

Climat : que retenir de la COP23 ?

- [Véronique Rigot](#)
- 20 novembre 2017

La COP23 s'est clôturée le 18 novembre aux petites heures, à l'issue d'une nuit blanche. La conférence de cette année était considérée comme « *peu intéressante* » car moins politique que la COP21 et que la COP24, qui aura lieu en décembre 2018 en Pologne. Cela s'est vérifié. L'attente était grande aussi de voir les préoccupations des pays en développement mieux écoutées compte-tenu de la Présidence fidjienne de la négociation. Il n'en a par contre rien été. Explications.

De la stratégie, une bonne dose de lobbying multidirectionnel, de la langue de bois, un peu de mauvaise foi et un soupçon de dramaturgie, tel est le bon cocktail d'une COP. Une porte qui claque, un deal conclu en l'absence de certains puis imposé comme non-négociable, des cris hauts et forts pour faire comprendre l'indignation, des poignées de mains et des photos souvenirs pour sceller les discussions informelles : l'enceinte des Nations Unies est un théâtre où, derrière les expressions policées et les principes de dialogue international, l'essentiel se joue en coulisses.

Dans ce contexte, le plus gros, le plus grand, le plus fort, celui qui a la voix qui porte le plus ou le plus d'argent et de faveurs à proposer, s'impose de facto au plus petit. Les alliances pour se défendre et faire valoir ses intérêts sont donc légion. Chacun tente de tirer les marrons du feu. Collectivement [1] ou individuellement, cette année aura vu les pays émergents revenir sur le devant de la scène, là où on attendait le groupe des petits Etats insulaires (AOSIS) ou le groupe des pays africains. Alors que les pays émergents ont remis l'urgence au cœur des négociations climat en mettant l'accent sur l'ambition à court terme à l'ordre du jour du dialogue de facilitation (maintenant nommé le Talanoa Dialogue) [2], les attentes du monde en développement ont été peu entendues. Par ailleurs, dans ce contexte, la décision américaine de quitter l'Accord de Paris est passée relativement inaperçue. L'administration américaine, réduite, a continué de faire son travail de manière constructive, continuant par ailleurs à freiner sur les sujets sur lesquels on avait l'habitude de voir les Etats-Unis freiner. Le premier stress test de l'Accord de Paris est définitivement réussi.

Une conférence « transitoire »

Aucune comparaison entre la COP de cette année et la COP21, à Paris fin 2015. Les agendas de travail sur différents dossiers jugés cruciaux pour lutter contre le réchauffement (concrétisation de l'Accord de Paris par un texte de mise en œuvre, révision des ambitions, définition du financement climat,...) convergent vers 2018, ce qui fait fatalement de la COP de cette année une conférence peu politique. Des avancées sont néanmoins actées sur différents dossiers, dont certains très importants pour les pays en développement. C'est le cas de la création d'un programme de travail permanent sur l'agriculture, qui était discutée depuis des années sans parvenir à une décision. Maintenant c'est chose faite ! Autre dossier sur lequel on compte des avancées importantes pour les pays en développement, les modalités de préparation des plans d'adaptation ont été précisées, ceci amenant plus de clarté pour la mise en oeuvre des stratégies d'adaptation. Enfin, une plateforme de dialogue avec les

communautés locales et les populations indigènes a été créée.

... avant une année 2018 cruciale

Les agendas de travail convergent donc vers la COP24, en décembre 2018. Afin de préparer cette COP capitale, des « inter-sessions » sont organisées durant l'année. Une session supplémentaire devrait être organisée en plus de la traditionnelle session du printemps (qui aura lieu à Bonn en juin), lors de laquelle l'importante discussion sur la prévisibilité du financement climat (préciser qui met quelle somme d'argent à disposition des pays en développement, sous quelle forme et à quel moment) sera réabordée. La discussion est un des sujets qui a le plus bloqué lors de cette négociation, les pays en développement demandant plus de prévisibilité aux pays développés, conformément à l'Accord de Paris, tandis que les pays riches ont fait valoir des arguments de difficulté politique à communiquer à l'avance les montants qui seront dédiés à l'aide climatique.

Derrière ce débat, la question de la définition du financement climat, et en particulier de l'additionnalité du financement climat, et la remise en question des méthodes de l'OCDE pour valoriser une partie de l'aide publique au développement comme du financement climat. Pour les pays en développement, connaître à l'avance les montants spécifiquement dédiés au financement climat leur permet de s'assurer que de l'argent frais s'ajoute à l'aide publique au développement. Les pays riches préfèrent eux rapporter à posteriori, après avoir examiné l'aide au développement déboursée et la manière dont une partie peut être partiellement ou totalement valorisée comme de l'aide climatique.

En 2018, il y a également le Talanoa dialogue

Le Talanoa dialogue, de quoi s'agit-il ? C'est le processus de dialogue international pour parvenir à un consensus mondial sur le besoin de réviser à la hausse les ambitions. Nommé « dialogue facilitatif » dans l'Accord de Paris, le processus aurait pu se limiter à une journée ministérielle pendant la COP24 pour faire le point sur les dispositions des uns et des autres. Mais le résultat de la COP23 va plus loin, puisque le Talanoa dialogue va commencer dès janvier et s'étaler sur une année complète. Par ailleurs, l'initiative sera réitérée en 2019 pour un Talanoa Dialogue en prévision de la COP25. Il s'agira d'un processus de dialogue inclusif, avec la volonté d'associer toutes les parties et d'entendre toutes les préoccupations pour en faire ressortir le meilleur. D'abord technique, puis politique, le dialogue sera mené par les présidents fidjien et polonais et relèvera de consultations présidentielles et non d'une négociation entre parties sur un texte.

Une dynamique de travail différente, donc, complémentaire à ce qui se fait par ailleurs, et qui a montré tout son potentiel pendant cette COP, même si, malgré tout, une opportunité a été manquée ici à Bonn. En effet, à l'occasion de la publication du prochain rapport spécial du Groupe intergouvernemental des experts sur l'évolution du climat (GIEC) sur les perspectives pour atteindre l'objectif de 1,5°C (rapport prévu dans l'Accord de Paris et qui sera publié en octobre), la communauté scientifique avait proposé que soit organisé un événement spécial de manière à aider les parties à comprendre les implications. Il n'a pas été décidé que cet événement spécial ait lieu dans l'enceinte de l'UNFCCC. Par contre, compte-tenu du lien entre le GIEC et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et compte-tenu de l'importance que le nouveau secrétaire général des Nations Unies Antonio Guterres accorde à la cause climatique, on imagine que l'idée n'est pas morte pour autant et que la communauté scientifique continuera de plaider pour l'organisation de cet événement spécial.

Les attentes du monde en développement peu écoutées

Reste la question de savoir si, à l'issue de cette « COP du Pacifique », les petits Etats insulaires ont réussi à convaincre ? Et au-delà, est-ce qu'on peut parler de décisions qui vont dans le sens de plus de solidarité climatique internationale ? L'analyse des résultats obtenus en comparaison des attentes laisse une grande déception. Tout d'abord, sur le financement climat, de tous petits pas techniques ont été faits mais les grandes questions restent en suspens (les montants disponibles dans les années à venir et la manière de l'annoncer, le rééquilibrage des fonds pour que l'adaptation soit mieux prise en compte, ...).

Par rapport à l'épineuse question du financement des pertes et préjudices, c'est un consensus extrêmement faible qui a été trouvé par la création d'un « dialogue d'expert » au niveau international, afin de commencer à explorer le sujet. Si l'on peut se féliciter que le sujet ait réussi à percer dans l'enceinte de négociations, les pays développés ont réussi à éviter que le sujet ne vienne sur la table des négociations politiques en fin de COP, ce qui les aurait obligés à faire un geste de plus. Enfin, troisième dossier qui était très important depuis Paris, l'avenir du Fonds pour l'Adaptation, qui démontre, si besoin était, la lenteur des négociations : il a ainsi fallu deux ans pour que soit confirmé l'avenir du Fonds pour l'Adaptation, mais la décision définitive ne sera prise qu'en 2018, à la COP24.

Et en parallèle à la COP ?

On a parfois l'impression d'une déconnexion totale entre ces négociations les plus techniques, au plus haut niveau, et la réalité du terrain. Or à Bonn, des sujets essentiels se sont invités dans l'enceinte des négociations, comme le renoncement au charbon. Si le sujet n'est pas à proprement parler intégré dans les négociations, il n'en est pas moins que le contexte allemand (réouverture de centrales à charbon pour combler la sortie rapide du nucléaire, et engagement potentiel du pays à sortir du charbon dans le cadre de la formation du nouveau gouvernement allemand) mais aussi le contexte polonais (Katowice, qui accueillera la prochaine COP, est une ville située dans une région minière) ou encore le financement par le Japon de nouvelles centrales à charbon au Vietnam, ... ont suscité les débats. Dans les couloirs de la COP, on a donc reparlé de l'essentiel, de l'urgence climatique qui impose la sortie du charbon, du désinvestissement pour encourager les énergies renouvelables, et les ministres se sont même joints à ces préoccupations en lançant un appel à sortir du charbon (la déclaration est intitulée « Powering past coal » [3]).

Autre sujet, d'importance pour la présidence fidjienne et les Nations Unies, relier la préservation des océans et la lutte contre le réchauffement. Un partenariat mondial a été lancé, faisant suite à la conférence internationale pour les océans qui s'est tenue en juin 2017, partenariat qui évoque la perspective de faire entrer la préservation des océans dans l'agenda des négociations techniques de l'UNFCCC. Enfin, sujet plus politique, la ratification de l'amendement de Doha : il s'agit d'un amendement au Protocole de Kyoto, qui a été adopté en 2012 à la COP18 à Doha, afin de prolonger le Protocole de Kyoto pour la période 2012-2020. Il doit être signé et ratifié pour entrer en vigueur. Il a été ratifié récemment par une quinzaine de pays européens, dont la Belgique, et un intense lobbying intra-européen a été mené afin d'avancer sur ce sujet de manière unanime. La Pologne reste en effet très réticente à s'impliquer plus à court terme dans la lutte contre le réchauffement, compte-tenu de sa structure industrielle et de sa dépendance au charbon. Mais à la fin de la COP, un communiqué de la Commission européenne annonçait que l'Union européenne ratifierait d'ici la fin de l'année. Il semble donc que le lobbying ait porté ses fruits.

Rendez-vous à Bonn, puis en Pologne, puis au Brésil...

Les négociations climat ne sont pas prêtes de s'arrêter, heureusement pour le processus international mais malheureusement pour le climat. Les rendez-vous sont pris pour les années à venir. La nouvelle à ce sujet est la présidence de la COP25 par le Brésil, en 2019. D'ici là, une prochaine intersession se tiendra en juin à Bonn, puis la COP24 se tiendra à Katowice, un endroit idéal pour parler « transition juste », puisque la région est en pleine reconversion socio-économique suite à la fermeture de charbonnages. Gageons que ce soit aussi l'opportunité d'y donner une dimension de solidarité internationale, dans un pays où l'expression du repli sur soi est exacerbée.

En attendant, en Belgique aussi la transition juste va devoir être au cœur des préoccupations politiques, car il est essentiel que la transition énergétique soit accompagnée de formations et de reconversions professionnelles bien pensées. Création d'emplois et opportunités économiques sont là, les Ministres l'ont bien compris. Il s'agira maintenant de démontrer dans les faits le volontarisme affiché pendant la COP23 : les quatre ministres belges présents à la COP ont tous parlé d'ambition et du souhait de donner un signal politique clair. Pour les membres de la Plateforme Justice climatique, il serait judicieux que la Belgique appuie la demande néerlandaise de rehausser l'objectif européen à hauteur de 55% de réduction des émissions d'ici 2030. Par ailleurs, la Belgique pourrait se montrer plus proactive pour la promotion de l'éducation aux changements climatiques. Et enfin, en termes de solidarité climatique internationale, Paris accueille dans quelques semaines un sommet anniversaire de l'Accord de Paris, focalisé sur le financement climatique. Une opportunité pour la Belgique d'annoncer un engagement financier révisé à la hausse [4], conformément aux engagements pris lors des précédentes COP.

- [Climat](#)

[1] Via le groupe des pays émergents (LMDC).

[2] Lire notre article du 13 novembre « [Climat : l'urgence climatique s'est invitée dans les négociations](#) ».

[3] La Belgique a signé la déclaration, se joignant donc officiellement à l'initiative Canado-britannique : <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/canada-international-action/coal-phase-out/alliance-declaration.html>

[4] Voir notre communiqué du 16 novembre 2017 : « [Il faut un engagement belge de financement climat plus ambitieux](#) ».