

Les enseignements de la Conférence de Copenhague sur le climat

C'est à la fin du film que l'on comprend l'histoire. La Conférence de Copenhague a par son dénouement déjoué tous les scénarios élaborés. Le but de ce texte est d'en tirer les enseignements, de les partager avec ceux qui y ont participé et surtout ceux qui ont tenté de la suivre de loin.

1 - Le déroulement attendu

Il y avait au début de l'année 2009 un scénario implicite qu'il convient de rappeler.

○ **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 une suite dans la continuité au 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 différents acteurs, à la fois pour intensifier le niveau général de sensibilisation de l'opinion et pour faire pression sur les pays récalcitrants ;
- Le gouvernement danois, qui accueillait la conférence, pour en tirer un bénéfice politique.

○ **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 d'un texte de négociation suivant la structure d'un nouveau traité et préciser le plus possible les modalités d'application pour permettre sa ratification rapide.

○ **Effectuer une mobilisation historique**

Le succès de la participation a été à la hauteur des attentes avec 47.000 inscrits, soit quatre fois plus que d'habitude. La conférence de Copenhague a donc été la réunion de l'histoire ayant rassemblé la plus forte concentration de responsables de tous genres : chefs d'Etat et de gouvernement, ministres, négociateurs, parlementaires, élus de collectivités territoriales, chefs d'entreprises, syndicats, ONG de toutes natures et presse.

Ainsi, à son début, la conférence de Copenhague s'est ouverte dans une ambiance chaleureuse et un sentiment de force découlant du nombre de participants et de l'enthousiasme à participer à un tel événement historique.

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

Cette montée en pression a eu comme point d'orgue la réunion de 130 chefs d'Etat et de Gouvernement le vendredi 18 décembre qui donnerait son accord à un traité ou au moins qui adopterait une déclaration politique suffisamment claire et précise et engageante politiquement pour qu'une transcription juridique ultérieure ne soulève pas de blocages importants et soit rapide.

2 - Les difficultés de fonctionnement et les blocages rencontrés

● **Le fonctionnement des négociateurs**

Les travaux n'ont hélas pas progressé entre juin et décembre malgré 8 semaines d'intenses discussions et les efforts déployés. Le texte de négociation de 198 pages élaboré en juin, truffé de formulations antagonistes sur tous les sujets abordés, n'a été réduit qu'à 174 pages début décembre.

○ **Ils enrichissent, ils trient, ils bloquent**

Les négociateurs, constitués de fonctionnaires de ministères et d'ambassadeurs s'appuyant sur des experts, parviennent facilement à alimenter un tel processus en propositions. Souvent même de façon excessive quand les précisions tendent à contraindre trop fortement les conditions de mise en œuvre. Le

travail de négociation vise ensuite normalement à hiérarchiser le texte et à l'élaguer de propositions redondantes. Lors de ce processus, les pays tendent malheureusement à réintroduire sans cesse leurs formulations initiales. Ce travail effectué, le travail des négociateurs devient vite stérile. Sans mandat politique clair pour faire des concessions et le plus souvent sans envie de le faire, ils s'enferment dans des comportements de blocage, ne cherchent pas de synthèse et d'une certaine façon vérifient leur poids politique par les verrouillages qu'ils imposent.

○ ***Le manque de confiance***

La conséquence de ce processus est évidemment que l'ambiance de travail ne peut que générer de la suspicion au plus loin de la confiance nécessaire. Cette responsabilité n'incombe pas aux seuls négociateurs mais aux Etats qui ne définissent pas de mandat clair et se contentent de postures d'attente de concessions de la part des autres pays. Comme chaque pays fait le même raisonnement, rien n'a bougé. Les concessions ne sont faites qu'au dernier moment, au bord du gouffre.

● ***Trois niveaux d'acteurs différents en deux semaines***

A ces difficultés malheureusement chroniques, s'en est ajoutée une autre. La responsabilité de la négociation est passée par trois mains différentes en une semaine. Jusqu'au dimanche les négociateurs habituels étaient en charge du dossier. A partir de là, celui-ci a été pris en charge par les ministres, dont le degré d'implication était fort variable au plan de la connaissance du dossier, des modes de négociation internationaux. La plupart d'entre eux n'avaient pas de mandat de négociation précis et n'ont donc pu progresser à dénouer l'écheveau de textes de négociation comprenant plus de mille points de désaccord. A peine étaient-ils au travail, que la négociation a été transférée au niveau des chefs d'Etat et de leur cabinet. Beaucoup s'attendaient à une cérémonie protocolaire visant à signer un accord presque achevé avec quelques points ponctuels restant à trancher. C'est en effet, ce qui se passe habituellement. A l'inverse, ils ont été plongés pour 28 d'entre eux dans des séances marathon de rédaction d'un texte après avoir écarté celui préparé par le Secrétariat de l'UNFCCC.

● ***Les contraintes américaines***

La préparation et le déroulement de la conférence de Copenhague ont été extrêmement contraints par un acteur clé, les Etats-Unis.

● ***Le retour du fils prodigue***

L'arrivée de Barack Obama à la Maison Blanche a suscité un énorme espoir pour les pays signataires du Protocole de Kyoto. Mais, l'annonce en mars d'un refus de signer le Protocole de Kyoto n'a guère surpris. Le dérapage des émissions américaines était devenu irrattrapable et le Protocole de Kyoto trop disqualifié aux Etats-Unis. 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 ne voulaient pas de la préparation d'un nouveau protocole et que l'on s'acheminait vers une simple déclaration politique.

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

L'administration Obama avait clairement fait entendre qu'elle donnait la priorité au lancement d'une politique climatique nationale par adoption d'une loi au Congrès avant d'ouvrir le dossier international. Mais le vote du Sénat n'a pas intervenir avant Copenhague après celui positif de la Chambre des Représentants. Il est devenu clair 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.

● ***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 3 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 américaines ne s'arrêtent pas là. Leur rejet du protocole de Kyoto découle de leur rôle de puissance dominante qui ne veut pas se soumettre à des traités internationaux susceptibles de

comporter des sanctions. Là réside en fait le motif réel, identique à celui de ne pas soutenir le tribunal pénal international (TPI).

3 - 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, il faut revenir sur les principaux sujets de négociation à trancher.

● La vision partagée des objectifs climatiques

Le point d'entrée dans la négociation a été issu du 4^{ème} rapport du GIEC avec la nécessité de limiter le réchauffement à moins de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. La conférence de Copenhague devait ainsi voter sur le climat terrestre futur. Parvenir à une telle stabilisation du climat imposera 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 les combustibles fossiles, devra être abandonné. A cette porte qui se ferme, particulièrement grave pour les pays pauvres, devra donc succéder une autre forme de développement avec un fort appui technologique et financier venant des pays industrialisés. Faute d'avoir engagé ce débat, 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

La question du mode de développement n'a été reconnue que bien tardivement dans la négociation. La négociation n'est jamais entrée dans le cœur du sujet : Quelles technologies ? Quelles possibilités économiques ? Quel financement ? Il s'en est suivi une attitude très défensive des pays en développement, allant jusqu'à des moments de blocage de la négociation. 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 demandait aux pays industrialisés de réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020. Des propositions ont été faites, puis parfois améliorées au fil des mois. Mais les dérapages de certains pays sur la séquence 1990-2007 ont été tels qu'il leur était devenu impossible de rattraper le retard accumulé. Les propositions faites, parfois aux limites du réalisable, ne permettaient plus ni à s'approcher des chiffres demandés par le GIEC, ni à pousser à l'action les pays émergents.

● 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 de s'entendre sur des réductions se hissant au minimum demandé par le GIEC et par les atermoiements américains. Il est en outre clair que les pays émergents tendent à reporter à plus tard leur prise en charge du changement climatique en cherchant à tirer le meilleur profit immédiat de leur forte croissance économique. Le G77 + la Chine ont ainsi toujours refusé toute différenciation de traitement entre pays émergents et pays en développement. En outre, ces pays émergents avaient peu à gagner dans la négociation puisqu'ils ne pouvaient bénéficier des soutiens financiers réservés aux pays les plus pauvres tandis qu'ils auraient pu ralentir dans un premier temps leur croissance économique en atténuant leurs émissions.

● Le cadre juridique

Il est évident que le respect des engagements d'atténuation des émissions accepté par un pays est directement conditionné par celui simultané de la part des autres pays. Les difficultés actuelles pointent à quel point le respect des engagements conditionne la construction de la confiance et donc toute avancée des négociations. Le Protocole de Kyoto a montré en la matière plus des insuffisances qu'un excès de contraintes.

4 – Une conférence qui s'achève dans la confusion

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 avec l'annonce par Hilary Clinton d'une proposition de financement à hauteur de 100 milliards US\$ à l'horizon 2020 avec d'ici là une montée en puissance (avec diverses sources de financement et des financements innovants à définir).

Mais ce fut la seule avancée faite. La Conférence de Copenhague s'est achevée ensuite au plus loin des attentes formulées. 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 sur diverses formulations qui auparavant avaient dû être adoptées.

Ce texte ne contient en l'état pas de chiffres de réduction des émissions de la part des pays développés. L'Union Européenne n'a ainsi pas tranché sur son objectif de réduction des émissions entre 20% et 30%.

L'adoption de ce texte lors de l'Assemblée plénière des Nations-Unies a ensuite échoué à la fois du fait d'oppositions et suites à des fautes de procédure.

La conférence de Mexico de novembre 2010 aura à la fois à adopter formellement cet accord de Copenhague, surtout à en préciser les modalités précises d'application et à reprendre le débat sur la suite du processus, notamment le devenir du Protocole de Kyoto.

5 - Les résultats de la conférence de Copenhague

● Un texte faible en objectifs

● Des objectifs climatiques imprécis

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

● Des engagements des pays industrialisés qui restent à préciser

Une réunion en janvier devrait permettre de connaître les chiffres définitifs de réduction des émissions des pays développés, sachant qu'en l'état actuel des annonces faites, elles semblent ne pouvoir éviter un réchauffement de 3°C par rapport à la période préindustrielle.

● 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 REDD+, l'atténuation et les transferts de technologies).

Mais cet accord est à confirmer par les pays dans une négociation à venir. Ce seul point positif de l'accord de Copenhague risque d'être amoindri si des pays en viennent à réduire leur apport ou se contentent de réorienter leur aide au développement qui ne serait alors plus additionnelle. Cet accord devra préciser les parts des contributions publiques, celles des mécanismes de Kyoto, celles de nouvelles ressources et du financement privé. L'idée d'une taxe sur les transactions financières (ou taxe Tobin) soutenue par la France devrait d'abord être décidée dans le cadre du G20¹. 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 3 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 montent 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

¹ - Mais elle a été rejetée à la fois par le Conseil Européen et le parlement Européen.

les pays en développement. Mais il faut rester prudent, trop de conférences internationales s'étaient conclues sur des annonces de transferts financiers nord-sud qui ne furent jamais matérialisées.

● **La faiblesse juridique**

Le sentiment d'échec à l'issue de la Conférence de Copenhague montre l'importance de finaliser un cadre solide de traité. Les fondamentaux de la négociation se confirment plus que jamais comme étant le chemin suivant : les progrès réalisés par les uns attestent de la réalité d'une voie de développement et des capacités d'adaptation possibles, la solidité des accords donne confiance dans l'action collective, celle-ci stimule la poursuite d'engagements ambitieux et l'avancée généralisée qui en découle mobilise davantage les différents acteurs : entreprises, collectivités locales et citoyens.

6 - Les conclusions politiques

A chaud, on peut déjà dégager des enseignements politiques de la négociation de Copenhague.

● **Une crise de leadership**

Il n'y a plus de leader. Les Etats-Unis ont montré une position défensive, présentant un niveau d'émissions par habitant dramatiquement haut et des émissions globales qui ont fortement augmenté depuis 1990. Ils restent dans une position marginalisée par leur refus de tout cadre juridique solide. Un repli des Etats-Unis sur eux-mêmes se confirme et 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 sont touchés par une crise financière mondiale issue de 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. Elle n'a adopté de décision claire ni sur son niveau d'engagement, ni sur ses contributions financières sur la période post 2012.

La Chine se montre avant tout inquiète quant à un possible ralentissement de sa croissance économique qui déboucherait inévitablement sur des difficultés sociales. Elle montre comme les Etats-Unis une position très soucieuse de sa souveraineté nationale et rechigne aux engagements et au suivi du respect de ceux-ci.

Cette absence de leadership se poursuivra au-delà de la conférence de Copenhague et procure un espace à toutes les oppositions et libère les antagonismes.

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

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

Un autre enseignement de la conférence est la gravité des dérapages de trajectoires des pays développés. S'ils continuent à diverger dans leurs niveaux d'émissions, ils vont miner la crédibilité du processus international. D'abord, les pays tendront à justifier de moindres engagements au nom de l'équité sur le constat des médiocres performances des autres pays. On l'a vu cette année, le sérieux de la tenue des engagements des pays développés détermine le niveau d'entrée en action des pays émergents. Ce processus s'aggravera encore si ces trajectoires deviennent incompatibles avec les objectifs de stabilisation du climat issus des travaux scientifiques et alimentent 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. On risque d'entendre souvent « 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 va est démobilisateur ou s'il va générer un sursaut de mobilisation.

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

La conférence de Copenhague a dramatiquement démontré à quel point les Etats-nations défendaient avant tout leurs intérêts spécifiques, loin de l'intérêt général. Le plus inquiétant a été que ce point fut particulièrement net dans le cas des deux grandes puissances mondiales, les Etats-Unis et la Chine.

Autre conséquence de l'échec de la conférence de Copenhague, il peut y avoir une tendance à un durcissement politique de la négociation. Le fait que les ONG aient été exclues du centre de conférence va inévitablement déboucher 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 moins de confiance dans la parole donnée.

L'une des réponses à l'égoïsme des Etats et à l'insuffisance de 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 de solidarité collective.

● **Un processus incertain**

A l'issue de la conférence de Copenhague, l'avenir de la négociation apparaît incertain :

- D'abord, il va falloir reprendre l'accord de Copenhague, en préciser les modalités et le mettre en œuvre notamment au plan des financements ;
- Ensuite, il va falloir décider quoi faire à l'issue de la période d'engagement du Protocole de Kyoto jusqu'en 2012 et convenir du futur des mécanismes de Kyoto ;
- Enfin, il faudra déterminer la suite du processus à plus long terme : se contenter de décisions de CdP sans ratification par les parlements nationaux ou travailler à un nouveau traité.

● **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 hausser la pression sur les pays pour qu'ils respectent leurs engagements jusqu'au niveau où cela restaure la confiance et permet de suivre des trajectoires collectives ambitieuses de réduction afin de stabiliser le climat selon les indications fournies par les scientifiques.

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 irrigue ensuite les différents niveaux démocratiques. En effet, le vrai risque 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 l'issue de la Conférence de Copenhague est la nécessité d'un rôle accru des Nations-Unies, tant au plan de son rôle central de détermination des politiques, qu'à celui du renforcement du cadre de gouvernance, du respect des engagements. Rappelons que seules les Nations-Unies peuvent produire du droit, ce qui ne peut être le cas du G20 ou tout autre instance de ce type.

Doter la négociation climat de pouvoirs de sanctions, c'est-à-dire de pénalités économiques implique un double réformisme : l'inscription dans un traité climat d'une telle capacité et son harmonisation avec l'OMC (c'est-à-dire sa transformation 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 consisterait en un renforcement institutionnel sans régler le problème de fond.

Les méthodes de travail sont aussi à réformer. Ainsi, la règle de décision au consensus, donne en pratique un pouvoir exorbitant aux pays qui se mettent en position de blocage.

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 ayant perdu le moins de temps possible dans la conclusion des accords et surtout dans la mise en œuvre des actions à tous les niveaux.