

COP29 : le monde en réduction

Kévin Magron*

La COP29 aura tenu ses promesses... comme anticipé, elle a été décevante sur le fond avec des discussions très conflictuelles dues tout autant à la complexité des enjeux qu'à la fragmentation croissante du monde. Mais les clivages ont été encore renforcés cette année par la transformation profonde des économies qu'implique l'abandon progressif des énergies fossiles entériné à la COP28 de Dubaï.

Reste qu'à Bakou, la communauté internationale a évité de peu l'écueil d'un « *no deal* » qui aurait été catastrophique pour le multilatéralisme climatique. Après un sommet du G20 au Brésil qui n'a aidé en rien sur le climat, et des élections américaines qui ont plombé l'ambiance, le résultat obtenu sur la finance, quoi qu'on en pense, offre un socle sur lequel bâtir collectivement le chemin d'ici à la COP30 de Belém. Il permet en outre de garder en ligne de mire notre objectif totémique : limiter le réchauffement de la planète à 1,5 °C et rester dans les clous de l'accord de Paris grâce à des contributions nationales déterminées (CDN) qui devront être ambitieuses en 2025.

La solidarité climatique, *in extremis*

Le principal enjeu de la COP29 était donc de définir l'effort de solidarité consenti par les pays riches en direction des pays en développement pour faire face au changement climatique dans la décennie à venir. On se souvient qu'en 2009, pour sortir du marasme de la COP de Copenhague, le Nord avait fait la promesse de verser chaque année 100 Md\$ aux pays en développement, objectif à atteindre au plus tard d'ici 2020 (déjà 115 Md\$ en 2022). À Paris en 2015, les Parties à la Convention s'étaient entendues pour que cette cible soit revue à la hausse avec la définition d'un

nouvel objectif collectif de financement pour le climat (NCQG).

Après d'âpres négociations (venant couronner trois ans de discussions techniques), les Parties ont réussi à s'accorder sur une cible « d'au moins 300 Md\$ par an » de flux financiers issus des banques multilatérales de développement, de financements publics bilatéraux et d'investissements privés mobilisés par ces deux canaux. L'accord prévoit également de « continuer les efforts » pour tripler les financements issus des fonds multilatéraux d'ici 2030 (GCF, GEF, Fonds de réponse aux pertes et préjudices) par rapport à 2022. Enfin, il élargit la focale en indiquant qu'il faudra augmenter les ressources pour l'action climatique dans les pays en développement à hauteur de 1 300 Md\$ par an toutes sources confondues (publiques, privées, domestiques et internationales).

Si de nombreuses critiques ont jugé l'accord insuffisant, ce résultat représente un pas dans la bonne direction puisqu'il permet de définir un cadre de financement en faveur des plus vulnérables. Il offre un socle pour définir dès 2025 de nouveaux engagements de réduction des émissions au travers de CDN qui devront couvrir tous les secteurs de l'économie et tous les gaz à effet de serre avec des moyens de mise en œuvre clairement définis. Ces trajectoires quinquennales devront d'ailleurs être communiquées par les Parties dès février prochain en vue de la COP30 au Brésil.

Seul bémol, le NCQG reste la responsabilité des pays riches selon la définition datant de 1992 annexée à la Convention-cadre sur le changement climatique (CCNUCC). Or, le monde a bien changé depuis 30 ans et davantage de pays

* Chef de la délégation française à la COP29.

auraient pu mettre au pot, non pas de manière «volontaire» comme le prévoit l'accord de Bakou, mais parce qu'ils en ont la capacité financière. Élargir cette base des donateurs était l'objectif principal des Européens, voire des contributeurs historiques plus largement, et il a été en partie manqué. Difficile pourtant d'expliquer au quidam que la France a donné 7,3 Md€ l'année dernière (4^e donateur mondial) pour le climat, mais que les Émirats arabes unis, la Chine ou la Russie ne participent pas à l'effort multilatéral car ils sont encore considérés par la CCNUCC comme des pays en développement...

Des marchés carbone opérationnels après 9 ans de négociations

Pour les initiés, l'article 6 de l'accord de Paris sur les marchés carbone est un serpent de mer... c'était surtout le dernier élément sans décision de mise en œuvre depuis 2015. Bakou clôt ce chapitre et définit un cadre de fonctionnement et d'échange pour les crédits carbone entre Parties, avec des critères minimums d'intégrité environnementale et une méthodologie robuste pour garantir la qualité des crédits échangés. Les discussions les plus contentieuses ont concerné le mécanisme de certification de crédits carbone, les États-Unis refusant qu'un registre international centralisé soit sous la responsabilité de la CNUCCC et réalise des transactions. Un compromis a été trouvé et le secrétariat de la CCNUCC devra développer un service additionnel qui pourra générer des crédits à la demande des Parties qui le souhaitent.

Au-delà des marchés volontaires qui permettent déjà aux individus et aux entreprises de compenser leurs émissions en finançant des projets qui réduisent ou évitent les émissions ailleurs, les pays pourront donc jouir à présent d'un marché régulé pour échanger des crédits qu'il sera possible d'intégrer dans leur comptabilité nationale d'émissions et leurs CDN.

L'atténuation, nouvelle ligne de fracture?

Le plus décevant reste l'absence de mention explicite de la sortie progressive des énergies fossiles dans cette COP, pourtant grande avancée de l'année dernière. Les pays producteurs de pétrole et de gaz, en tête desquels l'Arabie saoudite, auront joué toute l'année un rôle bloquant, enterrant toute possibilité de parler de la réduction des émissions au travers d'actions nationales pour réduire le recours aux fossiles.

À cet égard, l'échec du «dialogue des Émirats arabes unis» est particulièrement choquant. Portant sur les suites des conclusions du bilan mondial (point d'étape depuis l'accord de Paris) effectué en 2023, il semblait être l'espace le plus propice pour aborder les émissions : sortie des fossiles, mais aussi triplement des renouvelables, doublement de l'efficacité énergétique et lutte contre la déforestation.

Depuis Dubaï, le dialogue semble grippé sur ce point et l'on peut s'interroger sur les progrès possibles pour infléchir les émissions dans les prochaines années. La France de son côté aura porté un plaidoyer ambitieux en réaffirmant ses priorités de la transition énergétique, sur le nucléaire mais aussi pour réduire la demande avec un calendrier de sortie du charbon en 2027, du pétrole en 2045 et du gaz en 2050.

Les autres sujets passés inaperçus

Si l'adaptation n'était pas au centre de cette COP, les négociations ont également péché sur ce volet, au grand dam des pays les plus vulnérables pour qui c'est une priorité. Mais aussi pour l'UE qui plaidait pour l'inclusion d'un langage plus fort au travers de la finance transformationnelle.

En matière de genre, un nouveau programme de travail a été adopté pour 10 ans, aboutissant à un texte nettement en deçà des attentes de la France et de l'UE. Il présente néanmoins l'intérêt d'apporter un cadre aux travaux à venir, et notamment la négociation d'un Plan d'action Genre en 2025 pour adoption à Belém. En revanche,

les mentions traditionnelles sur l'intégration du genre et les droits humains ont disparu, ou ont été considérablement affaiblies, dans l'ensemble des autres textes adoptés.

Le monde en réduction

Outre l'instrumentalisation politique de la COP par l'Azerbaïdjan, notamment vis-à-vis de la France, la présidence n'aura jamais su créer les conditions favorables d'un dialogue inclusif, laissant aux poids lourds, États-Unis et Union européenne en tête, le soin d'organiser les discussions pour aboutir dans les dernières heures. Cela a rendu l'exercice diplomatique extrêmement laborieux, ajoutant au sentiment général de frustration dans cette discussion structurante pour la décennie.

Bakou aura donc été le théâtre de négociations particulièrement polarisées entre le Nord et le Sud, mais aussi entre pays en développement, petits États insulaires, et grands émergents, donnant l'image d'un monde en réduction de plus en plus fragmenté. Dans ce paysage éminemment géopolitique, la Chine et l'Arabie saoudite ont clairement tiré leur épingle du jeu. N'ayant pas besoin de financements multilatéraux, elles n'ont porté qu'un intérêt relatif à la construction d'un accord. D'un côté, la Chine s'impose progressivement comme le leader de la transition énergétique, dont elle maîtrise une grande partie de la chaîne industrielle; elle pourra par ailleurs mettre en scène sa générosité envers ses alliés du G77 en acceptant de faire preuve d'une transparence accrue sur ses investissements Sud-Sud (mais *ex post* et sans obligations particulières au regard du NCQG). De l'autre, l'Arabie saoudite aura démontré à nouveau son imperméabilité aux critiques de la société civile, et impose, de manière quasi systématique à présent, sa capacité de blocage dans les enceintes multilatérales sur le climat et l'environnement afin de sauvegarder un modèle économique basé sur les énergies fossiles.

BIOGRAPHIE

KÉVIN MAGRON était le chef de la délégation française à la COP29 et ambassadeur climat a.i. en 2024. Administrateur de l'État, 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 plusieurs COP et One Planet Summit. Il a été représentant permanent adjoint de la France auprès de l'OCDE (2022-2023). Diplomate de carrière, il a aussi été en poste en Ukraine (2004-2008) et en Iran (2012-2016).