

Dossier spécial CdP28
Enjeux à surveiller

LE BILAN MONDIAL

NOTE DE RECHERCHE 09
Automne 2023

Crédits photo: Melinda Nagy

Direction du PIRESS

Annie Chaloux, PhD.
Gabriel Blouin-Genest, PhD.

Direction du numéro

Annie Chaloux, PhD.
Philippe Simard, M.A.

Auteurs

Andréas Louis, Étudiant de 2e cycle, Université de Sherbrooke

Gabriel Beauchemin, Étudiant à la maîtrise en environnement au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable

Samuel Faucher, Étudiant à la maîtrise en environnement au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable

Pôle intégré de recherche Environnement, Santé et Société

ISBN 978-2-9819178-9-8 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023

PIRESS, 2500, Boulevard de l'Université, Sherbrooke, QC J1K 2R1

©Tous droits réservés

Problématique

Devant les menaces grandissantes que représentent les changements climatiques, la communauté internationale a cherché à se doter, à travers l'Accord de Paris adopté en 2015, d'un outil lui permettant d'y faire face. Tel qu'indiqué à son article 2, le traité a comme objectifs principaux de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et idéalement sous 1,5 °C, de renforcer les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et de rendre les flux financiers compatibles avec un développement à faible émission de gaz à effet de serre (GES) et résilient aux changements climatiques (CCNUCC 2015, Article 2).

Si l'adoption de l'Accord de Paris est considérée aujourd'hui par plusieurs comme un succès du régime climatique international, l'atteinte de ses objectifs est encore loin d'être assurée, en témoigne notamment un récent rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE 2023). Alors que les émissions de GES au niveau mondial n'ont cessé de croître, amenant avec elles des catastrophes et bouleversements climatiques toujours plus importants, la question est désormais de savoir de quelle façon la mise en œuvre de ces cibles climatique pourra être garantie (GIEC 2023).

Le bilan mondial, ou *Global Stocktake* en anglais (ci-après nommé « **GST** » dans le texte), prévu dans l'Accord de Paris cherche précisément à fournir à la communauté internationale un état des lieux de sa lutte contre les changements climatiques, tout comme les moyens d'en rehausser l'ambition, pour qu'elle puisse ensuite en prendre le pli et ajuster ses politiques publiques, stratégies et financements en conséquence (CCNUCC 2015, article 14).

À travers cette note de recherche, nous introduisons dans un premier temps le fonctionnement du GST, le processus d'élaboration qui a eu lieu jusqu'à maintenant et la place qu'il prendra à travers la 28e Conférence des Parties (CdP 28) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), en novembre et décembre prochain. Nous détaillons ensuite les différentes positions des Parties à l'égard du GST ainsi que les lignes de faille et les tensions qui existent parfois entre elles. Enfin, nous présentons les différentes conclusions possibles du GST en indiquant ce en quoi il pourrait représenter, ou non, un réel levier pour relever le niveau d'ambition des Parties.

1 - Le fonctionnement du bilan mondial

Structure

Tel que spécifié à l'article 14 de l'Accord de Paris, le GST cherche non seulement à faire le bilan de la mise en œuvre de l'Accord « afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet du présent Accord et de ses buts à long terme », en particulier sur les plans de l'atténuation, de l'adaptation et des moyens de mise en œuvre et d'appui, mais il a également comme objectif d'éclairer les Parties dans l'actualisation et le renforcement des mesures et stratégies dont elles se dotent (CCNUCC 2015, article 14 et CCNUCC 2018, para. 1). Pour ce faire, le GST a été divisé selon les trois volets suivants :

1. La préparation et la collecte d'informations, c'est-à-dire le rassemblement, la compilation et la synthèse des informations comprenant notamment l'état des émissions de GES des Parties, leurs efforts d'atténuation et d'adaptation, l'effet global des contributions déterminées au niveau national (CDN) et les progrès d'ensemble accomplis par les Parties, les flux financiers et les moyens de mise en œuvre et d'appui ;
2. L'évaluation technique, « axée sur le bilan de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, visant à évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet et des buts à long terme de l'Accord, ainsi que les possibilités de renforcer l'action et l'appui pour y parvenir » (CCNUCC 2018);
et

3. L'examen des résultats, qui consiste « principalement à étudier les conséquences des conclusions de l'évaluation technique en vue de parvenir au résultat du bilan mondial, à savoir éclairer les Parties dans l'actualisation et le renforcement de leurs mesures et de leur appui » (CCNUCC 2018).

Tel qu'indiqué dans l'Accord de Paris, il s'agit d'un processus qui devra être réalisé tous les cinq ans, un processus qui sera mené à terme avec l'appui de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre et de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (CCNUCC 2018, para. 4). Enfin, même si le GST a été introduit il y a maintenant plusieurs années, la CdP 28 en représentera un moment clé puisque c'est lors de cette conférence que ce premier grand bilan mondial devra se conclure. Nous reviendrons plus loin sur la forme que pourrait prendre cette conclusion.

État des lieux

Si la première phase du GST consistait à rassembler les informations et les données permettant d'évaluer l'état de la mise en œuvre de l'Accord de Paris et de ses objectifs, la deuxième phase, le dialogue technique, en représentait une sorte d'examen général. Cette étape visait à faire une analyse sommaire de l'information récoltée jusqu'à maintenant. Le dialogue technique s'est échelonné à travers trois rencontres qui eurent lieu entre juin 2022 et juin 2023. Elles portèrent sur ce qui fut effectué (CCNUCC, 2022), les moyens de combler les écarts (CCNUCC, 2023d) et sur les mesures à mettre en œuvre par la suite (CCNUCC, 2023e). Un rapport synthèse (CCNUCC, 2023c) a ensuite été produit, contenant 17 conclusions principales. Ses conclusions furent réparties en quatre sections : le contexte, l'atténuation, l'adaptation et les moyens de mise en œuvre. En résumé, le rapport synthèse mentionne que l'action a bien été entamée, mais qu'il reste beaucoup de travail à faire.

En matière d'atténuation, les émissions mondiales ne suivent pas les trajectoires d'atténuation modélisées avec l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C et la fenêtre nous permettant de relever le niveau d'ambition et limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C se referme rapidement. L'écart entre les contributions déterminées au niveau national (CDN) actuelles et les émissions qui permettraient de limiter le réchauffement à 1,5 °C en 2030 se situerait entre 20,3 et 23,9 gigatonnes d'équivalent CO₂ (Gt eq. CO₂). Pour donner un ordre de référence, les émissions mondiales en 2019 sont environ 59 Gt eq. CO₂ (GIEC, 2022). Les CDN devraient donc être rehaussées pour que collectivement les émissions réduisent de 43 % d'ici à 2030 et de 60 % d'ici à 2035 par rapport aux niveaux de 2019, ainsi qu'atteindre l'objectif d'émissions nettes nulles de CO₂ au niveau mondial d'ici à 2050. Ceci implique « de transformer les systèmes dans tous les secteurs et dans les contextes en développant les énergies renouvelables tout en éliminant progressivement tous les combustibles fossiles sans dispositif d'atténuation, en mettant fin au déboisement [...] » (CCNUCC, 2023c) et ceci dans une transition juste qui prend en compte le concept d'équité.

En matière d'adaptation, les plans et les engagements « sont de plus en plus ambitieux, mais la plupart des mesures d'adaptation examinées sont fragmentées, progressives, sectorielles et inégalement réparties entre les régions » (CCNUCC, 2023c). Cela dit, il demeure important de préciser que les CDN soumises en 2022 contenaient davantage d'informations sur l'adaptation que les précédentes. Le rapport indique également qu'une amélioration sur le plan de la diffusion d'informations, un partage des meilleures pratiques et plus de coopération internationale permettra d'intensifier l'action.

Enfin, en matière de financement, le rapport souligne que celui-ci demeure insuffisant, malgré qu'il ait augmenté dans les dernières années. La part de l'adaptation dans le financement de l'action climatique mobilisé a quant à elle augmenté de 20 % en 2017-2018 à 28 % en 2019-2020. Toujours selon le rapport synthèse technique, les flux financiers présentement dirigés vers des activités à fortes émissions, comme les subventions aux énergies fossiles, devraient être redirigés vers les objectifs de l'Accord de Paris. Finalement, l'accès au financement de l'action climatique dans les pays en développement devrait être amélioré. (CCNUCC, 2023c)

2 - Le bilan mondial à la COP 28

À travers la CdP 28 aura lieu la cinquième rencontre des Parties à l'Accord de Paris (CMA5). La troisième phase du bilan, soit la prise en compte des résultats, sera enclenchée lors de cette rencontre. Elle permettra d'identifier les opportunités et les défis liés au renforcement de l'action et du soutien, les bonnes pratiques et les opportunités de coopération internationale, et fournira un résumé des messages politiques clés.

Rapport du secrétariat de la CCNUCC

Pour préparer cette troisième et dernière phase, le secrétariat de la CCNUCC a invité les Parties et les non-Parties à soumettre un document expliquant leur point de vue sur ce que devrait comprendre cette troisième phase. 24 soumissions, représentant 180 parties, ainsi que 44 soumissions de non-Parties, ont été reçues. Le secrétariat a ensuite produit un document synthèse (CCNUCC, 2023f), afin de regrouper les demandes communes et de proposer des éléments qui pourront être discutés et négociés lors de la CdP 28 et potentiellement intégrés dans le document final du GST.

Livrables attendus

Selon la décision 19/CMA.1, négociée à Katowice en 2018, le livrable final attendu lors de la CMA5 prendra la forme d'une décision CMA et/ou d'une déclaration. La forme du GST ne fait pas l'unanimité et une entente n'a pas pu être atteinte avant le début de la troisième phase du GST. La forme que prendra le livrable du premier GST aura un impact sur l'importance qu'il aura dans le futur. Si c'est une décision CMA, toutes les Parties à l'Accord de Paris seront liées à ce qui est mentionné dans le GST. Alors que si c'est une déclaration, elle n'a que très peu, si aucun, poids politique. Cela dit, d'autres décisions de la CMA5 ou de la CdP 28 pourraient s'inspirer de la déclaration portant sur la prise en compte des résultats du GST et ainsi porter ses conclusions.

Rôle de la présidence

Comme sur tout autre aspect des négociations climatiques, la présidence aura un rôle de médiation dans les négociations du GST. Elle veille au respect des règles de procédure et travaille avec les délégations des pays pour parvenir à un consensus sur les questions clés. Elle cherche également à accroître l'ambition dans la lutte contre les changements climatiques au niveau international et à développer une vision permettant d'atteindre le meilleur résultat possible au terme de ces sommets mondiaux sur le climat.

Dans le cas de la CdP 28, la présidence a présenté le GST comme étant le « joyau de la couronne de la CdP 28 ». Elle a exprimé sa volonté d'intégrer la société civile et les compagnies privées dans cette conférence. Si certaines sources de la société civile applaudissent l'accessibilité de la présidence, son manque d'ambition a néanmoins été constaté et l'agenda de la présidence est remis en question. La question du conflit d'intérêts du président, également directeur-général d'une compagnie pétrolière, pose de sérieux doutes sur sa volonté à avoir un accord fort, notamment sur la question des énergies fossiles.

Par ailleurs, si sa compétence n'est pas remise en question en tant que telle, celle du reste de la présidence l'est davantage. En effet, des sources de la société civile se désolent de l'inexpérience de plusieurs membres de la présidence. Parallèlement au conflit d'intérêts évoqué plus haut, leur inexpérience pourrait ainsi limiter la capacité de la présidence à proposer ou à défendre une proposition ambitieuse.

Enfin, pour l'enjeu du GST, la présidence émiratie a l'appui de ministres co-facilitateurs (*pair ministers*) provenant de l'Afrique du Sud et du Danemark. Malheureusement, depuis le début des négociations, il semble difficile de les faire travailler ensemble, alors qu'ils ne s'entendent pas sur divers sujets. En somme, pour l'instant, il ne semble pas y avoir de leadership clair provenant de la présidence pour mener le premier GST à un résultat ambitieux.

3 - Les blocages et solutions

Les négociations politiques sur le GST peuvent être regroupées en deux grandes catégories : sur la forme et sur le fond. La première catégorie traite de la manière dont les résultats du GST seront adoptés par les Parties ; tandis que la seconde traite du contenu de ces résultats.

Sur la forme

Sur la forme du GST, les Parties tentent de s'entendre sur deux éléments : le format et la structure.

Format

Concernant le format du GST, les options suivantes, ou une combinaison de celles-ci, sont possibles et discutées par les Parties (Moosmann *et al.*, 2023) :

- Une **décision de l'Accord de Paris** (*CMA decision*) : cette décision a le même poids juridique et politique que l'Accord de Paris puisqu'elle est endossée par toutes les Parties qui ont ratifié l'Accord ;
- Une **décision chapeau** (*cover decision*) : cette décision a le même poids juridique que l'Accord de Paris puisqu'elle est endossée par toutes les Parties qui ont ratifié l'Accord, en revanche son poids politique est un peu plus faible puisqu'elle est directement liée à une CdP en particulier et non à l'Accord ;
- Une **déclaration politique** (*political declaration*) : une telle déclaration peut être utilisée en complément d'un des deux types de décision afin d'appuyer et de donner un poids politique supplémentaire à cette décision, mais une telle déclaration peut aussi être utilisée seule et ainsi comporter un poids politique bien plus faible ;
- Une **annexe technique** (*technical annex*) : une annexe est utilisée en complément d'un des deux types de décision afin d'apporter des informations plus détaillées ; et/ou
- Un **engagement sectoriel** (*sectoral commitment*) : un tel engagement peut être utilisé en complément d'un des deux types de décision afin d'appuyer et de donner un poids politique supplémentaire à un engagement en particulier, mais un tel engagement peut aussi être utilisé seul et endossé par seulement une partie des Parties, et ainsi comporter un poids politique bien plus faible.

Presque toutes les Parties soutiennent une décision de l'Accord de Paris et de nombreuses Parties soutiennent la structure suivante (CCNUCC, 2023f) :

- Une décision de l'Accord de Paris, pour structurer le GST et informer les Parties et observateurs de sa structure ;
- Une déclaration politique, pour envoyer un signal politique fort aux différents groupes d'observateurs ; et
- Une annexe technique, pour fournir des lignes directrices aux Parties afin de rehausser l'ambition de leur prochaine contribution déterminée au niveau national (CDN).

En revanche, plusieurs Parties sont d'avis qu'une déclaration politique n'est pas nécessaire car une décision de l'Accord de Paris est suffisante pour envoyer un signal politique fort (CCNUCC, 2023a). Aussi, quelques Parties sont opposées à une annexe technique car elle nécessiterait un dédoublement des efforts de négociation remettant en cause la faisabilité d'arriver à un accord à temps (IISD, 2023a).

Structure

Concernant la structure du GST, il y avait précédemment des débats entre (CCNUCC, 2023a ; et CCNUCC, 2023f) :

- Des Parties qui estimaient que le GST devait s'adresser en priorité aux **objectifs fixés dans les articles 2.1. a-c et 7.1 de l'Accord de Paris**, et devait ainsi considérer l'atténuation, l'adaptation, et les moyens de mise en œuvre et de soutien ; et
- Des Parties qui estimaient que le GST s'adressait à **tous les objectifs de l'Accord de Paris fixés dans les articles 4 et 7-12**, et devait ainsi s'adresser aux transformations nécessaires dans chacun des secteurs (énergie, industrie, villes et infrastructures, terres et alimentation).

Les Parties ont finalement commencé à structurer une décision de l'Accord de Paris (Figure 1) selon la première proposition, tout en rajoutant des sections sur les pertes et préjudices et sur les mesures de réponse (CCNUCC, 2023g). En revanche, les Parties ne se sont pas entendues sur la section concernant les flux financiers et les moyens de mise en œuvre et de soutien qui comporte pour l'instant quatre propositions différentes (C.3) (IISD, 2023a). Certaines Parties, surtout des pays en développement dont l'Arabie saoudite et la Chine, estiment qu'il faudrait insister sur les manquements passés afin de pouvoir déterminer et se concentrer sur les moyens de mise en œuvre et de soutien, mais peu (*Alt 2*) voire ne pas (*Alt 3*) se concentrer sur les flux financiers. À l'inverse, les États-Unis argumentent que, conformément à l'article 2.1.c de l'Accord de Paris, les flux financiers sont un enjeu majeur et suggèrent ainsi que les moyens de mise en œuvre et de soutien doivent représenter une sous-section des flux financiers (*Alt 4*). En revanche, d'autres pays développés, dont la Nouvelle-Zélande, le Canada et l'Australie, estiment que les flux financiers sont un enjeu plus large que les moyens de mise en œuvre et de soutien et tiennent ainsi une position visant à réconcilier les désaccords en considérant les flux financiers et les moyens de mise en œuvre et de soutien également (*Alt 1*) (Gabbatiss & Lempriere, 2023).

Indicative draft structure for GST1 CMA5 decision
A. Preamble
B. Context and cross-cutting considerations
C. Collective progress towards achieving the purpose and long-term goals of the Paris Agreement, including under Article 2, paragraph 1 (a-c), in the light of equity and the best available science, and informing Parties in updating and enhancing, in a nationally determined manner, action and support
C.1 Mitigation
C.2 Adaptation
[<i>Alt 1</i>]
C.3 Finance flows and means of implementation and support
<i>Alt 2</i>
C.3 Means of implementation and support, including finance flows
<i>Alt.3</i>
C.3 Means of implementation and support
<i>Alt.4</i>
C.3 Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate resilient development
C.3bis Means of implementation and support]
C.4 Efforts related to loss and damage
C.5 Efforts related to response measures
D. Enhancing international cooperation for climate action
E. Guidance and way forward

Figure 1 : Projet de structure pour la décision CMA5 du GST1 (CCNUCC, 2023g)

Sur le fond

Sur le fond du GST, les négociations entre les Parties relèvent notamment des trois enjeux suivants: l'équité, l'atténuation et la finance. Il est d'ailleurs assez difficile de bien séparer ces enjeux puisqu'ils sont en majeure partie interdépendants et se recoupent beaucoup entre eux : les notions d'équité déterminent la répartition des efforts d'atténuation et l'ampleur du financement climatique, tandis que certains efforts d'atténuation sont conditionnels à du financement climatique.

Équité

La mise en œuvre du concept d'équité est bien complexe et multidimensionnelle car elle englobe à la fois des dimensions nationales et internationales, de responsabilité historique et de situation actuelle. De plus, il faut contextualiser ces éléments en intégrant des considérations liées à des circonstances (par ex. une crise économique), des capacités (par ex. un manque de connaissances scientifiques) et des possibilités d'action nationale (par ex. des technologies minoritairement disponibles) différentes. Deux grands blocs ont des visions opposées en ce qui concerne l'équité (Figure 2).

D'un côté, un premier bloc mené par la Chine, l'Arabie Saoudite et l'Inde, peut être défini comme **backward looking**, insiste sur l'importance de prendre en compte la responsabilité historique des pays développés et de faire état des manquements passés en ce qui concerne l'atténuation et le financement, afin de déterminer la répartition des efforts d'atténuation et de financement à venir. En résumé, selon ce bloc, une partie des efforts d'atténuation des pays en développement est conditionnelle à un rehaussement des efforts d'atténuation et du financement climatique de la part des pays développés.

De l'autre, un second bloc mené par les États-Unis, l'Union européenne et le Canada, peut être défini comme **forward looking** et considère que le GST a pour objectif principal de rehausser les CDN respectives des Parties. Ainsi, ce bloc considère qu'il faut surtout insister sur le nécessaire rehaussement collectif des ambitions et des actions afin de respecter une trajectoire d'émissions compatible avec les objectifs de l'Accord de Paris. En résumé, selon ce bloc, toutes les Parties sont collectivement en retard dans leurs ambitions et actions, et ce retard est tel que toutes les Parties doivent individuellement et fortement rehausser leurs ambitions et actions. De plus, ce bloc argumente que sa responsabilité historique est amoindrie étant donné qu'au moment de son développement, les alternatives aux énergies fossiles, les connaissances scientifiques et le consensus multilatéral étaient plus limités.

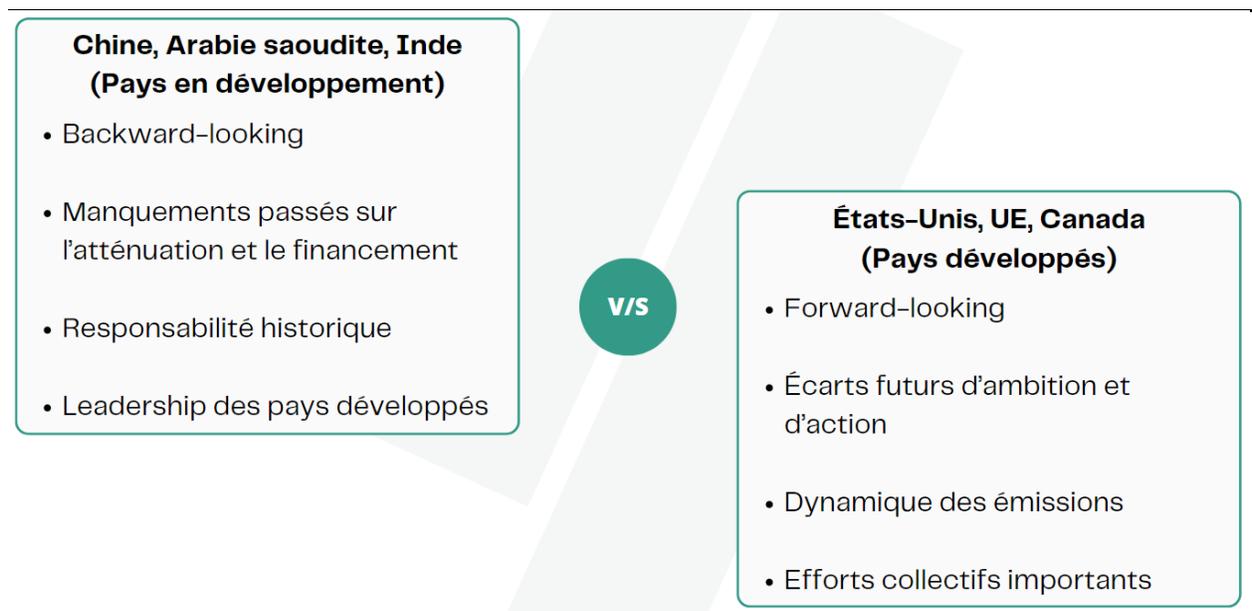


Figure 2 : Opposition des visions entre les pays en développement et développés

Atténuation

En plus de la répartition des efforts d'atténuation, il existe également des divergences sur les solutions pour mener à bien ces efforts d'atténuation, notamment en ce qui concerne les énergies fossiles. De nombreuses Parties soulignent que l'élimination de toutes les énergies fossiles est essentielle afin de respecter les objectifs de l'Accord de Paris (CCNUCC, 2023f). En revanche, plusieurs Parties mentionnent l'importance de considérer des options de réduction des émissions des énergies fossiles, et plusieurs Parties ont mis en évidence la dépendance économique à l'exportation d'énergies fossiles dans certains pays et régions (CCNUCC, 2023e).

Plus précisément, malgré l'entente du second bloc (États-Unis, Union européenne, Canada) sur le nécessaire rehaussement collectif des ambitions et des actions en matière d'atténuation, les Parties au sein de ce bloc ne s'entendent pas toutes sur les solutions d'atténuation. L'Union européenne (UE) s'est récemment positionnée en faveur de l'élimination des énergies fossiles sans dispositif d'atténuation (*phase out of unabated fossil fuels*) (Council of the EU, 2023), et ce, en reconnaissant les limites de ces dispositifs d'atténuation (échelle limitée, priorisation des secteurs difficiles à électrifier, priorisation à la réduction des émissions) (Deprez, 2023). Certains États membres de l'UE sont également membres de la *High Ambition Coalition* qui se positionne également en faveur de cette proposition (High Ambition Coalition, 2023).

Lors de la dernière CdP 27, cette proposition sur l'élimination des énergies fossiles sans dispositif d'atténuation avait d'ailleurs fini par être acceptée par les États-Unis, puis le Canada, dans les dernières heures, avant d'être finalement rejetée par l'Arabie saoudite, la Russie et l'Iran. Plus récemment, les pays membres du G20 ne se sont pas entendus en faveur de cette proposition (G20, 2023), ni les pays participants à la Semaine africaine sur le climat (CCNUCC, 2023h), ni ceux à la Semaine du climat du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (IISD, 2023b). En ce qui concerne la CdP 28, la présidence a reconnu, dans sa lettre aux participants, l'inévitable et essentielle réduction des énergies fossiles sans dispositif d'atténuation jusqu'à un système énergétique exempt de celles-ci d'ici 2050 (CCNUCC, 2023i). Ainsi, une décision sur les énergies fossiles n'est pas impossible et il faudra veiller au langage utilisé : élimination (*phase out*) ou réduction (*phase down*), avec (*all*) ou sans (*unabated*) dispositif d'atténuation, et avec ou sans indication temporelle.

Financement

Comme indiqué brièvement dans la partie 3.1.2 sur la structure du GST, les Parties peinent à s'entendre sur la place du financement climatique dans le GST. Ces enjeux relèvent principalement de différences de vision dans les notions de répartition des efforts, en lien avec la responsabilité historique et l'équité (CCNUCC, 2023e) :

- Selon les pays en développement, les pays développés sont les principaux responsables historiques et ont manqué leur engagement de financement climatique. Ainsi, une mobilisation suffisante de financement climatique serait une condition nécessaire à une partie des efforts d'atténuation des pays en développement ; et
- Selon les pays développés, les Parties sont collectivement en retard dans leurs ambitions et actions. Ainsi, une réorientation de tous les flux financiers, incluant les fonds privés, vers les solutions à faibles émissions de gaz à effet de serre serait nécessaire.

À partir de ces positions principales, plusieurs éléments sont à prendre en considération.

Les pays développés n'ont pas atteint leur engagement de 100 milliards de dollars par an à compter de 2020. Ce manquement a été moteur d'une certaine rupture dans la confiance entre les pays développés et en développement et a été source de plusieurs tensions dans les négociations climatiques. Ainsi, cela reste à voir comment l'enjeu du manque à gagner accumulé entre 2020 et 2023 sera traité.

Il est évident que, au vu des montants des investissements nécessaires dans les pays en développement, le financement public ne peut pas suffire. Pourtant, les pays en développement demandent principalement du financement qualitatif (notamment des dons, et non des prêts ni des fonds privés). Face à cet enjeu,

plusieurs Parties proposent des solutions innovantes en parallèle, comme une taxe carbone sur le fret maritime ou aérien, ou encore sur les échanges internationaux.

Plus particulièrement, le *Climate Vulnerable Forum* (CVF), une alliance des 58 Parties les plus affectées par les changements climatiques, demande plus de fonds vers les pays les moins avancés (PMA, ou *LDCs* en anglais) et précisent que ce doit être des fonds facilement accessibles et non des prêts (Early, 2023). De plus, les *LDCs* regrettent que les pertes et préjudices soient mis de côté dans le GST (IISD, 2023a), alors que la section *C.4* du projet de structure de la décision du GST (Figure 1) leur est dédiée.

Il est possible que, même avec un financement climatique à la hauteur des enjeux, certains pays en développement ne soutiennent pour autant pas l'élimination des énergies fossiles, notamment les pays encore trop dépendants à ces énergies pour leur consommation et les pays exportateurs de ces énergies. À cet effet, les États-Unis souhaitent obtenir davantage de précisions sur la manière dont les fonds des donateurs sont investis et sur l'efficacité de la réduction des émissions de ces fonds investis (Early, 2023).

Hétérogénéité des blocs

Bien que l'Annexe I de la CCNUCC ne soit plus mentionnée dans l'Accord de Paris, les divisions entre pays développés et en développement sont encore marquées. Pourtant, il ne s'agit clairement pas de deux blocs homogènes et il existe des divergences de positions nettes au sein de ces blocs. Certaines Parties ont la possibilité et essaient de faire le pont entre ces blocs (Figure 3). Il s'agit notamment de l'Australie et du Brésil (toutes deux futures présidences), du Royaume-Uni, et de l'AOSIS. Le leadership du Royaume-Uni depuis la CdP 26 pourrait être remis en question suite aux récentes positions de son gouvernement actuel. Quant à l'AOSIS, elle souhaite notamment un rehaussement important des ambitions et actions en termes d'atténuation, grâce en partie à un langage fort sur les énergies fossiles. Cependant, étant également membre de l'alliance *G77+China* qui soutient les éléments en lien avec les pertes et préjudices, l'AOSIS peine à faire face au manque d'ambition de la Chine en ce qui concerne les énergies fossiles.

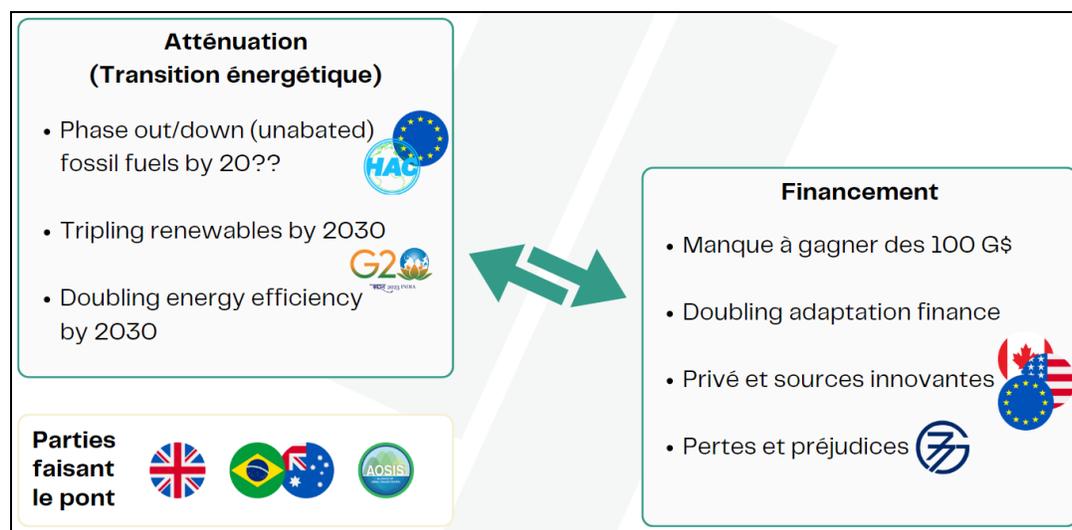


Figure 3 : Représentation conceptuelle des interactions entre les principaux enjeux de négociations, ainsi que les alliances soutenant les propositions et les Parties faisant le pont entre ces alliances

4 - Les suites du bilan mondial

Tel que mentionné à travers la Décision 19/CMA.1, les résultats de la dernière phase du GST devraient : « Mettre en évidence les possibilités et les difficultés de renforcement de l'action et de l'appui en faveur des progrès collectifs dans les domaines du bilan mondial », soit sur le plan de l'atténuation, de

l'adaptation et des moyens de mise en œuvre et d'appui (CCNUCC 2018). Ce premier bilan mondial représentera un succès selon le degré avec lequel il parviendra à relever le niveau d'ambition mondial.

D'abord, parallèlement à l'adoption de ce premier GST, il importe de spécifier qu'il aura déjà des répercussions au-delà de la CdP 28. En effet, tel que mentionné à travers l'Accord de Paris, les nouvelles CDN que les Parties devront soumettre d'ici 2025 devront tenir compte des résultats et des conclusions de ce premier GST (CCNUCC 2015). Plus largement, lors d'une consultation prévue à Bonn en avril 2023 qui avait pour objectif de préparer la troisième et dernière phase du GST, un certain nombre de Parties ont indiqué que cette dernière phase devrait représenter une référence pour l'avenir et fournir des outils pour relever l'ambition des Parties, assurer un suivi des engagements pris et garantir qu'ils soient bel et bien mis en place (CCNUCC 2023a). Le niveau d'ambition auquel parviendra le GST aura ainsi des répercussions directes sur les stratégies et mesures qui seront mises en place ensuite par les Parties au niveau national.

Également, la possibilité que ce premier GST puisse représenter un réel levier pour relever le niveau d'ambition des Parties dépend énormément de la forme finale qu'il prendra à la CdP 28. Ici, non seulement une décision CMA pourrait représenter un signal fort et contribuer à réitérer clairement la nécessité d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, mais elle pourrait également être accompagnée d'une décision prise par la CdP 28 elle-même, ou « CMA Cover Decision », de déclarations politiques, d'annexes, qui chacun ont leur utilité spécifique à travers le régime climatique international et qui mis ensemble pourraient contribuer à faire de ce GST un point tournant dans la lutte contre les changements climatiques (Jeudy-Hugo et Charles 2023).

La mesure avec laquelle la dernière phase du GST s'appuiera sur les conclusions du Rapport de synthèse relatif au dialogue technique dévoilé en septembre 2023 représentera également un enjeu qui fera de ce GST un succès ou non. En effet, la prise en compte claire et transparente des constats de ce rapport à travers la dernière phase du GST pourrait contribuer à son appropriation par les Parties et en faciliterait le suivi (Jeudy-Hugo et Charles 2023). De plus, deux analyses distinctes s'opposent quant à ce qui ferait de ce premier GST un succès : celle des pays qui prônent une approche tournée vers le passé (*backward looking*) et celle des pays qui prônent une approche tournée vers l'avenir (*forward looking*). La première approche se concentre principalement sur la compensation des écarts constatés jusqu'à présent, notamment en termes de financement ; alors que la seconde se concentre principalement sur le rehaussement des engagements et mesures à venir pour qu'ils puissent concorder avec les trajectoires recommandées.

Enfin, l'importance de ce GST est particulière puisqu'il représentera le premier bilan mondial effectué dans le cadre de l'Accord de Paris. Il marquera ainsi un précédent pour les prochains, qui auront lieu tous les cinq ans par la suite. Il instaurera une base, une référence, dont il sera difficile de déroger dans le futur. Par exemple, si le GST fait partie en totalité ou en partie d'une décision CMA, le même résultat sera attendu, au minimum, pour le deuxième GST. L'idée est la même sur le fond : si un enjeu, comme les pertes et préjudices, est abordé dans ce premier GST, il serait difficile de le laisser de côté dans le deuxième. De la même façon, un indicateur qui serait adopté dans le premier GST sera pris en compte dans le deuxième, et selon le principe d'amélioration continue pourrait être renforcé dans l'optique de relever l'ambition dans un troisième cycle.

Néanmoins, il importe une fois encore de préciser qu'à ce point-ci, malgré les nombreuses consultations et rencontres qui ont eu lieu dans l'objectif de préparer la dernière phase du GST, nous sommes encore loin d'un consensus relativement à la forme qu'il pourrait prendre (décision, déclaration, annexe) tout comme au poids qu'il aura dans les prochaines CdP et à travers la lutte contre les changements climatiques de façon plus générale. La dernière séance de travail, ou « workshop », qui a eu lieu du 12 au 14 octobre et qui concernait l'élaboration des éléments à prendre en compte pour la troisième phase du GST en témoigne, alors que la forme qu'elle prendra demeure toujours en suspens (CCNUCC 2023b). Plusieurs éléments sont détaillés à travers le document résumant la rencontre en question pour que la communauté internationale parvienne à atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, mais beaucoup reste encore à faire pour que l'adoption de ce premier bilan mondial représente un réel levier qui relèvera le niveau d'ambition des Parties.

Références bibliographiques

CCNUCC, 2015, Accord de Paris. https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

CCNUCC, 2018, *Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris sur la troisième partie de sa première session, tenue à Katowice du 2 au 15 décembre 2018*, Décision 19/CMA.1, Questions relatives à l'article 14 de l'Accord de Paris et aux paragraphes 99 à 101 de la décision 1/CP.21. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02F.pdf

CCNUCC, 2022, *Summary report on the first meeting of the technical dialogue of the first global stocktake under the Paris Agreement : Report by the Co-facilitators of the technical dialogue*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST%20TD1_1_sreport_26_09_2022_Final.pdf

CCNUCC, 2023a, *Summary of the informal consultation on preparations for the consideration of outputs component of the first global stocktake under the Paris Agreement*.

CCNUCC, 2023b, *Summary of the intersessional workshop to develop elements and inform the work of the joint contact group of the first global stocktake under the Paris Agreement*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WS_GST_Summary%20Report_30Oct_final.pdf

CCNUCC, 2023c, *Dialogue technique au titre du premier bilan mondial, Rapport de synthèse établi par les cofacilitateurs du dialogue technique*.

CCNUCC, 2023d, *Summary report following the second meeting of the technical dialogue of the first global stocktake under the Paris Agreement Report by the co-facilitators of the technical dialogue*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST.TD_.2023.SummaryReport2_31March2023.pdf

CCNUCC, 2023e, *Summary report following the third meeting of the technical dialogue of the first global stocktake under the Paris Agreement Report by the co-facilitators of the technical dialogue*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST_TD1.3%20Summary%20Report_15_August_Final.pdf

CCNUCC, 2023f, *Views on the elements for the consideration of outputs component of the first global stocktake. Synthesis report by the secretariat*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SYR_Views%20on%20%20Elements%20for%20CoO.pdf

CCNUCC, 2023g, *Indicative draft structure for GST1 CMA5 decision*, Informal note by the Co-Chairs on SBSTA 58 agenda item 8 and SBI 58 agenda item 7 – Matters relating to the global stocktake under the Paris Agreement. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IN.SBI58.i7_SBSTA58.i8.4.pdf

CCNUCC, 2023h, *Africa Climate Week demonstrates continent's determination to lead on climate action*. <https://unfccc.int/news/africa-climate-week-demonstrates-continent-s-determination-to-lead-on-climate-action>

CCNUCC, 2023i, *Letter from the President-Designate of COP 28/CMP18/CMA5, and UAE Special Envoy for Climate Change*. <https://unfccc.int/documents/633092>

Council of the EU, 2023, *COP 28: Council sets out EU position for UN climate summit in Dubai*. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/16/COP_28-council-sets-out-eu-position-for-un-climate-summit-in-dubai/

Deprez, A., 2023, *Towards an agreement on fossil fuel phase-out at COP 28: what leadership role from the EU?*, Iddri. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/towards-agreement-fossil-fuel-phase-out-COP-28-what-leadership>

Early, C., 2023, *The Global Stocktake at COP 28*. *Nature Climate Change*. <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01832-z>

G20, 2023, *G20 New Delhi Leaders' Declaration*. <https://www.mea.gov.in/Images/CPV/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf>

Gabbatiss, J. et Lempriere, M., 2023, *Bonn climate talks: Key outcomes from the June 2023 UN climate conference*, Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/bonn-climate-talks-key-outcomes-from-the-june-2023-un-climate-conference/> .

GIEC, 2022, *Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change : Summary for Policymakers*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf

High Ambition Coalition, 2023, *High Ambition Coalition Ministerial Statement on the Global Stocktake*. <https://www.highambitioncoalition.org/statements/cochair-summary-april-2021-9n7c5-z7kxl-733k4-sjma4-6rx7a-72mzf>

IISD, 2023a, *Summary report of the Bonn Climate Change Conference, 5–15 June 2023*, Earth Negotiations Bulletin. <https://enb.iisd.org/bonn-climate-change-conference-sbi58-sbsta58-summary>

IISD, 2023b, *Summary report of the Middle East and North Africa (MENA) Climate Week, 8–12 October 2023*, Earth Negotiations Bulletin. <https://enb.iisd.org/middle-east-north-africa-mena-climate-week-2023-summary>

Jedy-Hugo, S. et Charles, L., 2023, *Towards a successful outcome of the first global stocktake of the Paris Agreement*, OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers, n° 2023/01, Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/beb9c43f-en> .

Moosmann, L., Beuermann, C., Elsner, C. et Textor, C., 2023, *Options for the political phase of the Global Stocktake*, German Environment Agency. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_06-2023_options_for_the_political_phase_of_the_global_stocktake.pdf

PIRESS

PÔLE INTÉGRÉ DE RECHERCHE
ENVIRONNEMENT, SANTÉ ET SOCIÉTÉ

gériq:

UDS

Université de
Sherbrooke