

# Les enseignements de la Conférence de Copenhague sur le climat

Pierre Radanne – Emeline Diaz – Emmanuel Goetz  
Janvier 2010

Le but de ce texte est de tirer les enseignements de la COP 15, de les partager avec ceux qui y ont participé et surtout avec ceux qui ont tenté de la suivre de loin.

## 1 – Quelle interprétation faire de la conférence de Copenhague ?

C'est à la fin du film que l'on comprend l'histoire. Or, la Conférence de Copenhague n'a pas eu de fin. Le dénouement de cet événement qui a déjoué tous les scénarios élaborés reste à venir. Ainsi, les multiples proclamations d'échecs ou de succès sont à relativiser.

Les événements historiques se caractérisent souvent par l'impossibilité des acteurs à le décrypter à chaud. Ce n'est qu'avec le temps que leur sens et leur portée se dégagent.

A quelques semaines de la fin de la Conférence de Copenhague, le flou demeure. En effet, toutes les interrogations passées n'ont pas trouvé de réponse- notamment quant au devenir du Protocole de Kyoto- et de nouvelles incertitudes ont émergé quant à l'avenir même du l' « Accord de Copenhague » conclu entre les chefs d'Etat et de gouvernements et quant à ses modalités précises de mise en œuvre. Sera-t-il ou non accepté ultérieurement par les pays en développement et émergents réfractaires ?

### ○ **Une grande frustration**

Les participants à la conférence sont allés de frustrations en frustrations.

D'abord, une négociation qui fait du surplace pendant des mois. Ensuite, un événement démesuré confronté à des difficultés d'organisation ; des ONG exclues du processus final et, pour finir, un huis clos de chefs d'Etat et de gouvernement, qui après maints affrontements et arbitrages a abouti à un texte décevant. A l'évidence, les acteurs se sont sentis dépossédés d'un événement auquel ils avaient tant contribué et dans lequel ils s'étaient tant investis.

### ○ **Une suite inconnue et trois questions ouvertes**

Le second point est lié au flou entourant le processus de négociations. D'abord, celui qui entoure le contenu réel des discussions et le processus de décision, même s'il est évident que des points essentiels ont été abordés concernant deux sujets déterminants -la solidité des engagements réciproques et les financements-. D'autre part, il existe de réelles incertitudes inhérentes à tout accord de ce type : malentendus, concessions plus ou moins rétractables, promesses non tenues rendant l'avenir imprévisible.

Au-delà, si des décisions majeures restent à prendre -comme celles concernant les niveaux d'engagements et évidemment la nature juridique de cet accord- ce sont en grande partie les actes à venir qui donneront la bonne lecture de l'événement.

Trois questions, qui ont impliqué les principaux responsables politiques, sont sur la table :

- Quelles sont les modalités qui permettront d'instaurer un climat de confiance réciproque dans le passage à l'action effective de tous ? Cette question a notamment été posée à travers un bras de fer sino-américain, et au coup d'éclat des pays africains ;
- Comment éviter que ne se creuse encore davantage le fossé nord-sud ? Quel sera le scénario permettant un développement de tous, et notamment des pays les moins avancés ? Si ces questions -qui reviennent à poser celle des transferts financiers nord/sud- restent sans réponse, le processus sera inévitablement bloqué ;
- Quel peut être le futur des négociations, notamment sur le plan juridique ? Cette question est intimement liée à celles du devenir du Protocole de Kyoto et du potentiel débouché de l'Accord de Copenhague sous forme de traité.

L'un des facteurs déterminants qui permettra de répondre à ces interrogations sera l'intensité de la préparation de la Conférence de Mexico.

## **2 – La volonté de faire de Copenhague un évènement exceptionnel**

Le débouché de la Conférence de Copenhague présente un énorme décalage par rapport aux aspirations initiales. Ces dernières, très élevées, peut-être parfois surévaluées, ont conduit à une activité intense, même si elle a parfois plus porté sur la scénarisation même de la Conférence que sur les résultats attendus.

Il y avait au début de l'année 2009 un scénario implicite communément admis qu'il convient de rappeler : la Conférence de Copenhague devait être le point d'orgue d'un processus de négociation intensif.

Ainsi, l'actuel round de négociation a été lancé à Montréal en 2005, suivi en 2007 du Plan d'Action de Bali qui a permis, en permettant un accord sur les thèmes-clés à aborder, de structurer le processus de travail. Deux voies de négociations parallèles ont alors été mises en place, la première liée aux décisions à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto ou AWG-KP (notamment relatives aux engagements des pays développés pour la période 2013-2020) et donc sans les Etats-Unis ; et la seconde concernant l'adoption d'actions nouvelles dans le cadre de la Convention de Rio impliquant tous les pays (AWG-LCA).

Or, ces quatre années de travail jusqu'à la Conférence de Copenhague n'ont pas eu les résultats escomptés : d'une part, elles n'ont pas permis aux groupes de travail de réaliser de réelles avancées, et, d'autre part, elles n'ont pu aboutir sur une convergence des deux voies de négociation, ce qui s'est révélé particulièrement nuisible.

### **○ Assurer un intense travail de préparation**

Durant l'année 2009, les négociateurs ont travaillé 75 jours dans le cadre de réunions officielles des Nations Unies, sans compter les réunions multilatérales, bilatérales et nationales. Ce travail devait aboutir à l'élaboration de deux textes de négociation : l'un devait définir les engagements chiffrés de réduction d'émissions pour la 2<sup>ème</sup> période du Protocole de Kyoto. L'autre, issu du groupe de travail AWG-LCA devait, conformément au Plan d'action de Bali de 2007, permettre une mise en œuvre plus large de la Convention de Rio, prenant la forme d'un nouveau traité incluant des dispositions nouvelles et précisant ses modalités d'application pour une ratification rapide.

### **○ Organiser une montée en pression**

Tous les acteurs ont voulu faire de la Conférence de Copenhague une réunion décisive :

- Les Nations Unies, afin d'assurer la continuité du Protocole de Kyoto au-delà de fin 2012 et de renforcer la mise en œuvre de la Convention de Rio en partant du principe que le document adopté serait soumis à ratification par les Parlements nationaux, ce qui prendrait au moins deux ans ;
- Les ONG et certains médias avaient la volonté, à travers cet évènement, d'accroître le niveau général de sensibilisation de l'opinion, de faire pression sur les pays récalcitrants et de créer une dynamique ;
- Le gouvernement danois, qui accueillait la conférence, pour en tirer un bénéfice politique.

Il en a résulté un évènement hors normes échappant à la maîtrise de ses organisateurs.

### **○ Susciter une mobilisation historique**

L'ampleur de la participation a été à la hauteur des attentes, avec 47.000 inscrits, soit quatre fois plus que la normale. Ainsi, la Conférence de Copenhague est la réunion ayant rassemblé la plus forte concentration de responsables de tous horizons de l'Histoire : chefs d'Etat et de gouvernement, ministres, négociateurs, parlementaires, élus de collectivités territoriales, chefs d'entreprises, syndicats, ONG de toutes natures et medias.

Synonyme de démocratie et de transparence, la conférence de Copenhague s'est ouverte dans une ambiance chaleureuse et a suscité un sentiment de force lié à cette participation massive et à l'enthousiasme général de contribuer à cet évènement historique.

A l'extérieur du Bella Center, de nombreuses manifestations ont été organisées : le KlimaForum réunissant autour de débats et d'ateliers journaliers des ONG, des associations et des syndicats, ou encore la marche du 12 décembre, avec plusieurs dizaines de milliers de personnes.

### **○ Attirer le plus de chefs d'Etat possible**

Le point d'orgue de la conférence devait être la réunion de 119 chefs d'Etat et de gouvernement le vendredi 18 décembre, jour de la clôture. Cette session hautement symbolique devait déboucher sur un traité, ou tout du moins sur l'adoption d'une déclaration politique constituant un engagement

suffisamment clair et précis pour permettre une transcription juridique rapide et n'engendrant aucun blocage important ultérieur.

### **3 - Les difficultés de fonctionnement et les blocages rencontrés**

#### **● Le fonctionnement des négociateurs**

Malgré des discussions intenses, les travaux n'ont que très peu progressé entre juin et décembre. Le texte de négociation de 198 pages élaboré en juin, truffé de formulations antagonistes sur tous les sujets abordés, n'a été réduit, seulement à 174 pages, que début décembre.

Ce blocage de la négociation résulte en partie d'une absence de mandat politique clair donné aux négociateurs par les gouvernements. D'autre part, le maintien de deux voies de négociation parallèles ont constitué un réel obstacle à toute tentative de synthèse.

#### **● Des négociateurs qui enrichissent, trient et bloquent**

Les négociateurs, majoritairement des fonctionnaires de ministères et d'ambassadeurs s'appuyant sur des experts, parviennent facilement à alimenter le processus de négociations en termes de propositions. Souvent même de façon excessive, un degré de précision trop poussé tendant à contraindre trop fortement les conditions de mise en œuvre.

En théorie, le travail de négociation vise ensuite à hiérarchiser le texte et à l'élaguer des propositions redondantes. Or, lors de ce processus, les négociateurs tendent malheureusement à réintroduire sans cesse leurs formulations initiales. Ce travail devient donc vite stérile. Sans mandat politique clair permettant de déboucher sur des concessions et le plus souvent sans envie d'en faire, les négociateurs s'enferment dans des comportements de blocage, ne visent aucun travail de synthèse et, d'une certaine façon, jugent de leur poids politique à l'aune des verrouillages qu'ils proposent.

#### **● Le manque de confiance**

La conséquence de ce processus est évidemment que l'ambiance de travail ne peut que générer de la suspicion, alors même que la confiance est la base indispensable à de telles négociations.

Cette responsabilité n'incombe pas aux seuls négociateurs mais également aux dirigeants qui ne leur définissent pas de mandat clair et se contentent de postures d'attente de concessions de la part des autres pays. Comme chaque pays poursuit le même raisonnement, rien ne bouge. Les concessions ne sont ainsi sensées être faites qu'au dernier moment, au bord du gouffre.

#### **● Cinq niveaux de négociateurs différents**

Un autre obstacle de taille s'ajoute à ces difficultés malheureusement chroniques : la multiplication des acteurs impliqués dans le processus de négociations et par conséquent aux connaissances très hétérogènes du sujet et avec des attentes variables.

La négociation est ainsi passée sous la responsabilité de cinq niveaux d'acteurs successifs en une semaine :

- Jusqu'au dimanche, les négociateurs habituels étaient en charge du dossier.
- A l'issue de cette phase, un accord a été trouvé permettant de retenir comme charpente du texte de négociation le texte proposé par la CCNUCC (et plus précisément par le président de l'AWG-LCA, M. Cutajar).
- A partir de là, les ministres -dont le degré de connaissance du dossier et des modes de négociation internationaux étaient fort variables- se sont réappropriés le texte. La plupart d'entre eux n'avaient pas de mandat de négociation précis et n'ont donc pu progresser sur le texte de négociation, véritable imbroglio comprenant plus de mille points de désaccord.
- Le travail ministériel à peine commencé, la négociation a été transférée au niveau des chefs d'Etat et de leur cabinet. Beaucoup s'attendaient, comme de coutume, à une cérémonie protocolaire visant à signer un accord presque achevé avec des arbitrages majeurs à trancher. A l'inverse, la journée du vendredi a consisté pour 28 d'entre eux en des séances marathon de rédaction d'un texte, après que celui préparé par les présidents des groupes de travail de la CCNUCC ait été écarté. Ces quelques chefs d'Etat ont ainsi rédigé et adopté l'Accord de Copenhague.

- Mais ce texte devant être adopté par l'assemblée plénière de l'ONU, il a de nouveau été soumis à l'ensemble des pays représentés soit par des ministres soit par les négociateurs initiaux.

Ces transferts successifs, cumulés à des contraintes de temps très fortes, n'ont réellement pu s'enchaîner, brouillant les choix et dégradant la qualité de l'accord final.

### ● **Du succès à la perte de contrôle**

La médiatisation hors normes de la Conférence, légitimée par la recherche de transparence et de démocratisation, n'a pas été sans revers : en effet, au fil des jours, la participation massive, les attentes accumulées, la charge symbolique attribuée à cet événement ont provoqué un dérapage dans la maîtrise organisationnelle et ont contribué à créer un climat de tension excessif.

### ● **Le passage de la transparence au huis clos**

Le processus décisionnel a été fragilisé par des défaillances organisationnelles lors de l'arrivée des chefs d'Etat. Ainsi, des négociations débutées à 192 sont passées brutalement avec l'arrivée des chefs d'Etat, et sans transition aucune, à un nombre très limité de pays « amis de la Présidence », suscitant ainsi un profond sentiment d'injustice et de frustration de la part des pays « exclus » mais également des négociateurs dépossédés subitement de leurs dossiers et des ONG interdites d'accès au centre la dernière nuit. Si la nécessité de resserrer le processus afin de parvenir à des décisions est évidente, il n'en reste pas moins que la gestion du déroulement des séances, et des passages entre les différents niveaux d'acteurs a été mal géré, et a contribué au climat de tension des derniers jours. Dès lors, l'Accord de Copenhague, issu d'une concertation en huis clos, pouvait difficilement être bien accueilli.

## 4 - Les divergences quant à la politique à conduire

Avant de décrire la phase finale de la négociation de Copenhague et d'en tirer les enseignements opportuns, il convient de revenir sur les principaux sujets de négociation.

### ● **La vision partagée des objectifs climatiques**

A l'origine, le point d'entrée dans la négociation a découlé des conclusions du 4<sup>ème</sup> rapport du GIEC de la nécessité de limiter le réchauffement à moins de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. La Conférence de Copenhague devait ainsi voter le climat terrestre futur. Parvenir à une telle stabilisation du climat nécessitera au minimum une division par deux des émissions mondiales des gaz à effet de serre d'ici 2050.

Cela signifie que le mode de développement suivi par tous les pays pour leur industrialisation et l'amélioration des conditions de vie des populations, fondé sur l'usage des combustibles fossiles, doit progressivement être abandonné. D'autres scénarios de développement doivent donc être envisagés. Cela sera particulièrement contraignant pour les pays pauvres, qui devront donc être soutenus par un fort appui technologique et financier venant des pays industrialisés. Faute d'avoir engagé cet effort de conception, l'adoption d'une vision partagée des objectifs climatiques futurs a buté sur l'opposition du G77 à Bali, puis à Poznań.

### ● **La question du développement posée trop tard**

L'importance de la question du mode de développement possible n'a été reconnue que bien tardivement dans la négociation. Cette dernière n'est jamais entrée dans le cœur du sujet : Quelles technologies ? Quelles possibilités économiques ? Quel financement ? S'en est suivi une attitude très défensive des pays en développement, allant jusqu'à des moments de blocage du processus de négociation. Ces pays, fortement soutenus par les ONG, ont fait de la reconnaissance de la nécessité de leur développement- et de la promesse d'aides financières et technologiques permettant d'accéder à ce développement- une condition sine qua none de la signature de quelque accord que ce soit. L'absence d'avancée jusqu'aux derniers jours de la Conférence de Copenhague sur les contributions financières des pays industrialisés a ainsi considérablement gêné l'avancée sur les dossiers techniques : l'adaptation, la lutte contre la déforestation, les politiques d'atténuation des émissions et les transferts de technologies.

## ● **Les engagements de réduction des pays industrialisés**

Le rapport du GIEC stipulait que, pour atteindre l'objectif d'un réchauffement maximum de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, les pays industrialisés devraient réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020. Dans ce sens, des propositions chiffrées d'engagement de réduction de leurs émissions ont été faites par certains pays industrialisés, parfois revues à la hausse au fil des mois. Mais les dérapages de quelques uns sur la période 1990-2007 ont été tels qu'il leur était devenu impossible de rattraper le retard accumulé. Les propositions émises ne permettaient plus ni de s'approcher des chiffres demandés par le GIEC, ni de stimuler les pays émergents à l'action.

Dès lors, selon le Secrétariat de la CCNUCC, les chiffres, largement insuffisants, annoncés par les pays industrialisés conduirait à un réchauffement probable de 3°C.

## ● **L'implication des pays émergents**

L'implication des pays émergents a été retardée à la fois par l'incapacité des pays signataires du Protocole de Kyoto à s'entendre sur des réductions se hissant au minimum demandé par le GIEC et par les atermoiements américains. De plus, il est clair que les pays émergents tendent à reporter à plus tard leur prise en charge du changement climatique, la priorité étant pour eux dans l'immédiat le maintien le maintien de leur forte croissance économique. C'est pourquoi le G77 + la Chine refusent toute différenciation de traitement entre pays en développement et pays émergents. Ces derniers avaient en outre peu à gagner dans la négociation puisqu'ils ne pourront bénéficier des soutiens financiers, ceux-ci étant réservés aux pays les plus pauvres. Ils ont donc tardé à faire des propositions d'atténuation de leurs émissions.

## ● **Le cadre juridique**

Il est évident que le respect des engagements d'atténuation des émissions accepté par tout Etat est directement conditionné par celui des autres pays. En effet, les difficultés actuelles soulignent à quel point ce dernier conditionne la construction de la confiance, indispensable à toute avancée des négociations. Pour être effectif, le respect doit avoir pour corollaire la possibilité de sanctionner tout manquement aux engagements. Or, le Protocole de Kyoto a montré en la matière plutôt des insuffisances qu'un excès de contraintes.

## ● **Les difficultés américaines**

La préparation et le déroulement de la Conférence de Copenhague ont été extrêmement contraints par les Etats-Unis.

### ● **Le retour du fils prodigue**

L'arrivée en janvier de Barack Obama à la Maison Blanche a suscité un énorme espoir pour les pays signataires du Protocole de Kyoto. Pourtant, l'annonce en mars du refus américain de signer le Protocole de Kyoto n'a guère surpris. Le dérapage des émissions américaines était en effet devenu irrattrapable et le Protocole de Kyoto était trop disqualifié dans le pays.

Spontanément, les négociateurs en ont tiré la conclusion qu'un nouveau protocole serait élaboré à Copenhague, dans lequel il faudrait transvaser le Protocole de Kyoto avec le moins de perte possible. Mais fin août, il était devenu clair que les Etats-Unis refuseraient également tout nouveau protocole, et que l'on s'acheminerait dès lors vers une simple déclaration politique accompagnée de modalités d'application d'actions rattachées à la Convention de Rio. Le retour des Etats-Unis, tant attendu, ne fut qu'un passage éclair à Copenhague plongeant la négociation dans un flottement complet.

### ● **Le travail inachevé du Congrès**

Dès le début, l'administration Obama avait clairement posé que le lancement d'une politique climatique nationale par adoption d'une loi au Congrès était prioritaire et qu'il serait préalable à toute ouverture du dossier au niveau international. Or, le temps a manqué : si la Chambre des Représentants a voté en faveur de la loi, le vote du Sénat n'a pas pu avoir lieu avant Copenhague. Dès lors, il est devenu évident début décembre que toute concession lourde dans les négociations de Copenhague, en anticipation du vote de la loi, risquerait de se traduire par un vote négatif du Sénat.

### ● **Un fusil à un coup**

Il est dès lors apparu que tout se jouerait à Copenhague dans les derniers jours.

- Soit aucune concession majeure ne serait faite par les Etats-Unis sur les trois points clés de la négociation -les engagements de réduction, la forme juridique de l'accord et le transfert financier vers les pays les plus pauvres et les plus vulnérables- auquel cas on irait à l'échec ;
- Soit les Etats-Unis feraient des concessions majeures, ce qui permettrait l'accord tandis que l'enthousiasme généré par un succès de la négociation amoindrirait les oppositions internes aux Etats-Unis et grandirait la stature internationale de Barack Obama.

- **Le rapport aux Nations Unies**

Mais les difficultés liées à la position américaine ne s'arrêtent pas là. Leur rejet du Protocole de Kyoto découle de leur rôle de puissance dominante, qui ne veut se soumettre à aucun traité international susceptible d'engendrer des sanctions. Plus que d'un rejet du Protocole de Kyoto en soi, c'est d'un rejet de toute possibilité de sanctions internationales dont les Etats-Unis font montre, à l'image de leur refus de soutenir le Tribunal Pénal International (TPI). Or, la grande majorité des autres pays, notamment les pays émergents, les PMA et l'UE refuseront de signer un traité qui ne soit pas juridiquement contraignant.

## **5 – Une négociation en fait mal engagée faute de cadre rationnel construisant la confiance et qui s'achève dans la confusion**

L'absence de construction de confiance a pour causes principales :

- **Une lacune grave de travail d'objectivation**

Une négociation se conclut positivement quand chaque acteur peut évaluer la marge de manœuvre réelle de ses interlocuteurs. Il aurait pour cela fallu partir d'un travail académique lourd comprenant une représentation équitable des différents pôles (pays développés, pays émergents et pays les moins avancés, pays les plus vulnérables...) permettant de décrire les trajectoires possibles d'implication et les rythmes socialement acceptables.

- **L'absence d'approche économique sérieuse**

L'apport trop isolé du rapport Stern n'a pas permis de faire avancer la représentation de la mutation que constitue la prise en charge du changement climatique. Cette dernière reste vécue par un grand nombre de négociateurs comme une cause de surcoûts et de perte de compétitivité économique. La prise en compte des bénéfices économiques d'une réduction des consommations d'énergie par les mesures d'atténuation n'a jamais été suffisamment considérée comme un atout dans la négociation. Il est vrai que la crise économique et les variations erratiques du prix du pétrole ont aggravé cette situation en brouillant encore davantage les cartes. Dès lors que la lutte contre le changement climatique est plus perçue comme un effort handicapant que comme une opportunité, les pays privilégient des positions figées.

- **Une absence de hiérarchisation des sujets**

Des fautes majeures ont également été commises dans l'organisation de la négociation. Il aurait fallu identifier les questions bloquantes, chercher les compromis possibles les concernant, puis dénouer l'écheveau des autres sujets en débat. Or, il n'y a jamais eu de discussion réelle sur les priorités de chacun, ce qui aurait permis d'identifier un ordre d'entrée dans la négociation. Ces nœuds centraux étaient en fait au nombre de deux : les engagements des pays industrialisés et l'accès au développement.

Il n'y a également jamais eu non plus de « cadeaux », de concessions précoces faites sur des points mineurs qui auraient constitué des garanties de bonne volonté et suscité un climat de confiance. Cela aurait pu concerner, par exemple, l'ouverture de modes de financement. Mais toute la négociation a fonctionné sur l'hypothèse d'un dénouement au bord du gouffre. Dans l'esprit de nombreux négociateurs, une anticipation dans la proposition de solutions aurait engendré des « coûts » supplémentaires.

- **Une conclusion dans la confusion et la frustration**

La phase finale de la négociation avait bien commencé avec une ouverture américaine particulièrement importante : l'acceptation pour la première fois d'inscrire l'aide au développement dans un cadre pluriannuel. Hilary Clinton a ainsi proposé un financement en provenance des pays développés à hauteur

de 100 milliards US\$ à l'horizon 2020, avec d'ici-là une montée en puissance et diverses sources de financement, dont des financements innovants restant à définir.

Mais ce fut la seule avancée. La Conférence de Copenhague s'est achevée ensuite au plus loin des attentes exprimées. En partie à cause des discontinuités de portage par les acteurs successifs, elle a débouché sur l'adoption par un groupe de 28 chefs d'Etat et de gouvernement, d'un texte médiocre, ambigu sur bien des points, très en retrait des diverses formulations qui avaient été proposées auparavant. L'adoption de ce texte lors de l'Assemblée plénière des Nations Unies a ensuite échoué à la fois du fait de l'opposition de certains pays et suites à des fautes de procédure.

Maintenant, en 2010, la réunion intermédiaire de Bonn de juin et la Conférence de Mexico de novembre auront à la fois à adopter formellement cet Accord de Copenhague, à en préciser surtout les modalités précises d'application et à reprendre le débat sur la suite du processus, notamment le devenir du Protocole de Kyoto.

## **6 - Les résultats de la Conférence de Copenhague**

### **● Un texte faible en objectifs**

#### **• Des objectifs climatiques imprécis**

Il est fait référence dans le texte final à une limitation du réchauffement à 2°C, mais sans précision de base de référence. La nécessité de diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 pour y parvenir a été rejetée par la Chine. Le texte adopté démontre ainsi toujours une absence de vision partagée à long terme.

#### **• Des engagements des pays développés qui restent à préciser**

En l'état, le texte ne contient pas de chiffres de réduction des émissions de la part des pays développés. Il prévoit que ces pays devront annoncer leur engagement respectif d'ici le 31 janvier 2010 et que les pays en développement (exception faite des pays les moins avancés et les plus vulnérables) annonceront à cette même date les actions d'atténuation envisagées. L'Union européenne n'a ainsi pas tranché explicitement sur son objectif de réduction des émissions entre 20% et 30% à 2020.

### **● Une avancée importante à confirmer sur les financements**

L'accord exprimé par les Etats-Unis sur un processus de financement pluriannuel vers les pays en développement constitue un important tournant (pour l'adaptation, le mécanisme REDD+, l'atténuation et les transferts de technologies). Mais cet accord reste à confirmer par les pays dans une négociation à venir. Ce point positif essentiel de l'Accord de Copenhague risque d'être amoindri si des pays réduisent leur apport ou se contentent de réorienter leur aide au développement, qui ne serait alors plus additionnelle. Il faudra préciser les parts des contributions publiques, celles des mécanismes de marché, celles de nouvelles ressources et du financement privé. L'idée d'une taxe sur les transactions financières (ou taxe Tobin) soutenue par la France devra d'abord être décidée dans le cadre du G20<sup>1</sup>. Des modalités déterminantes restent à préciser sur la gestion des fonds, les modes de gouvernance et les circuits d'attribution.

Cet engagement financier faisait suite à l'accord « fast start » qui s'était dégagé en début de conférence pour mobiliser 30 milliards US\$ pour les trois années de 2010 à 2012, afin de permettre, sans attendre, la préparation de projets et la réalisation d'opérations pilotes dans les pays les moins avancés.

Sur l'ensemble de la séquence 2010-2020, toutes ces contributions se monteraient à environ 500 milliards US\$.

Si le sentiment d'échec à l'issue de la Conférence ne conduit pas les pays à revenir sur leur offre, il y a avec ces deux décisions financières de quoi impulser, enfin, la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Mais il faut rester prudent, trop de conférences internationales se sont déjà conclues sur des annonces de transferts financiers nord-sud qui ne furent jamais matérialisées.

### **● La question du respect des engagements**

Elle se pose à trois niveaux :

---

<sup>1</sup> - Mais elle a été rejetée à la fois par le Conseil Européen et le Parlement Européen.

- **Le respect par les pays développés de leurs engagements**

Les pays développés ont été en effet fortement critiqués par le non respect de leurs engagements de réduction des émissions souscrits à Kyoto, l'insuffisance de leurs contributions financières malgré les promesses faites et la faiblesse des transferts de technologies.

- **Le respect par les pays émergents d'une déviation de leurs émissions**

Les Etats-Unis et les autres pays développés ont insisté sur la nécessité du respect par les pays émergents de leurs engagements volontaires de déviation de leurs trajectoires d'émissions, même si cela ne s'accompagne pas de financements internationaux.

- **Le respect par les pays en développement d'un usage des transferts financiers qui garantit l'efficacité des actions d'atténuation et d'adaptation**

Le suivi par inscription sur registre et par mesure des résultats effectifs des actions soutenues financièrement par l'aide internationale constitue la clé pour assurer des financements pérennes. Ces questions de respect ont fait l'objet de dures négociations sous le chapitre « MRV » concernant les questions de mesures des actions, de notification et de vérification.

Les tensions qui ont marqué la fin de la négociation entre les Etats-Unis et la Chine portent sur ces questions. Reproche a été fait à la Chine d'un refus de transparence tandis que les Etats-Unis rejettent la prise d'engagements juridiquement contraignants dans un cadre international. L'Accord de Copenhague est peu explicite sur le résultat de ce bras de fer et sur les transactions en cours entre les deux principaux pays émetteurs. On y verra plus clair quand la négociation reprendra. Elle devrait logiquement conduire à un renforcement juridique des dispositions. Ce qui précède indique le lien qui existe entre la forme juridiquement contraignante de l'accord et les modalités pratiques de mesure, de notification et de vérification.

Mais la définition qui est donnée pour le moment des dispositifs de gouvernance (MRV) est trop mécaniste et prend la forme d'un contrôle administratif et n'a jamais été réellement abordée en termes politiques. Le sujet est dès lors vidé de tout contenu démocratique. Or, le processus normal de contrôle du respect des accords passe en priorité devant les assemblées élues et un accord international sur le climat devrait s'appuyer sur la mobilisation des populations –à travers leurs représentants- et pas seulement sur un cadre international contraignant. Ce biais rejoint celui de l'insuffisante implication dans les dispositions soumises à négociation des interventions des régions et des collectivités locales.

- **La faiblesse juridique**

Le sentiment d'échec exprimé à l'issue de la Conférence de Copenhague vient en partie du fait qu'aucun cadre juridique solide n'ait été finalisé : l'assemblée onusienne a « pris note » de l'accord politique. Or un cadre juridique contraignant sera la condition *sine qua non* d'une lutte contre le changement climatique à la hauteur des enjeux posés par le GIEC. Ainsi, l'accord devra instaurer un cadre qui assurerait qu'une nouvelle voie de développement et qu'une adaptation à la donne climatique future est possible (notamment grâce à la valorisation des progrès réalisés par les pays) et qui redonnerait confiance dans l'action collective à la base de la poursuite d'engagements ambitieux. L'avancée généralisée qui en découlerait permettrait une mobilisation plus forte des différents acteurs : entreprises, collectivités locales et citoyens. La seule annonce qui aurait consisté à « travailler à l'élaboration d'un nouveau traité pour Mexico » aurait suffi à faire basculer vers un sentiment d'enthousiasme.

- **La frustration engendrée par la fin de la conférence**

Le sentiment d'échec ressenti a été considérablement amplifié par les conditions de la fin de la Conférence : une réunion de chefs d'Etat et de gouvernement à huis clos, des rumeurs multiples, des ONG interdites d'entrée au Bella Center, un texte final médiocre et incomplet, le tout frappant des participants épuisés par la tension et les nuits blanches. Pourtant, il convient ici de rappeler que les événements historiques sont le plus souvent illisibles à chaud. Au-delà de l'énorme frustration ressentie, le véritable bilan de la Conférence de Copenhague ne pourra être tiré qu'au vu des engagements effectifs de réduction souscrits par les pays fin janvier, la réalisation concrète des dispositions financières et la consolidation des modes de respect des contributions souscrites par les uns et les autres.

- **Une mobilisation sans précédent**

Ce nouvel état d'esprit s'est ressenti également à travers une mobilisation civile sans précédent : pour la première fois de l'Histoire, une négociation internationale a été ouverte au plus grand nombre, avec pour

mot d'ordre la transparence et la démocratisation. Les médias, particulièrement présents, ont participé à l'information et à la sensibilisation de la société civile, faisant voler en éclat l'image de négociations réservées uniquement à des cercles d'initiés. Ce processus est indispensable, puisque la lutte contre le changement climatique rend nécessaire des changements sociétaux et comportementaux profonds.

### **● La construction de la capacité d'action à partir du terrain**

L'autre grande avancée de ce cycle de négociations a été la prise de conscience, qui n'apparaissait pas dans le Protocole de Kyoto, de l'importance des processus bottom-up concernant le montage de projets et de programmes. Or, le processus de développement des pays les moins avancés et les plus vulnérables est bien plus dépendant des négociations internationales que le passage à la pratique des acteurs des pays développés qui disposent par eux-mêmes des ressources financières nécessaires. Ainsi, l'introduction depuis deux ans par la Chine et la Corée de la proposition d'élaborer des actions d'atténuation des émissions à partir de processus nationaux a constitué une avancée décisive. Sous la formulation de NAMAs (mesures d'action d'atténuation appropriée à l'échelle nationale) s'est ouverte la voie d'une mise en mouvement de tous les pays avec intérêt des pays les moins avancés et les plus vulnérables à l'action par le biais de contributions financières venant des pays développés. Ces NAMAs prendront la forme de plans nationaux qui pourront être présentés pour financement dans une instance à constituer auprès de la CCNUCC puis pour mise en œuvre auprès des banques de développement. Il faut rattacher à cette initiative tout le dynamisme sensible à la Conférence de Copenhague démontrée par les collectivités territoriales et locales.

Cette avancée est essentielle car la réalité des réductions des émissions et plus encore des actions d'adaptation découlent des initiatives de terrain : des collectivités locales, des entreprises et des citoyens. Après l'engagement de réduction des émissions indispensable instauré avec le Protocole de Kyoto, un second pilier est créé qui articule les actions nécessaires des pays en développement avec des transferts technologiques et financiers. Ce sera évidemment l'un des enjeux majeurs de l'année qui vient d'en concrétiser les modalités.

## **7 - Les conclusions politiques**

### **● La question du changement climatique maintenant traitée au sommet**

A Kyoto, la question du climat avait été traitée au niveau des ministres de l'environnement, la voilà maintenant au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Cette prise en charge a provoqué un tremblement de terre, et ce dans des conditions et des délais rendant impossible toute résolution approfondie. Mais l'important est que cette prise en charge du dossier à ce niveau suprême est irréversible. Il faut maintenant espérer qu'à Mexico le processus de décision soit maîtrisé.

Cette discussion au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement a buté sur six aspects :

- L'impossibilité de faire avancer le processus international tant que le processus parlementaire américain n'est pas parvenu à son terme ;
- Les difficultés de répondre à la crise financière et économique et de penser la relance dans un contexte international ;
- L'aggravation du fossé nord-sud dans un contexte d'endettement des Etats du nord ;
- L'incapacité à dépasser le cadre de la souveraineté nationale vers une sécurité juridique supérieure ;
- L'absence de vision d'un développement à long terme compatible avec les obligations de réduction des émissions ;
- La difficulté à intégrer un compte à rebours à long terme posé par le changement climatique dans un débat politique à court terme.

Mais elle a néanmoins permis de réaffirmer :

- L'ampleur des enjeux sociaux, environnementaux et économiques liés au climat ;
- Le fait que soit désormais reliées, dans cette négociation globale, les relations nord-sud, la régulation économique internationale, la gouvernance mondiale ;
- L'importance du combat politique que constitue la nécessité de construire un accord international, c'est-à-dire de se diriger vers une convergence des intensités carbone.

### ● **Un rééquilibrage nord/sud**

Un autre point fort de la négociation fut le rééquilibrage, hautement symbolique, des forces en présence. A l'encontre du schéma habituel, et pour la première fois de l'Histoire, l'Afrique a parlé d'une seule voix pour défendre ses positions et ses intérêts, représentant la majorité des PMAs et prenant ainsi de la distance sur certains points vis-à-vis du G77. Ce refus d'accepter les conditions définies par les pays traditionnels leaders du processus (Etats-Unis, UE, Japon, Chine notamment) s'est manifesté par de nombreux coups de semonce au cours des deux semaines. Ensuite, des voix trop souvent silencieuses des PMAs d'Afrique, d'Amérique Latine, des pays les plus vulnérables et des AOSIS se sont même élevées contre l'Accord de Copenhague présenté par un groupe de 28 chefs d'Etats. Copenhague aura permis une prise de conscience : les schémas traditionnels de négociation sont révolus, quelques Etats ne peuvent plus décider pour le reste de l'Humanité. La réussite de la lutte contre le changement se fera avec tous, ou ne sera pas.

### ● **Une crise de leadership**

Il n'y a plus de leader.

Les Etats-Unis, qui connaissent un niveau d'émissions par habitant dramatiquement haut et des émissions globales en forte augmentation depuis 1990, sont sur la défensive. Ils se maintiennent dans une position marginalisée par leur refus de tout cadre juridique contraignant. Un repli des Etats-Unis sur eux-mêmes se confirme, que l'élection de Barack Obama n'a pu annuler. Cela est assurément amplifié par le fait qu'ils sont enlisés dans deux guerres et touchés par une crise financière mondiale trouvant ses bases dans leurs convictions économiques les plus profondes.

L'Union Européenne, longtemps leader dans la négociation climat, est maintenant minée par ses divisions internes. Elle passe tout son temps à négocier avec... elle-même. Au 25 janvier 2010, elle n'a toujours pas adopté de décision claire ni sur son niveau d'engagement, ni sur ses contributions financières sur la période post 2012.

Ce manque de coordination entre les Etats membres empêche l'Union de s'imposer en tant que bloc. Ainsi, force est de constater qu'elle a été évincée du processus final de négociation : l'UE a accepté un texte de compromis conclu entre les Etats-Unis et la Chine, bien en-deçà de ses attentes, essentiellement pour ne pas quitter Copenhague sans accord, synonyme d'échec total. La position de l'Union Européenne, sans doute critiquable, a néanmoins permis d'éviter de déclencher les hostilités avec les Etats-Unis ou la Chine, ce qui aurait certainement transformé les négociations climat en « G2 ».

La Chine se montre avant tout inquiète quant à un possible ralentissement de sa croissance économique, qui déboucherait inévitablement sur des difficultés sociales internes. Elle affiche, comme les Etats-Unis, sa volonté de préserver sa souveraineté nationale et rechigne à la prise d'engagements et au contrôle du respect de ceux-ci.

Cette absence de leadership se poursuivra au-delà de la Conférence de Copenhague et offre un espace à toutes les oppositions, libérant ainsi les antagonismes.

Parallèlement, les pays ont refusé toute capacité d'initiative aux Nations Unies à travers le Secrétariat de la CCNUCC. La séquence finale autour des chefs d'Etat et de gouvernement a encore amplifié ce processus.

### ● **Une phase finale dominée par un affrontement sino-américain**

La Conférence de Copenhague a dramatiquement démontré à quel point les Etats-nations défendaient avant tout leurs intérêts spécifiques, loin de l'intérêt général. Ce constat fut particulièrement évident dans le cas des deux grandes puissances mondiales, les Etats-Unis et la Chine, dont la rivalité croissante tend à prendre le pas sur toute autre considération. Ces deux acteurs majeurs pèsent, pour des raisons différentes, dans le sens d'un amoindrissement de la lutte contre le changement climatique. Ainsi, les Etats-Unis continuent de valoriser des modes de vie particulièrement consommateurs de ressources et fortement émetteurs tandis que la Chine tente de remettre son engagement à plus tard.

### ● **La perte de crédibilité qui découle des dérapages de trajectoires d'émissions des pays industrialisés**

Une autre évidence soulignée par la Conférence est la gravité des dérapages de trajectoires des pays développés. S'ils continuent à diverger concernant la prise d'engagements de niveaux d'émissions, ils vont miner la crédibilité du processus international. Des pays tendent à justifier de moindres

engagements au nom de l'équité sur le constat des médiocres performances des autres pays. Ensuite, le sérieux de la tenue des engagements des pays développés détermine totalement le niveau d'entrée en action des pays émergents. Ce processus s'aggravera encore si dans le futur ces trajectoires deviennent incompatibles avec les objectifs de stabilisation du climat issus des travaux scientifiques. Il pourrait ensuite alimenter un dangereux fatalisme.

### ● **Le risque d'une nette perte de dynamique dans les sociétés**

Cet échec de la négociation de Copenhague par rapport aux objectifs fixés -à savoir décider du régime post-2012- pourrait avoir de graves répercussions en cascade dans les pays. Ainsi, les lobbys hostiles à la lutte contre le changement climatique, vont intensifier leur pression. La mise en mouvement des différents acteurs peut devenir plus difficile. Un leitmotiv risque de revenir : « Pourquoi devrais-je agir alors que les Etats ne s'entendent pas ? ». Il est bien évidemment trop tôt pour dire si cet échec relatif de Copenhague sera démobilisateur ou s'il va, au contraire, générer un sursaut de mobilisation.

### ● **Une politisation croissante de la question climatique**

Autre conséquence de la Conférence de Copenhague, une possible tendance à un durcissement politique de la négociation. Le fait que les ONG aient été exclues du centre de conférence débouchera inévitablement sur la radicalisation de certaines d'entre elles. Les difficultés et les échecs successifs rencontrés dans la négociation risquent de conduire à davantage de suspicion et à une moindre confiance dans la parole donnée.

L'une des réponses à l'égoïsme des Etats et à l'insuffisante délégation de pouvoir en direction des Nations Unies pourrait être l'affirmation d'une forme d'internationalisme insistant sur l'intérêt général et la nécessité d'une solidarité collective dépassant les Etats. La proposition de referendum international du président bolivien, même si elle est peu réaliste, illustre bien ce mouvement.

## **7 – L'avenir de la négociation**

### ● **L'année 2010**

Elle devrait être marquée par quatre processus parallèles :

- La finalisation du processus législatif américain qui déterminera, en 2010 plus encore qu'en 2009, le calendrier général de la négociation. Après le vote du Sénat, il faudra faire la synthèse entre les projets de loi Waxman-Markey et Kerry-Boxer en commission mixte paritaire, puis représenter devant les deux chambres le texte harmonisé. Ce qui ne pourra pas avoir lieu durant le premier semestre. Il sera donc impossible de finaliser la négociation de Copenhague lors de la réunion intermédiaire de la CCNCC de juin.
- L'adoption formelle de l'Accord de Copenhague des chefs d'Etat et de gouvernement et sa matérialisation à travers des décisions de CdP, la reprise des textes de négociation préparés depuis juin 2009.
- La mise en œuvre de la partie financière de l'Accord en direction des pays en développement. Ce processus sera relativement dissocié du reste, avec un déplacement vers les Etats et les opérateurs bancaires multilatéraux et bilatéraux.
- La reprise du débat sur la suite de la négociation climat en reprenant en profondeur les parties juridiques et économiques. Peut-être pour un nouveau traité pour Mexico ou l'année suivante. Cela pourrait déboucher aussi sur un processus de préparation d'un nouveau sommet de Rio en 2012, 20 ans après le Sommet de la Terre.

Il faut évidemment que la négociation de 2010 réussisse, quitte à ce que ce soit *a minima*. Un nouvel échec serait en effet extrêmement difficile à surmonter.

Il est ainsi souhaitable que la négociation finalise au plus vite l'Accord de Copenhague et le mette en œuvre et qu'ensuite seulement les discussions soient réengagées dans un cadre plus large, s'appuyant cette fois sur des assises solides :

- un vrai travail de prospective quant aux trajectoires d'émissions des différents pays,
- une réflexion approfondie sur les voies de développement et leur analyse économique,
- la construction d'un cadre de respect des engagements fiable incluant des sanctions.

## ● **L'absolue nécessité d'un nouveau traité**

L'issue de la Conférence pointe l'importance de s'inscrire dans le cadre solide d'un traité. De façon pragmatique, il faudra augmenter la pression sur les pays pour qu'ils respectent leurs engagements jusqu'à un niveau qui restaure la confiance et qui permette de suivre des trajectoires collectives ambitieuses de réduction, afin de stabiliser le climat selon les indications fournies par les scientifiques. Ainsi, la déclaration d'Ivo de Boer à l'issue de la Conférence de Copenhague insistait sur la nécessité de préparer un traité avec des engagements contraignants pour Mexico.

Il faut également que la négociation internationale soit en prise directe avec les politiques nationales, c'est-à-dire que les décisions des conférences internationales débouchent sur des débats parlementaires nationaux et irriguent ensuite les différents niveaux démocratiques. En effet, le vrai risque encouru n'est pas la rédaction d'accords internationaux médiocres mais bien plus l'insuffisance de mise en pratique des politiques sur le terrain.

## ● **Le nécessaire renforcement des Nations Unies**

L'autre point qui découle de la Conférence de Copenhague est la nécessité d'un rôle renforcé des Nations Unies, tant au plan de leur rôle central de détermination des politiques, qu'à celui du renforcement du cadre de gouvernance et du respect des engagements. En effet, seules les Nations Unies peuvent produire du droit, ce qui ne peut être le cas du G20 ou de toute autre instance de ce type.

Doter la convention sur le climat de pouvoirs de sanctions -c'est-à-dire de pénalités économiques- implique un double réforme : l'inscription dans un traité climat d'une telle capacité et son harmonisation avec l'OMC (c'est-à-dire la transformation de celle-ci en Organisation Internationale du Commerce rattachée au système des Nations Unies) avec un processus de règlement des différends qui soit commun aux questions économiques, sociales et environnementales. A noter que la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement permettrait un renforcement institutionnel mais ne réglerait aucunement le problème de fond, celui de la pénalisation économique du non-respect des accords signés.

Les méthodes de travail sont également à réformer. Ainsi, s'il est bien évidemment hors de question de se diriger vers un traité qui ne recueillerait pas l'adhésion de l'ensemble de l'humanité, la règle de décision au consensus en vigueur aux Nations Unies donne en pratique un pouvoir exorbitant aux pays, ce qui a souvent pour conséquence des blocages intempestifs. Il faudra trouver des règles permettant un équilibre entre la recherche nécessaire de transparence, de démocratie et d'équité et l'obligation d'arriver, rapidement, à des résultats.

De toute façon, une conclusion s'impose. Le compte à rebours du réchauffement climatique se poursuit avec cette obligation, imparable, de diviser par deux les émissions pour 2050. Il faut donc reprendre la négociation au plus vite en visant à perdre le moins de temps possible dans la conclusion des accords et surtout dans la mise en œuvre des actions à tous les niveaux.