

COP 28 à Dubaï : un résultat ambivalent

Cette note revient dans un premier temps sur le fonctionnement général des COP et le rôle qu’y joue le mouvement syndical à travers la CSI. Dans la deuxième partie, nous revenons plus précisément sur les négociations qui ont eu lieu durant cette COP28, leur résultat et l’activité revendicative menée par la délégation CSI au sein de laquelle a participé la CGT¹. La note se conclue sur les axes d’améliorations identifiés.

1. COP : grands repères et fonctionnement

Les COP – ou « Conférence des Parties » – rassemblent tous les pays signataires de la « Convention cadre de l’ONU sur les changements climatiques ». On compte aujourd’hui 198 pays impliqués dans le processus. Ils actent ainsi, en principe, qu’il y a un problème lié aux changements climatiques et qu’il faut organiser une coopération mondiale des pays pour y faire face, Convention mondiale changement climatique signée à RIO en 1992 (avec les conventions mondiales « Biodiversité » et « Lutte contre la désertification »).

Les COP sont notamment constitués de deux textes « références », le Protocole de Kyoto signé en 1997 et l’Accord de Paris signé en 2015 lors de la COP21 en France. Chaque COP est un ensemble de négociations autour de divers points rattachés à ces deux accords qui font figure de matrice pour l’application de la convention Climat. Deux « organes permanents » (SBI et SBSTI) assistent par ailleurs les « Parties » sur les questions technologiques et scientifiques d’une part, et sur l’examen et le suivi de la mise en œuvre d’autre part.

Il est important d’avoir à l’esprit que les COP sont des processus non-contraignants par eux-mêmes pour les pays signataires. Il s’agit de lignes directrices et d’instruments qui doivent orienter et appuyer les gouvernements dans leur politique nationale de lutte contre le changement climatique et fixer des principes guides pour les normes et la coopération à l’échelle internationale. Mais la ratification nationale de ces accords et conventions conduit à leur intégration dans les droits nationaux et entraîne ainsi leur caractère contraignant et opposable (aux acteurs privés comme aux gouvernements). Il en va aussi de la ratification par l’Union Européenne, par un engagement conjoint des Etats-membres de baisse des émissions répartie entre les 27 pays, et de l’ensemble des règlements et directives UE de mise en œuvre. On soulignera également sous l’égide de la Convention et de l’ONU, la montée en puissance des organes de surveillance et d’évaluation des trajectoires d’émissions ou d’efforts financiers des Etats, au regard des engagements souscrits auprès de la Convention.

2. La place des syndicats dans les COP

La société civile participe aux COP en tant qu’ « Observateurs », bien que certains acteurs soient intégrés dans les délégations nationales dont la nomination se fait à la discrétion de chaque État. On l’a vu notamment dans le cas français avec la venue du patron de Total Energies dans le bagage de la délégation française. Un exemple parmi d’autres – on en décomptait 27 du secteur fossile dans la belge et la délégation émiratie comptait pas moins de 4400 personnes.

Officiellement il existe 9 groupes de la société civile accréditée rassemblée sous la dénomination ONG : les associations environnementales ; les groupes de chercheurs ; les organisations patronales ; les

¹ La CGT était représentée par Romain DESCOTTES, conseiller à l’Espace International de la CGT.

organisations de femmes et de genre ; les organisations agricoles et paysannes ; les universités ; les gouvernements locaux et les villes ; et enfin le groupe des syndicats dit « TUNGO ».

Cette année la COP a atteint des records de participant.es avec 100.000 personnes accréditées (le précédent record était de 70.000). Le flou absolu règne sur ces pratiques et cela pose des problèmes démocratiques particulièrement évidents. Le syndicalisme est probablement le plus petit groupe en proportion, avec 60 représentant.es sous mandat CSI, à cette COP. Loin de ce que nous représentons en termes de poids numérique, de transparence des financements et de contre-pouvoir démocratique.

La CSI, avec d'autres acteurs de la société civile, demande que des registres clairs soient mis en place (organisation représentée, source de financement, proportionnalité des badges obtenus). En l'absence d'évolutions positives à l'initiative de l'ONU, des acteurs de la société civile s'attachent à faire ce travail de référencement : ils étaient au moins 2700 lobbyistes du secteur fossile cette année, et ce n'est que la partie émergée de l'iceberg.

Une autre revendication importante de la CSI sur cet aspect est la reconnaissance et l'intégration de l'OIT comme organisation tripartite officielle au sein des COP, à l'instar du GIEC.

3. Principes politiques clés des COP et fonctionnement des négociations

Les agendas de chaque COP sont définis chaque année en amont de la COP et validés en début de COP (si consensus). Les négociations se font sur des textes qui évoluent dans des allers retours entre les présidences de COP et les sessions de négociations formelles et informelles. Les observateurs peuvent suivre certaines discussions, soumettre des propositions et intervenir en tant que groupe (dans le cas syndical, c'est au nom de la CSI, seule organisation syndicale internationale reconnue et active sur les COP).

Les négociations fonctionnent au consensus, ce qui explique notamment les difficultés à aboutir à un accord. Néanmoins, la persévérance de certains Etats à camper sur leur position témoigne d'une reconnaissance de la légitimité du processus, des enjeux économiques, des rapports de force et de l'enjeu politique qu'il représente.

Un principe politique central de la Convention Climat est celui des « Responsabilités communes et différenciées », reconnu depuis le protocole de Kyoto. Sa matrice politique est la reconnaissance que tous les États ont une obligation partagée de lutter contre la destruction de l'environnement, mais aussi des responsabilités inégales de tous les États en matière de protection de l'environnement selon leur niveau de développement, s'agissant des rôles dans le changement climatique et des moyens financiers et techniques dans la réduction comme dans l'adaptation. Le respect de ce principe a été au centre de toutes les difficultés à cette COP comme aux précédentes.

Le groupe syndical s'organise pour suivre les différents articles de négociations, faire des comptes rendus et actualiser chaque jour les lettres d'intervention dans les textes à destination des gouvernements pour voir apparaître telles ou telles de nos revendications. Des réunions de coordination se tiennent chaque matin pour faire le point et organiser la journée.

Chaque délégation doit solliciter son gouvernement pour les inciter à soutenir nos revendications et obtenir des informations sur les négociations. Dans le cas français les relations ont été compliquées, rendez-vous donné puis constamment annulé, échange de textos limité, malgré une insistance quotidienne et une demande de rencontre en amont de la COP envoyé en amont et resté sans réponses. Nous ne sommes pas les seuls, loin de là, à rencontrer des difficultés. Comme relais réelles

de nos revendications nous avons pu compter sur l'Espagne, la Colombie, le Chili et le Brésil. D'autres gouvernements nous ont appuyé partiellement sur certains points (l'UE, les Etats-Unis, le Nigéria, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Somalie, l'Australie ...). Cela fait peu et témoigne du rapport de force politique dégradé à l'échelle mondiale, où les gouvernements réceptifs aux revendications des organisations syndicales se comptent sur les doigts d'une main.

4. Les points clés des négociations de la COP28 et leur implication syndicale

- Le « **Bilan mondial** » était le point central de cette COP : Il s'agissait de faire un premier bilan des Contributions Nationalement Déterminées aux efforts de lutte contre le changement climatique depuis l'accord de Paris. La trajectoire actuelle, si les plans nationaux sont effectivement appliqués, nous amène vers des hausses de températures comprises entre 2,2 et 2,7 °C, avec dépassement des 1,5°C aux alentours de 2030. L'enjeu était donc crucial d'aboutir à une décision qui engage les parties à augmenter radicalement les efforts pour garder en vie un objectif de 1,5°C tout en maintenant les températures en dessous de 2°C et inclure, pour la première fois, un calendrier de sortie des énergies fossiles.

Revendications CSI sur le Bilan mondial :

- a) Il doit explicitement faire référence à la "transition juste des travailleurs" et aux droits du travail dans le cadre de l'atténuation et de l'adaptation, en tenant compte des lignes directrices de l'OIT pour une transition juste, telles que confirmées lors de la Conférence internationale du travail de juin 2023.
- b) Les références aux communautés affectées doivent inclure les travailleurs, y compris les femmes, les travailleurs migrants et les jeunes travailleurs.
- c) Nous voulons qu'il soit fait référence à un dialogue social significatif (avec les travailleurs, les employeurs et les gouvernements) et à la participation des parties prenantes avec les communautés.
- d) Les plans de transition juste doivent être élaborés en collaboration avec les travailleurs et leurs syndicats, dans le cadre du dialogue social, afin de fournir et de garantir un travail décent, une protection sociale, des possibilités de formation et la sécurité de l'emploi pour tous les travailleurs touchés par le réchauffement planétaire et les politiques de lutte contre le changement climatique.
- e) La CSI revendique aussi que les plans nationaux soient basés sur des objectifs de réchauffement à un maximum de 1,5°C et a adopté à son congrès de Melbourne une position pour « *la sortie des énergies fossiles avec garantie d'emploi* ».

Résultats et appréciations des négociations :

- Le texte final réaffirme les +1,5°C par rapport à la période préindustrielle comme objectif permettant de « *réduire de manière significative les risques et les effets du changement climatique* » et des plans immédiats qui doivent aller « *bien en dessous de 2°C* ». Rappelant qu'aujourd'hui « *87 % de l'économie mondiale, en termes de part du produit intérieur brut, est couverte par des objectifs de neutralité climatique, de neutralité carbone, de neutralité gaz à effet de serre ou d'émissions nettes nulles, ce qui permet de parvenir à une augmentation de la température inférieure à 2 °C en tenant compte de la mise en œuvre intégrale de ces stratégies.* ». Si la CSI revendique 1,5°C comme limite prioritaire, le maintien en dessous des 2°C, aux vues des trajectoires actuelles qui lui sont supérieures, constitueraient déjà un progrès. Les conséquences

sont néanmoins considérablement différentes pour les écosystèmes et les populations entre ces deux températures.

- Un pas en avant important a été réalisé avec l'inclusion pour la première fois dans un texte final de COP de la mention de la sortie du fossile dans les termes suivants : « *Renoncer aux combustibles fossiles dans les systèmes énergétiques, de manière juste, ordonnée et équitable, en accélérant l'action au cours de cette décennie critique, afin de parvenir à un bilan net nul d'ici à 2050, conformément aux données scientifiques.* ». Le texte indique aussi qu'il faut « *tripler la capacité des énergies renouvelables au niveau mondial et doubler le taux annuel moyen mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici à 2030* ». Le nucléaire est officiellement inclus dans les technologies bas carbone, parallèlement aux énergies renouvelables, ce qui est une première à saluer aussi.

Néanmoins le texte fait la part belle aux technologies de capture et séquestration du carbone avec aucune définition formalisée de ce qui est une production « *unbated* », entendre certifier capture et séquestration. Parle-t-on d'une centrale à charbon qui capture 5% du carbone ou 90% ? Comment cela se traduira-t-il pour les grands pays producteurs, des USA à l'Arabie Saoudite en passant par la Chine ? Tout cela reste très flou et donc dangereux. De même le texte « *reconnaît que les carburants de transition peuvent contribuer à faciliter la transition énergétique tout en garantissant la sécurité énergétique* », sans plus d'éléments de précisions, ce qui laisse une place énorme à l'interprétation dans les politiques nationales.

Comme le résume la coalition des Etats insulaires (AOSIS), en première ligne du changement climatique, le résultat est très ambivalent : « *En ce qui concerne la sauvegarde de 1,5°C de manière significative, le texte est certainement un pas en avant, il parle de la transition vers l'abandon des combustibles fossiles comme le processus ne l'a jamais fait auparavant. Mais nous devons noter que le texte ne parle pas spécifiquement de l'élimination progressive des combustibles fossiles et de l'atténuation d'une manière qui soit en fait "le changement radical qui est nécessaire". Il s'agit d'un changement progressif et non d'une transformation.* »

La CSI n'a pas pu se positionner sur ce débat des énergies de « transition » ou des techniques de capture / séquestration, car les affiliés ont des positions différentes ou non-stabilisés. Cela est problématique pour la suite et nécessite un travail plus approfondi, tant l'enjeu est important.

- **A propos de nos revendications centrales**, à savoir l'inclusion des références aux droits du travail, à la transition juste OIT, aux syndicats comme parties prenantes, à la protection sociale, l'échec est patent. Si ces termes sont apparus dans plusieurs versions des textes qui ont été publiés par la présidence durant les deux semaines de négociations, leur effacement dans la dernière ligne droite est significatif de la volonté de certains Etats de les voir disparaître et de notre difficulté à construire un arc-de-force assez large d'Etat nous soutenant activement.

Plus problématique encore, plusieurs passages du texte reconnaissent toutes les catégories « d'Observateurs » au COP pour l'importance de leur rôle, leur participation active et la nécessité d'un dialogue social effectif avec ces groupes en omettant uniquement et spécifiquement le « groupe syndical ».

Cette reconnaissance pour la CSI et le mouvement syndical international est un objectif prioritaire pour la suite.

- Enfin, un autre sujet crucial et clivant, relevait de la prise en compte effective du principe de « *Responsabilités communes et différenciés* » dans le texte, notamment entre le groupe G77+Chine et les pays riches, du Nord Global. De ce point de vue, les modalités concrètes de soutien, par le subventionnement direct, le transfert de technologie ou les mécanismes de coopération restent très largement indéfinies. Il s'agit d'un enjeu clé pour la réussite effective des politiques de lutte

contre le changement climatique, car tous les Etats en développement pourront se réfugier derrière l'absence de moyens pour « *ne pas faire* » et les Etats riches et historiquement pollueur continuent eux à esquiver leur responsabilité historique dans la situation. Par ailleurs, il est apparu une opposition implicite autour de ce paragraphe porté par G77 + Chine : « *les mesures prises pour lutter contre le changement climatique, y compris les mesures unilatérales, ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce international.* »

Dans le viseur sont implicitement mises en cause les politiques européennes comme le « Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières » ou l'« Inflation Reduction Act » des USA. Cela constitue, à nouveau, de par le flou de la formule, des possibilités supplémentaires de justification à l'inaction, voir des contestations contre des mesures de taxes nationales ou régionales, ou bien de normes techniques, devant l'OMC ou des juridictions nationales ...

Au niveau de la CSI, les demandes sont très claires quant à la responsabilité des Etats riches et l'exigence de les voir mettre en œuvre clairement les mesures de soutien qui permettrait aux Etats en développement de réellement remplir leurs objectifs nationaux et dans le respect de leur autonomie politique.

Cependant il nous a été impossible de prendre position sur le commerce international, des désaccords importants existent, notamment entre syndicats du Nord et du Sud, ou alors, plus simplement, les positions syndicales ne sont pas bien stabilisées sur ces sujets. Cela a été frein à un positionnement utile du mouvement syndical sur la question.

- Un autre gros morceau pour le mouvement syndical était le **Plan de Travail pour une Transition Juste** acté l'an dernier à Sharm-El-Sheikh (COP 27) : l'objet de la négociation était ici de formaliser un cadre d'élaboration et d'évaluation de la Transition Juste. Si c'est un concept syndical à l'origine, la Transition juste ici renvoie tout autant au principe de responsabilités communes et différenciés, à savoir les moyens donnés au pays en développement pour y parvenir et un soutien pour les pays dépendants aux fossiles. Les négociations sur ce point sont intégrées.

Revendications CSI :

- a) On retrouve ici le même cadre revendicatif que celui du bilan mondial.
- b) L'enjeu était aussi de bien clarifier que la transition juste « des travailleurs » était un élément central de ce plan qui ne soit pas noyé dans les enjeux d'équité Nord-Sud.
- c) Faire de ce plan de travail un objet de négociations à chaque COP (mandat autonome), avec création d'un organe permanent de suivi intégrant les syndicats.
- d) Intégrer l'OIT comme organisation internationale multipartite de référence à ce mandat.

Résultats et appréciations des négociations : Les négociations ont vu plusieurs versions du texte se succéder, incluant de manière plus ou moins large, les références aux droits du travail, aux principes directeurs de l'OIT pour la transition juste, aux droits humains, à la mise en place de système de protection sociale. Les oppositions à l'incorporation de ces points ont été particulièrement claires de la part de l'Arabie Saoudite et de la Russie. Mais d'autres pays n'en veulent pas non plus, sans se prononcer directement.

En bout de course nous aboutissons à un texte de compromis relativement positif. Si les références aux principes directeurs de l'OIT ont disparu, on voit apparaître pour la première fois dans un texte final d'une COP la reconnaissance « *des droits du travail* ». Ainsi « [COP 28] *Décide que le plan de travail doit inclure les éléments suivants :*

[...] (e) la transition juste des travailleurs et la création d'emplois décents et de qualité conformément aux priorités de développement définies au niveau national, y compris par le dialogue social, la protection sociale et la reconnaissance des droits du travail ».

Il s'agit d'un point d'appui pour la suite des COP mais surtout pour les affiliés afin d'intervenir sur les politiques nationales de lutte contre le changement climatique.

- La CSI a aussi priorisé le suivi du sujet **Finance climatique** : l'objet de cette négociation était de définir les « Nouveaux Objectifs Collectifs Quantifiés », en deux mots, les mécanismes de subventions vers les pays en développement et d'encadrement des financements dits « verts ». Pour rappel, les objectifs du fonds de 100 milliards par an acté en 2009 à Copenhague n'ont jamais été remplis pleinement par les pays riches. Les estimations vont à 80 milliards avec une majorité de prêts et non de dons.

Revendications CSI :

- a) En termes qualitatifs, revendiquer que les financements climatiques soient conditionnés au respect du droit des travailleurs et aux principes de la Transition Juste tel que défini par l'OIT
- b) Que les financements internationaux ne soient pas accompagnés d'obligations de réformes structurelles (tel que la privatisation du secteur de l'énergie)
- c) Que les syndicats – avec les autres observateurs – soient inclus dans l'organe de suivi et d'évaluation du processus

Résultats et appréciations des négociations : Les points durs des négociations ont été repoussés aux prochaines sessions de négociations, à savoir notamment la « définition qualitative des flux » et « leur encadrement international ». En revanche, le maintien des syndicats (avec les autres observateurs) dans l'organe d'évaluation du processus a bien été retenu, ce qui est positif.

- La délégation CSI a suivi d'autres sujets de négociations, moins au centre de cette COP mais qui touche à des sujets importants pour le monde du travail. Mentionnons le « fond Perte et Dommages », « l'Adaptation », « l'Atténuation », « l'article 6.2 et 6.4 » (marché carbone et mécanismes de coopérations), « l'évaluation des mesures prises jusqu'alors », entre autres. Sur chacun de ces points l'impact sur les travailleurs est indéniable et le monde du travail et ses organisations devraient être des acteurs clés pour y faire face.

Résultats et appréciations des négociations : Sur ces points il convient de noter que le fonds perte et dommages a été acté mais manque encore de clarté pour sa mise en action et que les premiers abondements au fond par les pays riches le sont sur des montants très éloignés des besoins (240 milliards pour l'UE et 13 milliards pour les USA).

Sur le thème « adaptation » il y a pour la première fois mention du terme « Protection sociale » pour faire face au changement climatique ce qui est une revendication de la CSI.

Dans le texte : « Réduire considérablement les effets négatifs du changement climatique sur l'éradication de la pauvreté et les moyens de subsistance, notamment en encourageant l'utilisation de mesures de protection sociale adaptatives pour tous. » Par ailleurs, il semble qu'il n'y a pas eu d'accord ou d'avancée sur l'encadrement mondial des mécanismes de marchés ou de crédits carbone, devant prendre le relais de ceux institués par le protocole de Kyoto de 1997.

5. Quelques débats au sein de la CSI et besoins identifiés par certains affiliés pour la suite

En terme organisationnel, la langue est une barrière importante, les affiliés non-anglophones, notamment en Amérique Latine et en Afrique francophone, mais aussi parfois en Europe et en Asie, sont marginalisés. Cela accentue la surreprésentation des affiliés du Nord.

Au niveau des négociations cela s'est notamment traduit par une difficulté à trouver des positionnements équilibrés entre les exigences des différents blocs de négociations – multiples mais dont la colonne vertébrale est Nord-Sud. Trouver un positionnement syndical qui ne se réduit pas à ces logiques de blocs nécessiterait une implication plus représentative des différentes régions géographiques.

Au niveau politique, il y a des difficultés à trouver des positionnements communs sur des thèmes cruciaux comme le langage autour de la sortie des énergies fossiles, des énergies bas carbone, renouvelables et/ou nucléaires, du bilan de l'hydrogène – ou de la décarbonation, les responsabilités communes et différenciés dans ces diverses options possibles, le rôle des technologies de réductions et de captations des émissions, des mesures d'adaptation reposant sur la nature et/ou sur les investissements technologiques ou d'infrastructures, ou encore sur les thèmes relevant du commerce international. De même la question des stratégies complémentaires, sur des logiques de mobilisations et/ou de campagne, pour une propriété publique et démocratique de l'énergie, ont très peu d'espaces pour s'exprimer.

Nous avons été un bon nombre d'affiliés à trouver que le cadre proposé était limité et avons convenu de porter la question dans nos organisations pour voir comment répondre à ces lacunes.

6. Axes d'améliorations identifiés :

Calendrier à venir : La COP29 se déroulera en 2024 à Bakou en Azerbaïdjan et la COP30 au Brésil (a priori Manaus). Pour cette dernière, beaucoup de syndicats et d'activistes climatiques l'ont déjà identifiées comme un moment important pour une mobilisation large de la société civile. Lors du « 3^{ème} Forum Syndical International sur les Transitions Ecologiques et Sociales », les discussions ont d'ailleurs porté à plusieurs reprises sur la nécessité d'une coordination pour organiser une mobilisation syndicale internationale lors de la COP30. Quant à la COP29, il serait utile de prendre attache dès maintenant avec nos camarades en Azerbaïdjan pour voir ce qu'ils envisagent, en tenant compte du poids de ce pays dans les exportations de fossiles (pétrole et gaz) et des rapports avec l'Arménie...

Travail intersyndicale française : Au mois d'octobre, la CGT a sollicité les deux autres affiliés CSI, FO et CFDT, pour préparer en amont la COP et solliciter un rendez-vous dans les ministères. Les réponses nous sont parvenues fin novembre, beaucoup trop tard pour envisager sérieusement un travail commun. Il pourrait être utile de les solliciter dans les prochains mois pour éviter de se retrouver dans la même situation.



Faire le lien avec les axes revendicatifs nationaux : Les points de négociations renvoient tous à des axes de la politique nationale de lutte contre le changement climatique et d'adaptation. Un travail pour clarifier les articulations entre ce que nous revendiquons au niveau européen, national, régional et local, et ce qui constitue l'agenda revendicatif de la CSI serait fortement utile.

Possibilités d'avoir plus d'accréditations : il existe aussi une possibilité pour les syndicats de se faire reconnaître comme organisations officielles lors des COP. Cela permettrait de renforcer notre voix et nos capacités à peser dans les COP. C'est le cas de nos camarades québécois ou norvégiens. Cela nécessite une démarche intersyndicale et la médiation du gouvernement français auprès de l'ONU.

Rafael Tillie (CGT Ministère de l'écologie) avait aussi réussi à obtenir une accréditation « Party Overflow » pour la COP26 à Glasgow.