

Conférence de Dubaï sur les changements climatiques : Dimanche 10 décembre 2023

Les négociateurs en charge du financement se sont affairés pendant une bonne partie de la journée pour élaborer des projets de décisions sur diverses questions, tandis que d'autres négociateurs se sont réunis dans le cadre de consultations informelles au sujet des mesures de riposte et du Réseau de Santiago. La plupart des regards étaient toutefois tournés vers le Majlis organisé par la Présidence. Même si les discussions ne regorgent pas de propositions concrètes, quelques rameaux d'olivier y ont certainement été offerts.

Majlis

Le Président Al Jaber a souligné que l'objectif du Majlis est de favoriser des discussions « à cœur ouvert ». Notant que cela est incompatible avec une dilution du niveau d'ambition, il a exhorté chacun à faire preuve de flexibilité, à penser au bien commun plutôt qu'à son intérêt personnel, et à recommander des formulations sur les questions en suspens.

Adnan Amin, PDG de la CdP 28, a invité les ministres à se focaliser sur deux questions : comment bâtir une ambition porteuse de changement en matière d'atténuation tout en préparant des transitions justes et équitables avec les exigences de soutien correspondantes ; et comment combler de manière crédible le déficit de financement et d'action en matière d'adaptation.

L'UNION EUROPÉENNE a noté l'impératif d'atteindre un plafond d'émissions mondiales d'ici 2025 et qu'une réduction rapide de l'ensemble des émissions se fera nécessairement au prix d'une série de mesures, dont la limitation des énergies fossiles. Le délégué a reconnu que la transition constituera un défi à la fois pour les producteurs et les consommateurs, et qu'un équilibre entre les différentes mesures est donc indispensable pour soutenir la transition. Il a souligné la volonté de l'UE de travailler avec ses partenaires pour trouver cet ensemble équilibré de mesures, en estimant que les technologies de réduction devraient être réservées aux secteurs où les réductions sont les plus difficiles. Il a admis que de nombreux pays en développement vont avoir besoin de soutien, de renforcement des capacités et de technologie.

L'ESPAGNE a mis l'accent sur la réalisation des objectifs d'adaptation et de résilience, à la fois en augmentant le

financement public de l'adaptation et en renforçant le rôle des banques multilatérales de développement. La déléguée a estimé que cette CdP pourrait aborder la question du creusement de l'endettement.

La COLOMBIE a appelé à réfléchir à qui détient le pouvoir et où se trouve le pouvoir de prendre des décisions. La déléguée a martelé l'importance des mécanismes pour atteindre les objectifs de la CCNUCC, en soulignant que tripler les énergies renouvelables va être difficile pour ceux qui ne peuvent pas accéder aux capitaux à des taux d'intérêt de 5%, et a appelé à une nouvelle entente économique.

La Suisse, au nom du GROUPE D'INTÉGRITÉ ENVIRONNEMENTALE (GIE), a souligné la nécessité d'élaborer des orientations pour les contributions déterminées au niveau national (CDN) qui seront présentées en 2025. Le délégué s'est opposé à toute différenciation ne figurant pas dans l'Accord de Paris et a souligné l'importance de fonder les résultats sur les droits humains, l'égalité de genre et l'équité intergénérationnelle.

La CHINE a déclaré que le « peloton de tête » doit courir plus vite et aider les retardataires à avancer pour atteindre la vitesse de croisière nécessaire à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris.

TUVALU a souligné la nécessité d'un financement accru pour l'action climatique, et notamment d'un doublement du financement de l'adaptation.

L'ALLEMAGNE a reconnu la difficulté d'accroître les énergies renouvelables et se sortir progressivement du charbon. La déléguée a cependant souligné que parler des émissions des énergies fossiles sans évoquer leur élimination progressive n'est pas suffisant, et a souligné sa foi en une solution commune, en invitant à des discussions sur une formulation qui soit conforme à l'objectif de 1,5°C.

Le JAPON a admis les différences entre les Parties, en estimant toutefois que chaque pays doit faire de son mieux pour réduire les émissions de GES et que les pays ayant la capacité de le faire doivent fournir un soutien financier et transférer des technologies, et a signalé que le Japon fera tout son possible à cet égard. Le délégué a également souligné que doubler l'apport collectif de financements pour l'adaptation constitue une priorité.

La Bolivie, au nom des PAYS EN DÉVELOPPEMENT ANIMÉS DU MÊME ESPRIT (LMDC), a appelé à se prémunir contre l'hypocrisie, les mensonges et l'injustice, et a accusé les pays développés de déformer le concept de justice climatique en transférant leurs obligations vers les pays en développement au nom de la réalisation de l'objectif de 1,5°C.

Le BANGLADESH a appelé les pays développés à faire preuve d'empathie et a demandé à leurs dirigeants de se mettre à la place de ceux qui vivent dans des pays vulnérables comme le Bangladesh ou Tuvalu. Le délégué a souligné le besoin de volonté politique et de confiance pour pouvoir avancer.

Samoa a déclaré que l'ALLIANCE DES PETITS ÉTATS INSULAIRES (AOSIS) ne peut pas quitter la CdP 28 sans un niveau d'ambition le plus élevé possible dans le Bilan mondial (BM), et a dit que le groupe souhaiterait y voir l'élimination progressive des énergies fossiles et des subventions associées.

La NORVEGE a déclaré que le BM est un test permettant de définir si l'Accord de Paris est effectivement respecté. Le délégué a également souligné que les émissions de chaque pays ne doivent pas nécessairement atteindre leur maximum d'ici 2025, mais que les émissions collectives du monde dans son ensemble doivent atteindre leur maximum avant cet échéance.

L'IRLANDE a souligné la nécessité : de réduire les risques en lien aux actions déployées; de trouver des sources nouvelles de financements innovants ; et d'éliminer progressivement le financement des énergies fossiles.

Le CHILI a mis en exergue l'importance de l'atténuation pour limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, celle de l'adaptation, de la minimisation des pertes et préjudices, et de l'augmentation du financement, en soulignant que le financement requis pour maintenir le monde en deçà de 1,5°C sera bien inférieur à celui nécessaire pour s'adapter à un réchauffement planétaire de 2°C.

L'ARABIE SAOUDITE s'est dite préoccupée par les tentatives visant à attaquer des sources d'énergie spécifiques plutôt que de se centrer sur les émissions. Concernant le pic d'émissions, le délégué a souligné le besoin de différencier les pays développés des pays en développement, de renforcer les moyens de mise en œuvre et de déployer à grande échelle toutes les technologies à faibles émissions.

Le BRÉSIL a souligné que l'atténuation et l'adaptation doivent être liées pour transformer les modèles de développement à l'origine du changement climatique. La déléguée a souligné que tout le monde doit agir, en martelant l'impératif de partager équitablement les moyens économiques et technologiques.

Le ROYAUME-UNI a souligné l'importance de l'adaptation, en estimant que les pays développés doivent assurer le financement de l'adaptation. Reconnaissant que tout le monde n'avance pas au même rythme et que les moyens de mise en œuvre sont importants, le délégué a appelé à l'élimination progressive des énergies fossiles et a dit l'espoir de trouver un langage commun et des terrains d'entente, notamment sur l'élimination progressive des énergies fossiles.

L'AFRIQUE DU SUD a déclaré que son pays a reçu moins de 10% du soutien nécessaire à la mise en œuvre de son ambitieuse CDN, et a souligné qu'il n'y a pas de déficit d'ambition, mais plutôt un déficit dans les moyens de mise en œuvre.

Le délégué des ÎLES MARSHALL a martelé que si rien n'est fait d'ici 2040, les citoyens de son pays seront contraints de migrer, ce qui signifie abandonner leurs maisons, leur culture et leurs ancêtres.

L'AUSTRALIE a instamment exhorté à l'alignement des CDN sur l'objectif de 1,5°C, et a mis en exergue le triplement des énergies renouvelables, le doublement de l'efficacité énergétique et l'assurance que les énergies fossiles n'ont pas vocation à durer.

Les ÉTATS FÉDÉRÉS DE MICRONÉSIE ont souligné la nécessité d'une action urgente concernant les gaz autres que le dioxyde de carbone, en particulier le méthane, dans un souci d'équité et de justice.

L'IRAK a refusé les références à la réduction ou à l'élimination progressive des énergies fossiles et des subventions dont bénéficient des combustibles, au motif que de telles références seraient contraires à l'Accord de Paris.

La FRANCE a souligné le besoin de convoier autant de ressources que possible vers les pays qui en manquent dans l'optique d'atteindre les objectifs climatiques, en soulignant que le travail sur l'article 2.1(c) de l'Accord de Paris (sur l'alignement des flux financiers) n'est pas une distraction, mais un impératif essentiel. La déléguée a souhaité un signal fort sur les énergies fossiles et qu'il soit fait usage du paquet sur le financement pour traiter des questions relatives à l'atténuation et à l'adaptation.

CUBA a déploré que les textes de négociation actuels continuent d'afficher un déséquilibre dans le traitement de l'adaptation et de l'atténuation, et que dans le texte sur l'atténuation, les responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives (RCMD-CR) soient diluées ou affaiblies. La déléguée a appelé à doubler le financement de l'adaptation, à intégrer l'équité dans le résultat du BM et à reconnaître différentes démarches dans le texte sur la transition juste, en fonction des capacités individuelles des pays.

Les PHILIPPINES ont signalé quatre questions qui doivent être abordées : l'engagement, le respect des dispositions, la créativité et le financement climatique. Le délégué a mis l'accent sur le besoin d'intensifier le renforcement des capacités et le transfert de technologies, ainsi que de travailler ensemble sur l'Objectif mondial d'adaptation (OMA).

Le COSTA RICA a souligné la nécessité d'accélérer l'action pour atteindre l'objectif de 1,5°C. Le délégué a observé les liens entre les actions d'atténuation et d'adaptation, en particulier dans le secteur forestier, et a appelé à ce que le financement climatique reconnaisse les avantages multiples que présentent ces actions.

Le Président Al Jaber a clos l'événement et a suggéré d'appeler le groupe « Majlis des porteurs du changement ». Il s'est engagé à gérer le processus en toute transparence et a appelé les participants à viser un résultat ambitieux.

Adaptation**Programme de travail sur l'Objectif mondial d'adaptation :**

Lors d'une consultation des chefs de délégation ouverte aux observateurs, le PDG de la CdP 28, Adnan Amin, a demandé l'expression d'avis sur le texte élaboré par les présidences des organes subsidiaires. Plusieurs groupes et Parties ont déclaré que le texte nécessiterait un travail considérable, mais tous l'ont considéré comme une base de négociation.

Concernant les questions générales, alors que certains pays développés soulignaient que toutes les Parties devraient entreprendre l'adaptation, plusieurs groupes de pays en développement ont insisté pour que le texte fasse référence de manière plus cohérente aux pays en développement. L'ALLIANCE INDÉPENDANTE DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES (AILAC) a rappelé que l'article 7.2 de l'Accord de Paris décrit l'adaptation comme un défi mondial auquel tous sont confrontés, mais avec des effets locaux et régionaux.

Dans le préambule du texte, les LMDC, le GROUPE ARABE, les PHILIPPINES et l'INDONÉSIE ont soutenu une référence au principe de RCMD-CR, et certains ont ajouté la formulation de l'Accord de Paris « à la lumière des circonstances nationales ». Les ÉTATS-UNIS, la NORVEGE et d'autres pays développés ont rejeté cette référence.

Concernant les objectifs de fond, des pays développés et en développement ont exprimé leur inquiétude quant à l'échéance de 2030 pour atteindre ces objectifs.

Outre les objectifs, les ÉTATS-UNIS ont suggéré des principes généraux pour accélérer l'intégration de l'adaptation dans le développement, accentuer la mise au point et la fourniture de systèmes d'information climatique et d'alerte précoce, et améliorer le bien-être à travers une résilience accrue des infrastructures hydriques et alimentaires, de la santé et des écosystèmes. La FÉDÉRATION DE RUSSIE a suggéré un objectif sur l'éducation pour accroître la résilience.

Le GIE a observé qu'il n'existe pas de niveaux de référence à l'aune desquels mesurer les progrès accomplis. Les LMDC ont estimé que tous les objectifs devraient être flexibles et déterminés au niveau national.

Concernant les objectifs procéduraux, le G-77/CHINE a suggéré l'échéance 2030 pour aligner tous les objectifs sur les Objectifs de développement durable. La NORVEGE a indiqué que la planification prend du temps, et a suggéré 2030 pour les évaluations des risques et 2035 pour les plans.

Au sujet des moyens de mise en œuvre (MMO), les PAYS LES MOINS AVANCÉS (PMA) ont déclaré que ceux-ci font largement défaut, alors que les ÉTATS-UNIS estimaient qu'il y en a beaucoup trop.

Le G-77/CHINE, avec le GROUPE AFRICAÏN et l'AOSIS, ont suggéré un texte introductif spécifiant que les pays développés fourniront les MMO et que le financement devra être fourni sur une base largement concessionnelle et sous forme de subventions. Le GIE a déclaré que les MMO doivent être envisagés dans un sens plus large. Le JAPON a suggéré de supprimer les

financements « nouveaux et supplémentaires », en pointant les travaux en cours sur le nouvel objectif chiffré collectif de financement climatique. Les ÉTATS-UNIS et l'UE ont appelé à structurer les MMO comme dans l'Accord de Paris, au lieu de l'approche d'estimation des coûts utilisée dans le projet de texte.

Le GROUPE AFRICAÏN, l'AOSIS, l'AILAC et les PMA ont rejeté la référence aux catalyseurs de l'adaptation.

L'AOSIS et les PMA ont qualifié de « cruciale » la reconnaissance de leur situation particulière. Les LMDC et le groupe ARGENTINE, BRESIL, URUGUAY (ABU) ont préféré la formulation de l'article 7 de l'Accord de Paris qui fait référence aux pays particulièrement vulnérables.

Concernant la poursuite des travaux, de nombreux groupes de pays en développement ont appelé à consacrer un point distinct de l'ordre du jour à l'OMA, et les LMDC ont précisé que cela concerne les ordres du jour des SB et de la CMA.

Concernant le dialogue sur les indicateurs, l'AOSIS a souhaité des éclaircissements sur ses modalités, ses apports et ses résultats. Le GROUPE ARABE a suggéré deux ateliers. Les ÉTATS-UNIS et le ROYAUME-UNI, entre autres, ont suggéré d'utiliser les organes constitués pour entreprendre des travaux sur les indicateurs.

Amin a déclaré que les consultations ministérielles se poursuivraient.

Pertes et préjudices

Mécanisme international de Varsovie : Lors des consultations informelles, le Co-facilitateur Lucas di Pietro (Argentine) a invité les délégués à commenter le Protocole d'accord (PA) avec le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) au sujet de l'hébergement du secrétariat du Réseau de Santiago.

Au cours d'un long conciliabule, des Parties ont évoqué des amendements « chirurgicaux » visant à améliorer le statut juridique et la clarté du projet de texte. Elles sont convenues :

- de déclarer que le PA ne préempte ni ne préjuge des opinions ou des résultats sur les questions liées à la gouvernance du WIM ;
- de clarifier que l'UNDRR et l'UNOPS « mettront à disposition » plutôt que « utiliseront » des bureaux régionaux et sous-régionaux dans toutes les zones géographiques des Nations Unies pour fournir les services et les soutien pertinents ;
- d'inviter l'équipe juridique du Secrétariat de la CCNUCC à renforcer le paragraphe sur la responsabilité des hôtes en cas de négligence ;
- de veiller à ce que le secrétariat du réseau gère et dirige le décaissement des fonds fournis pour le réseau conformément aux « principes et » normes fiduciaires respectifs de l'UNOPS et de l'UNDRR ; et
- de faire référence à des décisions spécifiques dans une formulation convenue sur la manière dont le financement du réseau doit être entrepris.

Le Co-modérateur di Pietro a indiqué que les commentaires seront intégrés par l'équipe juridique et qu'un texte révisé sera partagé de manière informelle pour approbation avant d'être publié en ligne dans sa forme finale. Le texte final sera annexé au projet de décision de la CdP et/ou de la CMA en vue de son adoption.

Mesures de riposte

Questions relatives au forum sur l'impact des mesures de riposte mises en œuvre, qui contribue à l'application de la Convention, du Protocole de Kyoto et de l'Accord de Paris : Les consultations informelles ont porté sur le nouveau texte produit par les Co-facilitateurs Andrei Marcu (Honduras) et Georg Børsting (Norvège).

Un pays développé, soutenu par plusieurs autres pays, a estimé que le texte sur l'examen des fonctions, du programme de travail et des modalités du forum nécessitait plus d'attention, et a suggéré de reporter son examen à la SB 60 (juin 2024). Ils ont suggéré de se concentrer plutôt sur le texte relatif à l'examen à mi-parcours du plan de travail du forum. Plusieurs groupes de pays en développement s'y sont opposés et ont demandé de poursuivre l'examen du texte intégral, qu'ils ont jugé bien équilibré. Les Parties ont ensuite commenté tous les éléments du projet de décision, en demandant aux Co-facilitateurs de transmettre à la Présidence les différentes positions au sujet d'un éventuel résultat praticable à l'issue de la réunion de Dubaï.

Concernant l'examen à mi-parcours, les Parties ont discuté de quatre paragraphes contenant des propositions d'activités à mettre en œuvre par le forum et le Comité de Katowice sur les impacts (KCI). Certaines Parties ont exprimé leur inquiétude quant au fait que leurs propositions ne figuraient pas sur la liste, mais se sont dites disposées à discuter du texte. Le principal désaccord concernait deux activités : les études de cas régionales et la sensibilisation aux impacts positifs et négatifs associés au subventionnement de l'industrie des véhicules électriques (VE).

Concernant les études de cas, certaines Parties étaient préoccupées par le manque de temps accordé à la préparation des trois études de cas déjà engagées par le KCI, et d'autres ont souhaité ajouter une étude de cas pour chaque région des Nations Unies.

Concernant les impacts du subventionnement de l'industrie des véhicules électriques, de nombreuses Parties ont suggéré d'en élargir la portée à l'industrie ou au secteur des transports à faibles émissions. Deux pays en développement ont proposé, dans un esprit de compromis et pour équilibrer la liste, d'ajouter une activité sur l'étude des impacts des mesures unilatérales et transfrontalières, l'un d'eux précisant qu'elle doit porter sur la tarification du carbone.

Concernant l'examen des fonctions, du programme de travail et des modalités, les Parties ont réitéré les points de vue déjà exprimés lors des sessions précédentes. Certaines tenaient à conserver intactes les fonctions et domaines de travail du forum et du KCI, compte tenu de leurs retombées positives, mais d'autres souhaitaient renforcer le forum et le KCI pour les « rendre encore meilleurs ».

Concernant les modalités, de nombreuses Parties et groupes en développement ont souhaité élargir la durée et la fréquence des réunions du forum et du KCI. Certains pays développés souhaitaient conserver la durée et la fréquence actuelles, mais ils ont toutefois appelé à élargir la participation au KCI pour y accueillir un représentant de chaque groupe d'observateurs constitué.

La préoccupation majeure qui a dominé les discussions sur les fonctions et les activités était de savoir si le forum et le KCI se concentreraient sur les impacts négatifs uniquement ou bien sur les impacts négatifs et positifs des mesures de riposte.

Les Co-facilitateurs vont revoir le texte et le transmettront à la Présidence pour obtenir de nouvelles instructions.

Dans les couloirs

Dès le départ, la Présidence de la CdP 28 a promis un processus transparent. Alors que le temps de négociation s'amenuise et que plusieurs questions clés sont encore en suspens, la transparence a été employée de façon stratégique. La réunion des chefs de délégation (RCD) sur l'OMA, tout comme le Majlis –ce conseil dédié aux discussions entre ministres–, étaient ouverts aux observateurs (choisis) et retransmises en ligne.

Comme l'a fait noter un observateur, cela « a mis en lumière les acteurs clés ». Certains ont estimé que la figure plus publique de la RCD a contribué à ciseler un accord pour travailler sur le texte proposé concernant l'OMA. Reste à savoir si cela a été plus productif que les discussions quelque peu clandestines du BM. Des ministres et des négociateurs ont été vus entrer et sortir de la salle de réunion 9, où aucune réunion formelle n'était prévue. Des rumeurs circulaient selon lesquelles un texte sur le BM était en préparation, et un observateur a affirmé que celui-ci « attendait des ajustements en provenance du Majlis ».

La représentation très mise en scène du Majlis n'a pas débouché sur des propositions ni des compromis concrets. Mais des observateurs chevronnés y ont décelé « l'indice d'un soutien qui, sous une forme ou une autre, est mis sur la table pour porter la transition vers les énergies renouvelables ». Beaucoup ont noté que la difficulté de sortir des combustibles fossiles a été reconnue, et que des offres de soutien, de transfert de technologies et de renforcement des capacités ont été formulées. La rumeur d'une possible déclaration conjointe –nouvelle ou révisée– des États-Unis et de la Chine a intrigué les délégués dans la soirée. Un observateur vétéran espérait une mise à jour ambitieuse de la Déclaration de Sunnylands publiée quelques semaines avant la conférence, mais craignait que la balance ne « penche plutôt dans le sens inverse ». Étant donné que les termes des accords bilatéraux entre les États-Unis et la Chine se retrouvent souvent dans des textes, comme dans le cas du charbon à Glasgow, cela pourrait constituer un coup décisif de dernière minute.

À la fin de la journée, une chose était claire : la question des voies de transition juste s'est emparée du processus climatique, peut-être pas tant dans les discussions du programme de travail lui-même, comme l'a noté un délégué, mais du fait qu'elle est de plus en plus citée dans les discussions du BM et de l'alignement des flux financiers.