accélérer et réduire de manière substantielle" les émissions "en particulier les émissions de méthane d'ici à 2030**". Toutefois, il ne contient pas d'objectifs chiffrés, comme c'était le cas dans les versions précédentes du texte.
- En ce qui concerne les subventions aux combustibles fossiles, le texte appelle à l'élimination progressive, dès que possible, des "**subventions inefficaces qui ne permettent pas de lutter contre la pauvreté énergétique ou d'assurer des transitions équitables**". C'est la première fois qu'un tel appel figure dans une décision globale de l'ONU, mais le terme "**inefficace**" est considéré comme permettant aux nations de faire largement ce qu'elles veulent. Le G20 avait promis la même chose en 2009, mais aucun progrès n'a été réalisé à ce jour.
- Le texte "**reconnaît que les combustibles de transition peuvent jouer un rôle dans la facilitation de la transition énergétique**". Cette formulation, qui fait référence au gaz en tant que "carburant de transition", a été proposée par la Russie. Il est important de noter toutefois qu'il s'agit d'un paragraphe distinct, qui n'est pas lié à un verbe opératoire dans le texte, puisqu'il est seulement "reconnu" et non pas lié à un "appel", une "demande" ou une "invitation" à l'action.
- Le bilan décide que tous les pays devraient soumettre leurs prochains engagements climatiques "au moins 9 à 12 mois avant" la COP30, qui se tiendra en novembre 2025 à Belem, au Brésil. Il les "encourage" à soumettre "des objectifs ambitieux de réduction des émissions à l'échelle de l'économie, couvrant tous les gaz à effet de serre, tous les secteurs et toutes les catégories... alignés sur la limitation du réchauffement de la planète à 1,5 °C".
- Le bilan "décide" de mettre en place une "**feuille de route pour la mission 1,5°C"** à développer par les présidences de la COP28, de la COP29 et de la COP30 (EAU, Azerbaïdjan et Brésil, respectivement). Cette feuille de route "stimulera l'ambition... l'action et la mise en œuvre au cours de cette décennie critique" afin de "maintenir l'objectif 1,5°C à portée de main". Un "dialogue" distinct de quatre ans sur la mise en œuvre des résultats du bilan se déroulera de 2024 à 2028.

Les déclarations finales des Parties ont montré à quel point il a été difficile de parvenir à ce compromis. Beaucoup ont dénoncé l'absence de référence claire à l'élimination complète des combustibles fossiles, la faiblesse du langage sur le charbon et le méthane, et les risques associés aux combustibles dits de transition. D'autres ont estimé que la référence à ces efforts mondiaux spécifiques était trop prescriptive et soulignait la nature « bottom-up » et déterminée au niveau national de l'Accord de Paris. L'adoption du bilan mondial a toutefois été saluée par une ovation soutenue et des applaudissements nourris provenant de toutes les Parties.

Pertes et préjudices

Un des résultats les plus importants attendus de la conférence de Dubaï était l'opérationnalisation du fonds de réponse aux pertes et préjudices. La décision de créer un tel fonds a été saluée comme l'avancée majeure de la COP27 de Sharm El-Sheikh. Toutefois, tous les détails relatifs à l'opérationnalisation du fonds devaient être réglés ultérieurement. Des discussions à ce sujet ont eu lieu tout au long de l'année 2023 sous diverses formes, notamment le deuxième dialogue de Glasgow, des ateliers spécialisés, et des consultations ministérielles. Un comité transitoire a été mis en place pour élaborer des recommandations sur les modalités telles que les éléments déclencheurs du financement, les critères d'éligibilité, et les sources de financement.

La nuit précédant le lancement officiel de la conférence, la présidence de la COP28 avait publié une proposition de texte basée sur le texte convenu lors de la dernière session du comité de transition, qui s'était achevée trois semaines plus tôt. Le lendemain, environ deux heures après le début de la séance plénière d'ouverture, M. Sultan Al Jaber, président de la COP28, a demandé à la salle plénière s'il y avait des objections à ce texte. Personne n'ayant soulevé d'objection, il a fait adopter la décision, ce qui a provoqué une grande ovation. L'adoption de la décision sur le fonds pour les pertes et préjudices est la première fois qu'un résultat substantiel est obtenu lors d'une session d'ouverture de la COP. C'est le résultat d'un travail préparatoire minutieux de la part de la présidence émiratie, qui craignait que cette question historiquement controversée ne soit utilisée pour faire dérailler les négociations.

Les pays ont convenu que le **fonds serait hébergé par la Banque mondiale pendant au moins quatre ans**, mais qu'il serait également une entité indépendante dans le cadre du mécanisme financier de la CCNUCC. Ils ont également convenu que le fonds serait doté d'un conseil d'administration de 26 personnes, dont la majorité des membres proviendraient de pays en développement. Le conseil d'administration sera également chargé de donner un nom au fonds. Cette décision a été prise alors que les États-Unis, qui se sont opposés pendant des décennies au concept même de "pertes et préjudices", se sont opposés à toute référence à un "fonds pour les pertes et préjudices". Au lieu de cela, l'envoyé américain pour le climat, John Kerry, a fait référence à plusieurs reprises au « ***fonds de réponse à l'impact climatique*** ».

Bien qu'il ait été généralement perçu comme une première victoire de la COP27, le fonds est resté très controversé. Contrairement à d'autres formes de financement de la lutte contre le changement climatique, les pays développés ne sont pas tenus d'alimenter le fonds. Il dépendra donc de la générosité des pays riches et de toute autre source d'argent pouvant être mobilisée. Après avoir lancé le fonds, M. Al Jaber a rapidement annoncé que les Émirats Arabes Unis seraient les premiers à l'alimenter, avec une contribution de 100 millions de dollars. L'Allemagne a suivi avec une autre contribution de 100 millions de dollars. Là encore, cela a été interprété comme étant le résultat d'une orchestration minutieuse par la diplomatie émiratie, car ces annonces ont permis au fonds d'atteindre le niveau minimum de 200 millions de dollars requis pour qu'il devienne un fonds intermédiaire financier de la Banque mondiale. Plusieurs autres parties ont suivi leur exemple en annonçant leur propre financement, notamment le Royaume-Uni, l'UE et le Japon. Les Émirats Arabes Unis, classés parmi les pays "en développement" dans le système des Nations unies, n'ont pas l'obligation de fournir des formes traditionnelles de financement de la lutte contre le changement climatique. Leur contribution a donc alimenté un discours plus large sur la question de savoir si les pays en développement relativement riches devraient fournir un financement pour le climat. Les représentants de la société civile et de certains pays en développement ont rapidement souligné que ce financement couvrirait moins de 0,2 % des besoins annuels des pays en développement, pour faire face aux pertes et préjudices climatiques.

Outre l'approvisionnement du fonds, **une autre source majeure de controverse avant la COP28 a été l'implantation du fonds au sein de la Banque mondiale**. Les représentants des pays en développement et les groupes de la société civile considéraient que la Banque était trop rigide dans la manière dont elle pouvait accepter et distribuer les fonds, et qu'elle facturait des frais administratifs trop élevés. Les experts ont relevé le risque de "conflit" entre les règles de la CCNUCC et celles de la Banque mondiale, qui devra être résolu rapidement pour que les fonds puissent être débloqués. Les pays en développement ont obtenu diverses "garanties" qui, si la banque ne les respectait pas, déclencheraient la recherche d'un nouveau siège pour le fonds.

L'autre décision majeure sur les pertes et préjudices issue de la COP28 concerne l'emplacement du réseau de Santiago pour la prévention, la réduction et la prise en compte des pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques. Lors des négociations des Nations Unies sur le climat qui se sont tenues à Bonn au début de l'année, les négociateurs ont tenté de parvenir à un accord sur l'emplacement du réseau afin qu'il puisse être lancé de manière adéquate. En fin de compte, les pays en développement du groupe du G77 et de la Chine étaient divisés sur la question de savoir si le réseau devait être installé à la Banque de développement des Caraïbes (CDB) ou dans un consortium du Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR) et du Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Quatre jours seulement après le début de la COP28, le G77 et la Chine sont parvenus à un consensus sur la localisation du réseau au sein de l'UNDRR/UNOPS. Le texte final mentionne également "l'exploration de domaines de collaboration" avec la CDB.

La question du fonds pour les pertes et préjudices ayant été clôturée rapidement, de nombreux observateurs se sont intéressés à la manière dont le sujet était traité dans le cadre du bilan mondial. Ils voulaient s'assurer que le document lui accordait la même importance qu'à d'autres grandes thématiques, tels que l'atténuation et l'adaptation. Selon eux, cela encouragerait les pays à prendre en compte les pertes et préjudices dans leurs futurs plans climatiques et à fournir un financement adéquat. En fin de compte, la question des pertes et préjudices a reçu des résultats mitigés dans le texte final. Les pertes et préjudices ont été inclus dans une section séparée, mais n'ont pas été présentés comme le "troisième pilier indépendant de l'action climatique, à côté de l'atténuation et de l'adaptation".

Adaptation

L'une des décisions clés attendues était l'adoption d'un cadre sur l'objectif global en matière d'adaptation (GGA), que les pays en développement ont poursuivi sans relâche lors de la COP27. Les négociations sur cette question n'ont pas été faciles et lors des organes subsidiaires (SB58) à Bonn, après une impasse prolongée, l'ensemble du travail a abouti à une note informelle produite par les cofacilitateurs, sans statut officiel et qui déclare que « le contenu de la note n'est pas destiné à préjuger des travaux ultérieurs que les parties pourraient vouloir entreprendre et n'empêche en aucune façon les parties d'exprimer d'autres points de vue qu'elles pourraient avoir à l'avenir ». Le point de discorde réside dans le fait que les pays en développement souhaitent une structure globale du cadre avec l'inclusion d'objectifs et d'indicateurs, tandis que les pays développés veulent maintenir le cadre à un niveau très élevé, sans objectifs ni indicateurs. En outre, les références aux principes d'équité et de CBDR-RC ont été à nouveau contestées par les pays développés et apparaissent donc comme des options dans la note informelle. L'habituelle question épineuse des moyens de mise en œuvre est également au cœur des divergences, les pays développés préférant l'option linguistique des "**conditions favorables**" dans les pays en développement, qui transfère essentiellement le fardeau sur ces derniers pour rechercher et attirer les financements.

Il est généralement admis que, contrairement à la réduction des émissions, l'adaptation aux changements climatiques est une question très complexe, spécifique au contexte, et qui ne peut pas être facilement quantifiée. C'est pourquoi le GGA a souvent été présentée comme une "**étoile directrice**" ambitieuse qui ne cherche pas à être trop prescriptive, mais qui pourrait néanmoins contribuer à orienter la planification et les dépenses futures en matière d'adaptation.

A Dubaï, les pays en développement ont souhaité faire du financement un élément central de la discussion autour du GGA. Ils ont fait valoir que toute ambition énoncée dans le cadre nécessiterait des investissements importants, que de nombreux pays d'entre eux ne pourraient pas se permettre. Les efforts d'adaptation dans les pays en développement sont gravement sous-financés. Contrairement à l'atténuation, les projets d'adaptation, qui ne génèrent généralement pas de revenus directs, peinent à attirer les investissements privés. Cela signifie que le financement public, sous forme de subventions, par les pays riches est considéré comme particulièrement important pour soutenir ce type de projets. À l'heure actuelle, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) estime que **les besoins financiers des pays en développement en matière d'adaptation sont jusqu'à 18 fois supérieurs aux flux actuels de financement public en provenance des pays développés**. Lors de la COP26 en 2021, les pays développés s'étaient engagés à doubler le financement de l'adaptation d'ici 2025 par rapport au niveau de 2019, ce qui représente environ 40 milliards de dollars. Mais, là encore, **les progrès en la matière restent très timides.**

Les négociations autour du GGA ont mal commencé. Le projet de texte de négociation n'a vu le jour que cinq jours après le début de l'événement, en raison des objections formulées par le groupe du G77 et de la Chine. Le groupe G77 souhaitaient que le financement de l'adaptation figure en bonne place dans le cadre du GGA, **y compris un objectif spécifique concernant le montant des fonds à fournir**. Les pays développés ont indiqué qu'ils souhaitaient voir des progrès dans le cadre du GGA mais qu'ils ne voulaient pas se focaliser sur le financement. Ils ont fait valoir que le débat sur le doublement des fonds destinés à l'adaptation aurait lieu l'année prochaine dans le contexte du NCQG (nouvel objectif collectif quantifié). Toutefois, les pays en développement et la société civile souhaitaient vivement que la question du financement soit abordée dans un langage fort, qui contraigne les pays développés à débourser de l'argent et les oblige à rendre des comptes.

Une autre question qui a marqué les négociations concernait le principe de la CCNUCC des "**responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives**" (CBDR-RC), principe cité dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), qui fait peser sur les pays développés une charge plus lourde pour faire face au changement climatique dont ils sont en grande partie responsables. De nombreux pays en développement souhaitaient reconnaître ce principe dans le cadre des négociations du GAA. Les pays développés, quant à eux, se sont totalement opposés à son inclusion.

Finalement, deux jours avant la fin officielle de la COP28, un projet de décision a été élaboré par la présidence. Il comprenait trois options concernant le CBDR-RC, une formulation plus faible sur le financement et aucune mention d'un objectif financier. De nombreuses parties ont exprimé leur mécontentement, mais ont déclaré qu'elles pouvaient travailler avec le texte. Les négociations se sont poursuivies et un autre texte a été publié, suscitant la désapprobation générale des pays en développement, au point que le groupe africain a publié une déclaration indiquant qu'il "[ne pouvait] pas accepter un cadre du GAA sans moyens de mise en œuvre de la part des pays développés".

En fin de compte, le texte final a été adopté avec un langage encore plus faible concernant le financement et le CBDR-RC. **La formulation précédente qui "demandait" aux pays développés de fournir des financements aux pays en développement a été supprimée, tout comme le texte sur la "prise en compte des priorités et des besoins" des pays "particulièrement vulnérables" tels que les états insulaires. Plutôt que de mentionner explicitement le CBDR-RC, le texte ne fait que se référer vaguement aux "dispositions et principes" de la CCNUCC et de l'Accord de Paris**. Peu de choses dans le texte obligent les pays développés à fournir plus de financement aux pays en développement.

En ce qui concerne le reste du texte, plusieurs changements ont été apportés au document final, reflétant les débats en cours tout au long de la COP28. Les parties développées, telles que l'UE, ainsi que le G77 ont convenu qu'il fallait plus de temps pour réaliser les évaluations des risques et mettre en œuvre les plans nationaux d'adaptation (PNA). En conséquence, les différents objectifs de "gouvernance" pour le suivi des progrès en matière d'adaptation ont été repoussés à 2030, alors que certains avaient été fixés à 2025. Un point de l'ordre du jour portant spécifiquement sur les PNA était également prévu lors de la COP28, mais il a fini par être renvoyé à des discussions futures, sans rien de plus qu'une décision de procédure. Un autre point de l'ordre du jour relatif à l'adaptation, concernant le rapport annuel du comité d'adaptation, a également été reporté à des réunions ultérieures.

En ce qui concerne les objectifs "thématiques" du GGA, aucun des objectifs plus spécifiques inclus dans les projets antérieurs n'a été repris dans les textes finaux. Au lieu de cela, des termes plus vagues ont été utilisés, tels que "**atteindre la résilience**" ou "**réduire les impacts**". Les parties s'étaient entendues auparavant sur l'eau, l'alimentation, la santé, les écosystèmes, les infrastructures, l'éradication de la pauvreté et le patrimoine culturel. Dans le cadre de ces thèmes, les négociateurs avaient discuté de sous-objectifs que les pays pourraient atteindre, tels que l'accès universel à l'eau potable ou la protection de 30 % des écosystèmes, mais ces objectifs ont été supprimés de la version finale du texte.

Le texte final a également conservé une formulation concernant la nécessité d'une adaptation "transformationnelle". Certains pays en développement avaient demandé la suppression de ces références, au motif que le concept est mal défini et qu'il placerait des obstacles supplémentaires sur la voie de l'obtention d'un financement pour l'adaptation.

Les parties n'ont pas convenu de mettre en place un point spécifique de l'ordre du jour pour continuer à discuter du GGA, comme certains l'avaient espéré. Toutefois, elles vont maintenant s'engager dans **un programme de travail de deux ans afin d'établir quels "indicateurs" peuvent être utilisés pour déterminer leur degré d'adaptation à l'avenir**.

Le texte final du bilan mondial contient quelques signaux positifs en matière de financement pour l'adaptation au profit des pays en développement. Il "exhorte" les pays développés à préparer un rapport sur les progrès réalisés en vue de doubler le financement de l'adaptation d'ici 2025 et "reconnaît" que ce financement devra finalement être "augmenté de manière significative au-delà du doublement". Enfin, le texte "décide" de convoquer un dialogue ministériel "sur la nécessité urgente d'accroître le financement de l'adaptation [...] afin de garantir la mobilisation par les pays développés parties de l'aide à l'adaptation promise" (il s'agit de l'une des huit utilisations du mot relativement fort "décide" dans le texte).

Atténuation

Lors de la COP27, les parties ont confirmé que l'objectif du Programme de travail de Sharm el-Sheikh sur le relèvement du niveau d'ambition en matière d'atténuation et l'application des mesures correspondantes (MWP) « sera d'accroître d'urgence l'ambition et la mise en œuvre des mesures d'atténuation au cours de cette décennie critique, d'une manière qui complète le bilan mondial ». Malgré le mandat du MWP de ne pas fixer d'objectifs mondiaux, il était attendu que les pays développés exercent de la pression à Dubaï en faveur d'objectifs d'atténuation mondiaux tels que le plafonnement des émissions d'ici 2025, la fixation d'objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ainsi que l'élimination progressive des combustibles fossiles. Certains pays en développement craignaient que ces objectifs ne soient pas liés à la fourniture de moyens de mise en œuvre, qu'ils ne soient pas équitables et qu'ils ne reflètent pas les réalités sur le terrain, dans la mesure où les pays développés augmentent leur production et leur consommation de combustibles fossiles. On s'attendait à ce que ces questions soient très controversées, en particulier lorsque les principes d'équité et du CBDRRC et la reconnaissance de la responsabilité historique des pays développés sont mis à l'écart.

Lors des réunions des organes subsidiaires qui se sont déroulées à Bonn en juin 2023, l'ordre du jour a fait l'objet d'une lutte acharnée et n'a été accepté que la veille de la clôture de la session de deux semaines. En effet, bien que l'on s'accorde à dire que l'atténuation est vitale, le coût économique de telles actions pourrait représenter une charge importante pour de nombreux pays en développement. En fin de compte, le MWP, ainsi qu'un point proposé sur le soutien financier, ont été retirés de l'ordre du jour, et une note informelle publiée par les présidents des organes subsidiaires a fait état des travaux sur ce point à Bonn.

À l'approche de la COP28, certains observateurs craignaient donc que des différends similaires sur l'élimination progressive des combustibles fossiles et le financement nécessaire à une transition juste ne se manifestent à nouveau. Le texte initial produit le 2 décembre était un "outil informel" plutôt qu'un projet de texte, en raison d'un désaccord sur la duplication avec le bilan mondial. Il en a été de même pour les textes publiés le 3 décembre et le 5 décembre, même si tous deux contenaient davantage d'éléments pouvant être considérés comme un projet de texte.

Le 9 décembre, un projet de texte ayant un statut officiel a finalement été publié, bien qu'il fût parsemé de crochets. Il comprenait des domaines clés de divergence, tels que la question de savoir s'il fallait "encourager les parties à envisager... en vue d'intensifier d'urgence" **l'action et s'il fallait "souligner l'importance d'accélérer la transition vers une énergie juste"**. Les divergences autour du mandat du MWP - en particulier, les discussions sur le rôle des combustibles fossiles se poursuivant dans la négociation sur le bilan mondial - ont dominé les désaccords, limitant les progrès sur d'autres questions au cours des jours suivants. Après les projets de textes de négociation du 9 décembre, quatre jours se sont écoulés sans qu'aucun texte supplémentaire ne soit publié, les discussions étant dans l'impasse.

Kay Harrison (Nouvelle-Zélande) et Carlos Fuller (Belize) ont été nommés cofacilitateurs du MWP le 9 décembre, dans un effort pour faire progresser les négociations au-delà des "progrès incrémentaux" observés au cours des 10 premiers jours de discussions. Le texte final publié et accepté le dernier jour de la COP28 est plus procédural que substantiel, en raison des défis liés au mandat du programme et de la méfiance persistante entre les parties quant à savoir qui supportera la charge de l'atténuation et comment (comme on l'avait vu à Bonn).

Toutes les références à 1,5°C ont été supprimées du projet final, y compris le point du projet précédent notant "le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat selon laquelle les impacts du changement climatique seront beaucoup plus faibles avec une augmentation de la température de 1,5°C qu'avec une augmentation de 2°C, et la détermination à poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C". La suppression de ce point, ainsi que l'accent mis sur la "**nécessité urgente pour les parties de redoubler d'efforts pour réduire collectivement les émissions par une action accélérée et la mise en œuvre de mesures d'atténuation nationales**" (une référence à l'article 4, paragraphe 5, qui stipule qu'un soutien doit être apporté aux pays en développement parties pour soutenir ces efforts collectifs) et la reconnaissance du fait que les pays ont "des points de départ, des capacités et des situations nationales différents", témoignent de l'absence de conclusions substantielles dans le MWP.

Au-delà de la COP28, le MWP servira de processus dans lequel les résultats du bilan mondial en matière d'atténuation pourraient être mis en œuvre. Il existe toutefois un certain degré d'incertitude à ce sujet, car on ne sait pas si la "**feuille de route pour la mission 1,5C**" sera liée au MWP.

Questions relatives au financement

Hormis l'adoption du fonds pour les pertes et préjudices, aucun des principaux points à l'ordre du jour de la COP28 n'était exclusivement axé sur le financement de la lutte contre le changement climatique. Cependant, le sujet a imprégné l'événement et a été un point de discussion clé dans la plupart des négociations, comme à chaque COP.

En 2009, les Parties développées ont été chargées de fournir au moins 100 milliards de dollars de financement climatique par an aux pays en développement d'ici 2020 et jusqu'en 2025. Jusqu'à présent, elles n'ont pas réussi à le faire et, ce faisant, ont contribué à un manque de confiance entre les Parties. Toutefois, un rapport récent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a conclu que, malgré le manque de données accessibles au public, l'objectif avait "probablement déjà atteint en 2022", ce qui a été cité à plusieurs reprises comme une nouvelle positive par les pays développés lors de la COP28. Ils souhaitaient qu'elle soit reflétée dans les résultats du point de l'ordre du jour relatif au "financement à long terme de la lutte contre le changement climatique", qui concerne la réalisation de l'objectif de 100 milliards de dollars. Toutefois, les pays en développement ont fait valoir que les conclusions de l'OCDE étaient essentiellement des conjectures et ne devaient pas être prises en compte. Certains pays en développement ont également suggéré d'utiliser les estimations d'Oxfam, plutôt que celles de l'OCDE, pour évaluer les progrès accomplis en vue d'atteindre les 100 milliards (l'ONG ne comptabilise pas entièrement les contributions accordées sous forme de prêts, ce qui réduit de près de trois quarts les estimations relatives au financement de la lutte contre le changement climatique). Le texte final ne fait pas explicitement référence à l'OCDE ou à Oxfam. Toutefois, il "**prend note des différentes estimations**" des progrès réalisés en vue d'atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars, examinées par le Comité permanent des finances des Nations unies, dans un rapport qui intègre les travaux des deux organisations. Si les pays en développement veulent continuer à mettre l'accent sur les échecs passés, c'est en partie parce que, même si l'objectif de 100 milliards de livres sterling aurait été atteint en 2022, les pays développés seraient toujours obligés de combler le déficit pour 2020 et 2021, qui s'élève à 27 milliards de dollars. Dans le bilan mondial, les pays développés ont d'ailleurs accepté de "respecter pleinement et de toute urgence" l'engagement de 100 milliards de dollars.

Pendant ce temps, les négociations se sont poursuivies sur le développement d'un objectif de financement climatique post-2025 pour remplacer la promesse de 100 milliards de dollars, appelé

le **nouvel objectif collectif quantifié** (NCQG). Les pays en développement, qui s'attendent à être les principaux bénéficiaires de ce nouvel objectif, souhaitent que les détails en soient fixés plus rapidement. Les pays développés, quant à eux, préfèrent retarder les discussions sur tout ce qui est substantiel jusqu'à ce qu'ils soient contraints de le faire.

En particulier, les pays en développement soulignent depuis un certain temps la nécessité d'une discussion sur le montant du NCQG. Cependant, les pays développés ont traditionnellement refusé de s'engager dans des discussions sur le **montant de l'objectif,** en essayant de repousser cette question aux discussions de l'année prochaine. A Dubaï, les parties n'étant pas parvenues à un accord, les discussions se sont finalement concentrées sur la manière de poursuivre les ateliers prévus dans le cadre des discussions autour du NCQG. En fin de compte, les négociateurs ont convenu d'aller au-delà de ces discussions techniques et de faire de la place l'année prochaine pour commencer à travailler sur un projet de texte de décision avant la COP29.

L'un des refrains courants des pays développés en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, notamment en ce qui concerne le nouvel objectif collectif quantifié de financement de la lutte contre le changement climatique (NCQG), a été la question de l'"**élargissement de la base des contributeurs**", afin d'inclure "d'autres pays en développement en mesure de le faire", ainsi que le secteur privé et les banques multilatérales de développement (BMD). Il s'agit d'une question très controversée lors des négociations, en particulier dans le contexte des échecs passés des pays développés en matière de financement de la lutte contre le changement climatique. Les pays en développement se sont opposés à ces propositions, affirmant qu'elles s'écartent des dispositions de la Convention et de l'Accord de Paris. Certaines grandes économies émergentes distribuent déjà des sommes importantes de financement lié au climat à d'autres nations du Sud, mais cela n'est pas considéré sous le terme politisé de "financement climatique" dans le contexte de l'ONU.

En dehors des négociations, le sentiment que les fonds climatiques mobilisés par l'intermédiaire du système des Nations unies ne suffiraient pas à relever les défis à venir se répand ces dernières années. Nombreux sont ceux qui plaident en faveur de changements dans l'"architecture" financière mondiale, tels que ceux décrits par le groupe d'experts de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique dans son nouveau rapport. Ce dernier s'appuie sur un mouvement croissant, mené par la Barbade et une poignée d'autres nations du Nord et du Sud, visant à réformer le système financier international et à mobiliser les milliers de milliards de dollars nécessaires à la lutte contre le changement climatique. Parmi les idées proposées pour mobiliser des fonds en faveur de l'action climatique figurent des prélèvements sur les secteurs fortement émetteurs et des réformes des banques multilatérales de développement (BMD) afin de libérer davantage de fonds.

Ces questions ont également trouvé leur place dans les négociations. Le bilan mondial "souligne" le rôle des "gouvernements, banques centrales, banques commerciales, investisseurs institutionnels et autres organisations financières" pour "assurer ou améliorer" l'accès au financement climatique. Il indique également que ces institutions devraient "**accélérer [...] les sources de financement nouvelles et innovantes**". Le document mentionne spécifiquement la taxation comme une option - c'est la première fois qu'elle est mentionnée dans un texte de décision de la COP.

Les négociateurs ont également discuté des projets de rapports entrepris par le Comité permanent des finances sur les moyens de réaliser l'article 2.1c de l'Accord de Paris, de doubler le financement de l'adaptation et de définir le financement du climat. Il s'agit là de questions controversées dans les négociations.

Article 6

L'article 6 de l'Accord de Paris couvre les marchés internationaux de carbone et d'autres "approches coopératives" que les nations pourraient utiliser pour atteindre leurs objectifs climatiques. En dehors du régime climatique international, le marché du carbone dit "volontaire" (VCM) a également fait l'objet d'un examen approfondi cette année, après que des enquêtes très médiatisées ont mis en lumière ses lacunes.

Les marchés de carbone ont souvent fait l'objet de controverses lors des COP, certains pays étant opposés à l'idée par principe. Lors de la COP25 à Madrid en 2019, les négociations sur l'article 6 se sont terminées sans accord. Ces divergences ont été aplanies lors de la COP26 l'année suivante. Des règles ont enfin été convenues sur l'échange bilatéral de carbone entre pays au titre de l'article 6.2, sur le marché international centralisé du carbone au titre de l'article 6.4 et sur les "approches non marchandes" (NMA) au titre de l'article 6.8.

Avant les négociations de cette année, l'Association internationale pour l'échange de quotas d'émission (IETA) a déclaré que, ses règles ayant déjà été approuvées, l'article 6 ne figurait plus parmi les priorités de l'agenda politique. L'IETA a déclaré que c'était l'occasion "d'éviter une politisation extrême et de se concentrer sur les décisions clés visant à rendre opérationnels les marchés internationaux du carbone". Lors de la COP28 à Dubaï, les pays ne sont toutefois pas parvenus à un accord sur les articles 6.2 et 6.4, tous deux soumis à la "règle 16", ce qui signifie que les négociations reprendront l'année prochaine.

Article 6.2

Contrairement aux espoirs de l'IETA, les discussions sur l'article 6.2 ont été fortement politisées, avec de profonds désaccords sur la nécessité - et la manière - d'imposer des processus et des contrôles sur le commerce bilatéral. La COP27 a donné aux pays déclarant leur utilisation de l'article 6.2 toute latitude pour qualifier les informations comme étant confidentielles, le contrôle se limitant à un examen des informations rapportées par une équipe technique de l'ONU. Lors de la COP28, certains pays ont fait pression en faveur d'un processus clair pour "identifier, notifier, et corriger les incohérences". Les projets de textes antérieurs au sommet comprenaient une longue section sur ce sujet, mais celle-ci a été réduite à un seul paragraphe dans l'avant-dernier projet. Ils souhaitaient également une séquence plus clairement définie pour l'autorisation des systèmes de réduction des émissions de carbone et l'émission ultérieure des crédits carbone correspondants, ainsi que des règles strictement limitées quant au moment où l'autorisation des crédits carbone peut être "révoquée".

Cela pourrait conduire à une situation paradoxale dans laquelle des règles strictes sont négociées pour un marché du carbone hautement réglementé par les Nations Unies (sous l'article 6.4), alors que les pays ont également la possibilité d'échanger des crédits carbone dans le cadre des "approches coopératives" de l'article 6.2, par le biais d'accords bilatéraux ou multilatéraux très peu réglementés et sans contrôle indépendant. Le principal différend dans ces négociations sur l'article 6.2 oppose les partisans de normes volontaires et de processus flous et rapides - principalement les États-Unis - et ceux, notamment l'UE, l'AILAC et d'autres, qui préconisent une plus grande rigueur, une supervision et des approches coopératives pour minimiser l'asymétrie déjà importante entre l'article 6.2 et l'article 6.4.

Article 6.4

Pour commencer à fonctionner, le marché international du carbone visé à l'article 6, paragraphe 4, a besoin de règles sur la manière de définir le nombre de crédits carbone générés par chaque projet. Des projets de recommandations sur les "méthodologies" de l'article 6, paragraphe 4, ont été soumis à l'approbation de la COP28. Ils définissent des notions clés telles que le "niveau de référence" par rapport auquel les réductions ou les suppressions d'émissions peuvent être "créditées", générant ainsi des crédits de "réduction d'émissions au titre de l'article 6, paragraphe 4" qui peuvent être achetés et vendus. Le projet de règles stipule que le niveau de référence doit être cohérent avec l'engagement climatique du pays d'accueil, plutôt que d'être fixé par rapport à une "activité normale" (business-as-usual). Il précise également comment l'émission de crédits carbone au titre de l'article 6, paragraphe 4, doit éviter de "bloquer" des émissions incompatibles avec les objectifs climatiques. Ces recommandations ont été élaborées par un "organe de surveillance" qui supervise le marché international du carbone de l'article 6.4. Bien que ces recommandations aient bénéficié d'un large soutien lors de la COP28, l'accord a achoppé sur les règles relatives aux crédits carbone générés par des "absorptions", c'est-à-dire des processus techniques ou naturels qui aspirent le dioxyde de carbone (CO2) hors de l'atmosphère. Selon les experts, de nombreuses méthodes d'élimination du carbone ne sont pas permanentes et comportent des risques d'inversion. L'utilisation de crédits non permanents pour compenser les émissions continues de combustibles fossiles devrait être traitée avec une extrême prudence et limitée d'une manière ou d'une autre. Bien que le projet de lignes directrices sur l'absorption ait prévu un certain nombre de moyens pour y parvenir, notamment des crédits "tampons" pouvant être conservés à titre d'assurance, il a laissé un certain nombre de questions en suspens. Il s'agit notamment d'un outil permettant d'évaluer le risque d'inversion et d'une décision sur la durée pendant laquelle les projets devront être contrôlés après avoir cessé d'émettre des crédits. Ce suivi est nécessaire pour s'assurer que le carbone retiré de l'atmosphère est toujours stocké autrement dit, qu'il n'a pas été "inversé".

Un certain nombre d'autres questions importantes ont été laissées en suspens avant la COP28, notamment l'"outil de développement durable" que les projets de crédits carbone devront utiliser dans le cadre du marché de l'article 6.4, ainsi qu'une procédure de réclamation pour traiter les litiges. L'organe de surveillance doit également élaborer des outils pour aider les projets de crédits carbone à déterminer le niveau de référence approprié pour l'octroi de crédits et à démontrer que les émissions réduites ou supprimées sont réellement "additionnelles" par rapport à ce qui se serait produit de toute façon.

Il doit également mettre au point un outil permettant d'éviter le risque de "fuite" de carbone. La plupart de ces outils sont obligatoires, ce qui signifie que les projets ne pourront pas commencer à émettre des crédits au titre de l'article 6.4 tant que les outils n'auront pas été mis en place. L'UE a insisté pour que la COP28 adopte les recommandations sur les méthodologies, tout en demandant que le document sur les absorptions soit davantage travaillé. Le groupe des pays en développement aux vues similaires (LMDC) a quant à lui insisté pour que les deux documents soient adoptés en bloc.

En outre, les observateurs ont estimé que le projet de texte de la COP28 ne fournissait pas de garanties suffisantes en matière de sauvegardes et de droits humains, et qu'il n'énonçait pas clairement la nécessité d'établir un mécanisme indépendant de règlement des litiges avant de faire avancer les projets. Cela est extrêmement risqué, comme on l'a vu avec le mécanisme de développement propre (MDP, le marché du carbone dans le cadre du protocole de Kyoto), où de nombreux projets ont fait l'objet d'allégations de violations des droits de l'homme et d'impacts

environnementaux et où un mécanisme de réclamation indépendant n'a jamais été adopté, laissant les communautés complètement sans protection.

En fin de compte, la COP28 n'a pas été en mesure d'adopter une décision sur l'article 6.4. Cela signifie que le marché international du carbone qu'elle était censée mettre en place sera bloqué pour une année supplémentaire.

Enfin, la COP28 a également discuté d'une proposition des Philippines visant à ce que l'article 6.4 permette aux systèmes "d'évitement d'émissions" de générer des crédits carbone. La notion d'évitement des émissions a une définition limitée et spécifique dans le cadre du MDP, mais elle est utilisée de manière très variée dans d'autres contextes. Dans la proposition des Philippines, il pourrait s'agir de générer des crédits carbone en acceptant de ne pas développer de nouvelles infrastructures ou réserves de combustibles fossiles, en puisant dans une énorme réserve potentielle d'hypothétiques "émissions évitées" qui pourraient alors être utilisées pour "compenser" les émissions en cours. Toutes les autres parties s'y sont opposées, notamment l'Inde, l'UE, la Coalition des Nations des Forêts Tropicales, et le Royaume-Uni.

Article 6.8

La troisième partie de l'article 6 sur la coopération est constituée des "approches non marchandes" (NMA) visées à l'article 6.8. L'idée a longtemps été mal définie, mais elle a été défendue par ceux qui s'opposent par principe aux mécanismes fondés sur le marché, en particulier à la lumière des problèmes posés par certains systèmes de marché du carbone. Le désaccord sur la signification des NMA s'est poursuivi lors de la COP28. Les projets de textes "invitent les parties à envisager des approches non marchandes, y compris des mesures fiscales nationales [telles que la tarification du carbone]". Cette proposition a été soutenue par l'UE, mais combattue par plusieurs groupes de pays en développement, dont groupe des pays en développement aux vues similaires (LMDC) et l'AILAC. La version finale du texte, publiée dans la soirée du 13 décembre, évite les exemples spécifiques de NMA et se contente d'"encourager les parties à continuer d'identifier les opportunités" de les utiliser. Le texte "prend note des progrès" dans la mise en place d'une "plateforme basée sur le web" pour le partage des NMA, ajoutant que cela n'a pas été achevé dans les délais convenus lors de la COP27. Le texte demande également aux pays de soumettre des idées pour les travaux en cours du "comité de Glasgow" sur les NMA qui a été créé lors de la COP26 et qui continue à fonctionner.

Marché de carbone volontaire (VCM)

La présidence de la COP28 a déclaré avant le début de la COP qu'elle "visait à restaurer la crédibilité et la confiance dans les VCM en convoquant les dirigeants gouvernementaux et institutionnels au plus haut niveau pour reconnaître publiquement les VCM à haute intégrité en tant que catalyseurs de l'action climatique". Le sommet a été marqué par un grand nombre d'annonces liées au VMC, notamment de la part du Conseil d'intégrité pour les marchés volontaires du carbone (ICVCM), d'un groupe de pays de l'UE sur les marchés à "haute intégrité" et de la Banque mondiale.

Ces efforts sont, d'une part, une réponse à l'examen minutieux de certains programmes du VCM et, d'autre part, le reflet de la lenteur des progrès accomplis en ce qui concerne l'article 6. Le secrétaire exécutif de la CCNUCC, Simon Stiell, a offert une perspective quelque peu contrastée sur la question, en déclarant: « les marchés peuvent nous aider à accroître l'ambition et à réduire les émissions (…) mais les marchés volontaires du carbone ne peuvent pas se substituer à l'action des gouvernements (...) et les marchés volontaires ne peuvent pas se substituer à de solides réductions internes des émissions par le secteur privé, ce qui signifie qu'il faut s'assurer que les réductions d'émissions ne sont pas remplacées par des compensations ou des crédits de carbone. »

Mesures de riposte

Établies lors de la COP17, les "mesures de ripostes" ont traditionnellement été considérées comme un terrain d'action pour les différends en dehors de la fixation d'objectifs climatiques. La dernière version du programme de travail sur les mesures de riposte (RMWP) prévoit des dialogues sur les transitions justes de la main-d'œuvre, les évaluations socio-économiques et économiques, la diversification des économies et la création de conditions de travail décentes et d'emplois de qualité. Lors de la COP28, les batailles sur les impacts des mesures de riposte ont été, comme on pouvait s'y attendre, prolongées, mais à la suite de discussions animées, un texte final a été produit avant la clôture. Avec l'entrée en vigueur en octobre du mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et en juillet de la loi sur la déforestation, ainsi que les prises de bec nord-sud sur le commerce et l'environnement à l'OMC, la discussion sur les mesures commerciales liées au climat a été un thème récurrent dans de nombreuses négociations de la COP28, ainsi que dans le RMWP.

Quatre jours avant le début de la COP28, le groupe de pays BASIC a soumis une proposition à la CCNUCC et à la présidence des Émirats arabes unis afin d'ajouter un point sur les "mesures commerciales unilatérales liées au changement climatique" à l'ordre du jour de la COP28. La présidence a inclus ce point supplémentaire dans l'ordre du jour provisoire de la COP28, mais l'a finalement abandonné. Les discussions sur les mesures de riposte se sont toutefois poursuivies dans le cadre du SBSTA et du bilan mondial. Cette année, les pays étaient censés procéder à un examen à mi-parcours du plan de travail de six ans du forum et de son conseil d'experts (KCI) et décider des activités supplémentaires à y ajouter. Le 6 décembre à 1 heure du matin, 56 points de désaccord n'avaient pas été résolus dans le projet de texte de négociation. Certains portaient sur les fonctions, les modalités et la composition du forum, mais la majorité des crochets concernent son programme de travail - et la question de savoir s'il prendra en compte les co-bénéfices positifs et les compromis négatifs des politiques climatiques. Le renforcement des capacités a été un sujet de discorde, les pays du G77 exigeant une évaluation des impacts négatifs des mesures unilatérales et une assistance pour minimiser ces dommages. Il n'y a aucune référence aux impacts transfrontaliers ou aux mesures unilatérales dans le texte final des mesures de réponse. Les parenthèses ne semblant pas disparaitre du texte avant la clôture du SBI/SBSTA, les coprésidents de la KCI ont tenu de longues discussions, rassurant les pays sur le fait que leurs préoccupations feraient toujours l'objet d'un débat approfondi au cours de la deuxième semaine. Le 6 décembre, les présidents des organes subsidiaires ont conclu qu'ils n'étaient pas en mesure de clôturer les travaux sur les mesures de riposte et ont transmis le texte à la présidence de la COP. Le 8 décembre, le président de la COP, M. Al Jaber, a nommé Andrei Marcu, du Honduras, et Georg Børsting, de la Norvège, pour mener des consultations informelles sur les mesures de riposte.

Le fait d'éviter les mesures unilatérales figurait parmi les priorités des blocs de pays en développement, tels que le G77+Chine, les PMA, le BASIC et l'ABU, qui ont été nombreux à souligner que le "protectionnisme" pourrait augmenter les coûts de mise en œuvre de l'Accord de Paris. Séparément, la Russie a proposé que le bilan prenne en compte les "risques socio-économiques d'une élimination accélérée des énergies fossiles", en particulier les impacts sur les prix de l'électricité et le chômage. Certains pays, notamment les États-Unis, souhaitaient que les impacts positifs des mesures de riposte et leur absence de mise en œuvre par les "principaux émetteurs" soient pris en compte dans le bilan mondial. Bon nombre de ces points de vue ont été reflétés dans les premières séries d'éléments constitutifs du texte du bilan mondial. Dans la version finale du bilan mondial, les mesures de riposte ont été incluses dans une section séparée. Toutefois, la seule référence explicite aux barrières commerciales "unilatérales" se trouve dans la section consacrée à la coopération internationale.

Agriculture

L'initiative commune de Sharm el-Sheikh sur la mise en œuvre d'une action climatique pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (SSJW), convenue lors de la COP27 l'année dernière, est le seul chantier officiel de la CCNUCC à traiter de l'agriculture et des systèmes alimentaires. Le SSJW succède au travail conjoint de Koronivia pour l'agriculture, qui a été établi lors de la COP23 à Bonn, en 2017.

L'objectif des négociations du SSJW lors de la COP28 était d'établir une feuille de route pour l'initiative commune. Il y avait trois éléments principaux : se mettre d'accord sur un ensemble de thématiques pour les trois ateliers mandatés qui se tiendront dans le cadre de l'initiative, établir le portail en ligne pour les soumissions dans le cadre des ateliers, et déterminer comment le travail lui-même devrait être effectué et synthétisé. Dans le cadre du SSJW, comme pour Koronivia avant lui, une série d'ateliers rassemble un large éventail de voix sur un sujet particulier, chaque atelier aboutissant à un rapport de synthèse.

Le premier jour des négociations, certains pays développés ont suggéré qu'il serait plus constructif de partir d'une feuille blanche, après avoir échoué à trouver un consensus lors de la dernière session des organes subsidiaires à Bonn. Mais les pays en développement étaient en faveur de l'utilisation de la note informelle préparée à Bonn en juin comme base de négociation. Les parties auraient "déploré" l'absence de progrès dans les salles de négociation au cours des premiers jours, certains notant que la Déclaration des Émirats sur l'agriculture durable donnait plus de poids et d'urgence au travail effectué dans ces salles. Les parties et les observateurs ont déploré qu'une année du mandat du SSJW se soit déjà écoulée, sans que rien n'ait été fait.

Le bloc de négociation du G77 et de la Chine a proposé la création d'un "groupe de coordination", qui contribuerait à faciliter la mise en œuvre des travaux conjoints. Les pays développés ont exprimé des inquiétudes quant aux résultats de ce groupe et aux coûts qu'il engendrerait pour organiser des réunions supplémentaires. Au fil des négociations, le groupe de coordination est resté le principal point d'achoppement, le bloc G77 et la Chine insistant sur le fait que s'ils ne parvenaient pas à un accord sur le groupe, il n'y aurait pas d'accord sur quoi que ce soit d'autre.

En fin de compte, les négociations sur le SSJW se sont achevées sur un texte de procédure. La note informelle qui sera transmise à Bonn n'a pas de statut juridique et peut ou non servir de base au prochain cycle de négociations. L'annexe I de la note informelle contient une décision encore entre crochets d'établir un groupe de coordination pour "faciliter l'initiative commune de Sharm el-Sheikh... pour la durée du mandat établi" lors de la COP27. L'annexe II présente les sept thématiques proposées pour les trois ateliers, avec deux options pour chacun des deux premiers ateliers et trois pour le dernier.

4C MAROC

Plan d'action sur le genre

Le plan d'action sur le genre, lancé lors de la COP25 à Madrid et s'appuyant sur le programme de travail de Lima sur le genre de la COP20, vise à intégrer une réflexion et une politique sensibles au genre dans les négociations de la CCNUCC. Actuellement dans l'avant-dernière année de son mandat de cinq ans, le plan d'action pour l'égalité entre les hommes et les femmes était "destiné à être une négociation extrêmement procédurale" lors de la COP28.

Le financement est resté un point d'achoppement tout au long des négociations, les pays en développement affirmant qu'ils ont besoin de ressources pour mettre en œuvre des politiques tenant compte de la dimension de genre au niveau national. Le texte qui a finalement été adopté a été considérablement "réduit". Les références à un certain nombre d'ateliers et de rapports réalisés dans le cadre du plan, y compris un rapport de l'Organisation internationale du travail sur le genre et une transition juste, n'ont pas été incluses dans la décision finale. Le plan d'action pour l'égalité des sexes devrait être renouvelé et renégocié lors de la COP29 l'année prochaine.

Route vers la COP29

Après des mois de querelles et de blocages, il a été convenu lors de la COP28 que la COP de l'année prochaine se tiendrait à Bakou, en Azerbaïdjan. Chaque année, le lieu du sommet change entre les cinq groupes régionaux des Nations unies, et la COP29 était prévue pour l'Europe de l'Est. Le choix du pays hôte requiert toutefois un consensus, et l'opposition de la Russie à différents choix en raison du conflit en cours en Ukraine a entraîné un retard. La Russie a bloqué les candidatures de pays tels que la Bulgarie, la Slovénie et la Moldavie. Si aucun lieu n'avait été convenu, les négociations auraient pu se tenir à Bonn, où se trouve le siège de la CCNUCC. Mais l'Azerbaïdjan a finalement été choisi le 9 décembre, suite à la conclusion d'un accord avec l'Arménie voisine.

Par ailleurs, le Brésil a été confirmé comme hôte de la COP30 en 2025, le sommet devant se dérouler dans la ville de Belém, située dans la forêt tropicale. D'autres pays se sont déjà portés candidats pour accueillir les futures COP, notamment l'Australie pour la COP31 et l'Inde pour la COP33. Mais aucune décision officielle n'a encore été prise à ce sujet.

4C MAROC