

Faux succès ou réelle avancée : quel bilan tirer de la COP28 ?

Kévin Magron*

Les COP donnent lieu chaque année à des interprétations divergentes, selon que l'on soit entrepreneur, décideur politique, diplomate, journaliste ou militant écologique. Pour autant, au-delà des marqueurs traditionnels que sont les annonces financières ou la participation (qui semble croître inexorablement), on peut tirer sans hésitation un bilan positif de cette édition. Loin du succès historique annoncé par certains, Dubaï représente un pas dans la bonne direction, et les deux semaines de conférence auront permis des avancées sur des dossiers clés qui devront maintenant faire l'objet d'une mise en œuvre concrète pour se traduire par une baisse des émissions.

1. Un premier « bilan mondial » de l'Accord de Paris assorti d'un paquet Énergie inédit

La COP de Dubaï était celle du premier « bilan mondial », évaluation des progrès collectifs accomplis depuis l'Accord de Paris. Ce bilan, qui a lieu tous les cinq ans, porte sur l'ensemble des piliers de l'action climatique et le texte attendu devait refléter l'ambition à combler l'écart entre les cibles annoncées à Paris et la situation actuelle. Le tout devant être pris en compte par les pays dans leurs prochaines contributions déterminées au niveau national (CDN).

Le premier élément rassurant de cette COP est que l'objectif de limitation du réchauffement à hauteur de 1,5 degré est rappelé, et que les objectifs en termes de baisse des émissions de gaz à effet de serre sont collectivement réaffirmés dans le texte (avec reprise des cibles du GIEC de -43 % en 2030, et de -60 % en 2035 par rapport à 2019).

Le deuxième élément, malgré la polémique autour du profil controversé du président de la COP, c'est incontestablement le paquet Énergie de ce bilan mondial, avec un réel progrès par rapport au texte de la COP26 à Glasgow. L'appel à « une sortie progressive (« *transitioning away* ») des énergies fossiles dans les systèmes énergétiques d'une manière juste, organisée et équitable, en accélérant l'action climatique dans cette décennie critique, de manière à atteindre la neutralité d'ici 2050 » est inédit dans un accord multilatéral et traduit une prise de conscience du basculement nécessaire vers une économie neutre en carbone. C'est un symbole du changement de paradigme dans lequel nous sommes entrés, et en tant que tel, un succès diplomatique incontestable.

Couplé à un engagement fort de l'ensemble des Parties à multiplier par trois les énergies renouvelables, et à multiplier par deux l'efficacité énergétique d'ici 2030, ce langage amorce « le début de la fin » des fossiles, comme l'a caractérisé le secrétaire exécutif de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Simon Stiell.

Mais restons lucides, avec plus de 80 % d'énergies fossiles dans le mix énergétique mondial, ce pas dans la bonne direction ne doit pas cacher l'ampleur des efforts qu'il reste à produire pour rester dans la fourchette de 1,5 degré. C'est notamment dans le domaine du charbon, dont la demande a été la plus importante de l'histoire en 2022 avec 8,3 milliards de tonnes, et près de 500 gigawatts de capacités en construction ou en planification (alors même que l'AIE préconise de retirer près de 100 gigawatts chaque année pour

* Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

tenir les cibles de l'Accord de Paris), que Dubaï n'a pas marqué les progrès attendus.

Constatant la part toujours prépondérante des émissions de gaz à effet de serre dues au charbon, le président de la République française a ainsi lancé à Dubaï le *Coal Transition Accelerator* (CTA). En partenariat avec plusieurs pays dépendants du charbon (comme le Vietnam), cette initiative rappelle l'approche engagée avec le Pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P); dans une logique partenariale et pragmatique avec les pays du Sud, le CTA cherche à mettre en retraite anticipée des centrales à charbon ou à accélérer leurs reconversions, tout en préservant l'emploi, grâce à une meilleure mobilisation de la finance mixte. Ce travail se fait évidemment avec les acteurs du privé, et les gouvernements qui se sont engagés dans la transition au travers notamment d'autres programmes comme les JETP auxquels la France participe (*Just Energy Transition Partnership*). Élément notable dans le contexte d'une COP, Dubaï reconnaît aussi le rôle croissant des banques centrales et des régulateurs pour lever les barrières aux investissements nécessaires à l'atténuation et à l'adaptation, et libérer ainsi l'investissement pour financer la transition dans les pays du Sud. Ceci est en ligne avec l'agenda de réforme globale du système financier que la France promeut par ailleurs.

Autre signal encourageant enfin, la mention inédite de l'énergie nucléaire dans le bilan mondial comme élément d'une économie décarbonée. Notre pays a été clé en organisant en début de COP un évènement avec 22 autres pays sur la place de l'atome, qui a convaincu la présidence émirienne de refléter ce point dans l'accord final.

2. Un volet financier qui progresse et contribue à restaurer la confiance

Élément central des négociations climatiques, le financement des pays en développement par les pays du Nord reste un point difficile des COP. À cet égard, la COP27 de Charm el-Cheikh aura été sans aucun doute celle de la justice climatique avec la création très attendue par les plus vulnérables du fonds de réponse aux «pertes et

préjudices». Avec des annonces de contributions d'un montant total de 792 millions de dollars (M\$), Dubaï a rempli l'objectif d'opérationnaliser ce mécanisme avec une base élargie de donateurs, et une contribution française jusqu'à 100 millions d'euros (M€) en fonction de la gouvernance du fonds, afin de garantir qu'il bénéficie bien aux plus pauvres.

Ces annonces ont permis d'apaiser un peu le débat sur la finance climat et de restaurer la confiance qui s'érode depuis plusieurs années. Le rapport annuel de l'OCDE sorti avant la COP indiquait que les pays développés avaient mobilisé 89,6 milliards de dollars (Md\$) en 2021 et que le seuil des 100 Md\$, promesse de Copenhague, serait probablement dépassé en 2022. Des annonces complémentaires pour le Fonds vert pour le climat (dont 3 Md\$ des États-Unis) pendant la COP ont porté la reconstitution du Fonds 2024-2027 à presque 13 Md\$, en nette hausse par rapport à la précédente reconstitution de 2019 (moins de 10 Md\$), autant de gages qui ont placé les négociations des derniers jours sous de meilleurs auspices.

Reste qu'il faudra maintenant confirmer cet élan à la COP29 de Bakou, où se négociera la prochaine cible qui viendra remplacer les 100 Md\$ annuels, et pour lequel les Parties se sont uniquement accordées sur des points de procédure à la COP28. Ce nouvel objectif à l'acronyme barbare (NCQG – *New Collective Quantified Goal*) sera sans aucun doute le sujet d'après négociations en novembre tant il structure et conditionne le rythme de la transition des pays du Sud dans les prochaines années.

3. L'adaptation en retrait et des blocages inquiétants sur des dossiers clés

Éclipsé par les négociations sur les fossiles, l'objectif mondial d'adaptation (GGA – *Global Goal on Adaptation* en anglais) était censé être un autre livrable important de la COP28. Permettant aux populations de se préparer et aux plus vulnérables d'être mieux protégés face aux conséquences du changement climatique, en cernant

Faux succès ou réelle avancée : quel bilan tirer de la COP28 ?

notamment plus précisément les risques, Dubaï n'aura pas permis d'aller au-delà du cadre procédural adopté pour le GGA ni de trouver des objectifs quantitatifs et qualitatifs consensuels. Or l'adaptation est centrale pour une grosse partie des pays en développement, notamment africains, et pour les petits États insulaires qui vivent au quotidien ces bouleversements.

Autre échec, celui de la mise en œuvre encore retardée de l'article 6 de l'Accord de Paris sur les marchés carbone. Les Parties devaient préciser les aspects techniques et de rapportage permettant de bénéficier de standards robustes sur lesquels les marchés volontaires pourraient s'aligner. Les discussions stagnent depuis deux ans sur cette disposition, et alors que les besoins croissent chaque année du côté des entreprises qui doivent compenser leurs émissions. À Dubaï, les positions européennes et américaines se sont opposées sur la mise en place d'un système universel à forte intégrité environnementale qui jouirait de registres centralisés pour les transactions de crédits. Les États-Unis ont préféré à ce stade préserver leur système national et l'ambition du mécanisme de supervision de compensation a été jugée trop faible côté européen. La réglementation des marchés carbone devra donc encore attendre pour être harmonisée, et l'absence de standards communs se répercute naturellement sur les prix du carbone qui ont chuté sur les marchés.

4. Un exercice de multilatéralisme climatique réussi

Quoi qu'il en soit, la COP28 est un cru réussi et les Émirats arabes unis auront tenu la barre de la présidence avec une ambition bien assumée. Dubaï aura aussi contribué à restaurer la confiance entre pays développés et pays vulnérables sur le volet des financements, avec sur un autre front des signaux encourageants de coopération entre la Chine et les États-Unis après la déclaration de Sunnylands sur le climat signée quelques semaines avant la COP. À cet égard, les échéances électorales cette année aux États-Unis seront évidemment déterminantes pour le multilatéralisme en général, mais plus particulièrement encore pour la diplomatie climatique alors que

Donald Trump avait annoncé vouloir se retirer de l'Accord de Paris dès son arrivée à la Maison-Blanche en 2017 ; cela avait marqué un temps d'arrêt qui n'aura pu être véritablement relancé qu'à la COP26 de Glasgow.

De son côté, l'Union européenne, très soudée, a fait entendre une voix forte à Dubaï et a incontestablement contribué au succès de cette COP, qui a finalement rappelé l'utilité de ces rendez-vous pour faire avancer l'agenda mondial de lutte contre le changement climatique.

BIOGRAPHIE

KÉVIN MAGRON est conseiller spécial Climat au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Administrateur de l'État, il était le représentant permanent adjoint de la France auprès de l'OCDE jusqu'à novembre dernier. Il a été conseiller diplomatique adjoint auprès du Premier ministre (2016-2017) avant de diriger la Task force interministérielle pour la présidence française du G7 en 2019. Ancien conseiller diplomatique de Barbara Pompili au ministère de la Transition écologique (2020-2022), il a notamment participé aux négociations du Green Deal (Fit for 55) pendant la présidence française du Conseil de l'UE, et à la COP26 de Glasgow. Diplomate de carrière, il a été en poste en Ukraine (2004-2008) et en Iran (2012-2016).