

Processus du Nouvel Objectif Chiffré Collectif (NCQG en anglais) : Posons-nous les bonnes questions ?

Par Mahlet Eyassu Melkie

Une décision clé accompagnant l'Accord de Paris de 2015 stipule qu'un nouvel objectif chiffré collectif (NCQG en anglais) pour le financement climatique doit être fixé avant 2025. Ce nouvel objectif doit être construit sur la base de l'engagement de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 et tiendra compte des besoins et des priorités des pays en développement. L'objectif initial de 100 milliards de dollars était politique par nature visant à rétablir la confiance entre les Parties ; il n'était pas fondé sur des éléments scientifiques, ni dérivé des besoins des pays en développement. Les Parties et les observateurs continuent de débattre si l'objectif des 100 milliards de dollars a été atteint et ont tiré de nombreux enseignements de la provision et de la mobilisation du financement climatique au cours de la dernière décennie. On peut s'attendre à ce que les délibérations sur le NCQG deviennent de plus en plus controversées.

A Glasgow, lors de la CdP26, un programme de travail ad hoc a été lancé pour initier les délibérations du NCQG et se poursuivra jusqu'à la CdP29 en 2024. Le premier dialogue d'experts techniques (TED en anglais) en mars 2022 a soulevé un large éventail de questions qui doivent être abordées, mais n'a pas réussi à établir une structure claire sur la façon dont ces questions seront délibérées. La première année de ce processus est essentielle pour mettre le programme de travail sur les bons rails, garantir son caractère inclusif, sa transparence et identifier toutes les questions et problèmes fondamentaux à débattre et à résoudre tout au long du processus.

Le projet *Informer le NCQG* vise à fournir des informations fondées sur la science, les faits et l'équité afin d'alimenter les conversations clés par le biais de la publication d'une série de papiers techniques. Le projet, financé par le gouvernement allemand, est coordonné par RMI et compte parmi ses partenaires Climate Analytics, Climate Policy Initiative, Global Center on Adaptation, Climate Finance Group for Latin America and the Caribbean, Open Society Foundation, Oxfam et South-South-North. Nous espérons contribuer à ce que le NCQG soit conçu tel qu'il soutienne efficacement le renforcement de la résilience et promeuve la transformation économique nécessaire des pays en développement pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris et de développement durable. Avec cet article, nous souhaitons mettre en avant quelques-unes des questions clés qui devront être discutées et résolues au travers des TEDs et négociations sur le NCQG.

Quels financements compteront dans l'atteinte du nouvel l'Objectif?

L'absence d'une définition communément acceptée du financement climatique reste une préoccupation majeure. En l'absence d'une définition précise, les Parties utilisent le terme avec des significations et des intentions différentes, ce qui entraîne frustration et méfiance, en

particulier lorsqu'il s'agit de savoir quel type de financement comptera pour l'atteinte du NCQG. Les travaux en cours du Comité Permanent des Finances (SCF en anglais) sur les définitions devraient apporter une contribution précieuse au processus des NCQG d'ici à la CdP27. L'établissement de définitions consensuelles et transparentes faciliterait le suivi précis des flux financiers pour l'action climatique, en les séparant de la comptabilisation de l'aide au développement.

Comment le NCQG soutiendra-t-il le succès de l'Accord de Paris ?

Les Parties doivent formaliser la relation entre le nouvel objectif et les engagements financiers existants tels que stipulés dans la Convention, l'Accord de Paris et les décisions précédentes de la CdP. Quels seront les liens entre, par exemple, le NCQG et l'article 2.1c de l'Accord de Paris, qui vise à rendre les flux financiers compatibles avec une trajectoire vers de faibles émissions de gaz à effet de serre et un développement résilient ? Ou encore l'article 9 (Finances), le bilan mondial (article 14) et l'objectif global d'adaptation ? Quelle est la relation entre le NCQG et les dispositions pertinentes de l'article 4 de la Convention, étant donné que l'article 9.1 de l'Accord de Paris établit les obligations financières des pays développés dans le cadre de l'Accord de Paris en continuation des obligations existantes (celles de la CCNUCC) ? Quelle est la relation du NCQG avec les éléments de l'article 6 de l'Accord de Paris ? Comment le NCQG soutiendra-t-il la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN) et ainsi que les transformations nécessaires pour limiter la hausse de la température mondiale à 1,5 degré ?

La clarification de ces liens facilitera les décisions relatives à un processus de suivi de la progression vers le nouvel objectif, notamment parce que les articles mentionnés ci-dessus contiennent des critères d'éligibilité pour le financement de l'action climatique et influencent donc ce qui doit être comptabilisé et comment. Une option consisterait à relier le NCQG au cadre de transparence renforcée prévu par l'article 13 de l'Accord de Paris, qui précise comment les Parties doivent rendre compte des progrès réalisés dans leurs mesures d'atténuation et d'adaptation et le soutien fourni ou reçu.

Comment le nouvel objectif chiffré sera-t-il déterminé ?

Conformément à la décision prise en 2015, la détermination du NCQG doit tenir compte des besoins et des priorités des pays en développement qui ont exigé qu'il soit fondé sur les besoins et la science, par opposition à un objectif purement politique. Les pays en développement souhaitent également s'assurer qu'ils recevront un soutien adéquat pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, comme indiqué à l'article 2. Pour convenir d'un objectif fondé sur les résultats, les parties devraient entreprendre une analyse substantielle des rapports, des études, et des données disponibles.

Le premier rapport de la CCNUCC sur la détermination des besoins des pays en développement concernant la mise en œuvre de la convention et de l'accord de Paris, constitue un apport substantiel à la réflexion. Ce rapport indique qu'en mai 2021, les CDN de 153 Parties avaient identifié des besoins en [financement climatique à la hauteur de 5,8 à 5,9 trillions de Dollars](#)

[jusqu'en 2030](#). Ces besoins incluent le financement et le renforcement des capacités ainsi que le développement et transfert de technologies.

Toutefois, les informations incluses dans le rapport peuvent être sous-estimées, car tous les pays n'ont pas été en mesure de déterminer avec précision le coût de leurs CDN. En outre, une analyse du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a estimé que les besoins d'adaptation des pays en développement se situent dans la limite supérieure des estimations faites dans [le rapport de 2016 sur l'adaptation : entre 140 à 300 milliards de dollars d'ici à 2030 et entre 280 à 500 milliards de Dollars d'ici à 2050](#).

Quelles seront les différentes composantes du nouvel objectif ?

Les pays en développement ne cessent de plaider pour une augmentation du financement pour l'adaptation afin de rééquilibrer l'allocation des financements climatiques entre l'atténuation et l'adaptation. Si les fonds climat, y compris le Fonds vert pour le Climat (GCF en anglais), ont commencé à mettre en œuvre des stratégies d'allocation plus équilibrées, le financement climatique reste dirigé de manière disproportionnée aux efforts d'atténuation, comme le montrent les rapports successifs de l'OCDE. Alors que le dernier [rapport de l'OCDE](#) fait état de 21 % des financements climatiques consacrés à l'adaptation en 2019, le rapport [Global Landscape on Climate Finance](#) de CPI montre qu'en 2019/2020, seuls 7 % des financements climatiques ont été alloués à l'adaptation, contre 90 % à l'atténuation et 2 % aux projets à double impact.

Beaucoup affirment que cette dichotomie n'est plus suffisante pour apprécier la qualité du financement climatique et que les Parties doivent favoriser des mécanismes d'accès plus ciblés et sur-mesure pour les acteurs locaux et les communautés afin d'augmenter l'efficacité du financement de l'action climatique.

L'un des éléments les plus controversés du NCQG sera l'inclusion d'un soutien pour les pertes et dommages. Il y a déjà eu d'énormes pertes en vies humaines et dommages matériels dus à des événements météorologiques extrêmes de plus en plus fréquents et plus sévères. Ces impacts climatiques ont des implications financières énormes pour les économies des pays en développement, alors que les engagements visant à éviter et à minimiser les pertes et dommages restent vagues. Malgré la reconnaissance des pertes et dommages dans l'article 8 de l'Accord de Paris, la mise en œuvre reste limitée à ce jour. Aucun objectif financier n'a été fixé pour soutenir les mesures visant à la prévention et réparation des pertes et dommages, et aucun véhicule pour faciliter ce soutien n'a été établi. Le processus du NCQG offre l'occasion de donner suite à ces enjeux, notamment en incluant les pertes et dommages aux côtés de l'atténuation et de l'adaptation dans le NCQG.

En outre, la convergence des priorités en matière de développement durable, notamment l'éradication de la pauvreté, et des engagements climatiques, occuperont une place centrale lors de la CdP27. Garantir la création d'emplois de qualité et soutenir une transition juste dans les pays en développement seront des éléments potentiels à prendre en compte par les Parties lors de la conception du NCQG.

Par conséquent, une discussion cruciale pour la mise en place du NCQG porte sur la détermination de sa structure, y compris la manière ou l'opportunité de fixer des sous-objectifs mondiaux et d'aligner le nouvel objectif sur les besoins et les priorités des pays.

Des questions clés se posent : La fixation de différents objectifs pour le financement de divers domaines prioritaires tels que l'atténuation, l'adaptation, les pertes et dommages, et la transition juste est-elle la prochaine étape logique dans la discussion sur la qualité du financement ? Et au sein de ces domaines prioritaires, le NCQG devrait-il reconnaître des objectifs sectoriels, tels que l'énergie et les solutions fondées sur la nature ? Est-ce que des sous-objectifs qualitatifs liés à l'efficacité de l'accès au financement climatique, et la levée des barrières à la mobilisation des investissements pourront faire partie du NCQG ?

Une autre question à prendre en compte serait de savoir comment le nouvel objectif différencie ses deux dimensions spécifiques : (1) son rôle dans la *mobilisation* des investissements nécessaires dans les pays en développement et (2) la *fourniture* de contributions directes, lorsque la viabilité ou rendement des interventions sont insuffisants pour attirer les investissements privés.

Quelles contributions et quels contributeurs au NCQG ?

Les parties doivent également considérer les sources de financement du nouvel objectif. Elles devront décider lesquelles doivent compter pour le NCQG : les sources de financement publiques, privées et/ou innovantes. Comment le NCQG peut-il s'assurer que chacune de ces sources reste compatible avec les dispositions existantes en matière de financement climatique, telles que l'article 9 du PA ou les articles 4.3 et 4.4 de la CCNUCC ? Ces sources de financement qui montrent une progression seront-elles nouvelles et additionnelles ?

L'un des sujets épineux que les Parties devront débattre sera probablement la question des contributeurs, dont l'éventail a été quelque peu élargi par le langage de l'Accord de Paris. L'Accord de Paris encourage la contribution volontaire d'autres Parties, en plus des pays développés qui sont liés par l'obligation de l'article 9.1 de l'Accord et qui s'étaient engagés à atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars US. Comment cette base élargie de contributeurs sera-t-elle prise en compte dans le NCQG et comment s'aligne-t-elle avec les notions de justice et d'équité climatique globale ?

Comment le NCQG peut-il être de haute qualité ?

L'accès au financement de l'action climatique reste un défi pour de nombreux pays en développement. Comment le NCQG peut-il garantir un accès équitable, rationalisé et simplifié, en particulier pour les pays les plus vulnérables et ceux dont les capacités sont les plus limitées ? Il sera important de considérer s'il doit y avoir une allocation géographique et/ou une priorisation des pays les plus vulnérables.

Les instruments financiers utilisés pour l'atténuation et l'adaptation constituent un facteur important dans ces considérations. Selon l'OCDE, [74 % des financements publics pour le climat](#)

sont constitués de prêts, tandis que 20 % sont des subventions/dons. Si l'on considère spécifiquement les instruments financiers d'adaptation, selon le rapport alternatif 2020 sur le financement du climat d'Oxfam, le financement de l'adaptation par des subventions ne représentait que 33 %. En facilitant l'accès, le NCQG peut-il être défini dans une perspective de justice climatique afin d'éviter d'accroître le fardeau de la dette déjà élevé des pays en développement ?

Allons-nous répéter cet exercice régulièrement ?

Lorsque l'objectif de 100 milliards de Dollars a été fixé, rien n'indiquait clairement s'il serait révisé, comment il serait suivi, comment son impact serait évalué, notamment en comparaison avec les besoins des pays en développement. En raison de cette ambiguïté, de nombreuses Parties préconisent d'examiner le calendrier et de programmer des révisions périodiques du NCQG afin de refléter l'évolution des besoins en réponse à l'augmentation des impacts climatiques et à l'accroissement de l'ambition. Cela garantirait également que le NCQG soit en mesure de tenir compte en permanence de l'évolution des besoins et priorités tel que stipulé dans la décision de 2015. Les orientations pour la réévaluation du NCQG pourraient inclure différents repères et jalons, notamment l'ajustement du NCQG tous les cinq à dix ans pour suivre l'évolution des CDN et des stratégies de développement sobre en carbone à long terme (LT-LED en anglais) ou son alignement sur d'autres processus tels que le bilan mondial.

Quelles sont les prochaines étapes ?

Il sera essentiel que les questions identifiées ci-dessus soient incluses dans le panorama des questions qui seront discutées lors de la session du SB56, où le deuxième dialogue d'experts techniques (TED2) aura lieu. Les résultats de ce dialogue devraient établir une feuille de route vers le nouvel objectif, y compris les étapes, les questions à développer et les contributions techniques nécessaires. Les Parties devraient quitter le TED2 avec un projet de plan de travail clair tout au long du processus jusqu'en 2024. Les Parties devraient également identifier les questions spécifiques qui pourraient nécessiter un approfondissement et être reflétées dans les soumissions dues en août.