

# Les *Échos* de Copenhague

Conférence des Nations unies sur le changement climatique, 7-18 décembre 2009

Mercredi 16 décembre 2009

## COP climat : frustration puissance 15 !

### Ambiance...

Au septième jour des négociations, la pression monte dans le centre qui accueille la conférence, et en dehors où se tiennent de nombreuses manifestations parallèles. La manifestation publique a rassemblé plus de 50 000 personnes samedi 12 décembre 2009.



Elle a démontré l'intensité des attentes de la société civile envers ce sommet qui concentre sur lui les revendications les plus diverses allant de la sauvegarde des perroquets à la maximisation des profits grâce aux technologies de pointe ! Alors que le changement climatique est au cœur des préoccupations actuelles, que fait la Conférence des parties (COP) ? Malheureusement, pas grand-chose à ce stade.

### Confusion et impatience

Si certains restent obstinément confiants dans une issue favorable aux négociations, les motifs de déception se multiplient. En premier lieu, beaucoup s'interrogent sur la transparence du processus de négociation : la restriction du

droit d'accès au Bella Center pour la société civile, les files d'attente de plusieurs heures à +2°C pour y accéder...ou pas ont jeté un froid sur la conférence et sur le caractère démocratique de son fonctionnement. Ainsi, 90 représentants d'ONG seulement devraient avoir droit de cité vendredi 12 décembre... A l'intérieur du Bella Center, la confusion entretenue sur le découpage des sujets de discussion et sur l'état d'avancée de ces discussions, la valse permanente des agendas, les déclarations contradictoires et les effets d'annonce ont progressivement raison de la patience d'un nombre croissant de participants. C'est sans doute ce qui a poussé le groupe Afrique à dénoncer lundi à la fois le manque de transparence des négociations et le refus des pays développés de se prononcer sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et à quitter pendant trois heures la table des négociations. De leur côté, en mal d'information, les médias omniprésents sont à l'affût de la moindre anecdote pouvant les nourrir.

### Lorsque l'on sème le vent...

Le sommet semble finalement victime de son succès. Le manque d'ambition des Parties représentées à Copenhague a de quoi décevoir au regard des attentes nombreuses et légitimes. La frustration domine maintenant chez bon nombre de participants. Au menu ces jours-ci : attentes et déception pour tout le monde. Chez les négociateurs, il semble de plus en plus évident que le travail sur les points de blocage va dépendre des décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement en fin de semaine. Chaque jour apporte son lot de fausses informations ou de vrais engagements. Il est difficile d'avoir une idée précise sur ce

qui se cache derrière les chiffres : les ONG françaises en ont fait l'expérience avec une annonce de la France de 420 millions d'euros par an pour les trois prochaines années pour les financements précoces. Les ONG n'ont pas été convaincues par Jean-Louis Borloo, ministre français de l'Ecologie, et Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la Coopération, et s'interrogent sur les risques de recyclage de l'aide publique au développement (APD) dans le climat. L'état d'angoisse est également croissant chez tous ceux qui ont été admis comme « observateurs » et qui désespèrent d'avoir quelque chose de vraiment nouveau à observer. Le stress est aussi palpable chez les exposants, bardés de leurs tonnes de documents, qui ont bien du mal à capter l'attention du public. Fait sidérant : l'énorme majorité des participants à la COP 15 semble vissée à son écran d'ordinateur ou au téléphone portable, suivant en quelque sorte l'événement à distance via Internet...



### **Poker menteur à Copenhague ?**

Ce qui se joue à Copenhague, sous les dehors d'une urgence collective, semble de plus en plus ressembler à une empoignade stratégique à base d'arguments technico-financiers où ceux qui ont peur de perdre quelque chose sont largement mieux organisés que ceux qui espéraient y gagner. Cela ne laisse présager rien de bon pour la future gouvernance des mesures qui seront prises. Dans ce contexte, les ONG de solidarité internationale, très attentives aux questions d'adaptation, doivent garder chevillées au corps ce qui les mobilise à Copenhague et, au-delà des « arrangements entre amis » qui se profilent, continuer à défendre leurs revendications et porter la voix de tous ceux qui, une fois de plus, ont beaucoup plus à perdre qu'à gagner à l'issue de

la Conférence. Face aux inquiétudes partagées, restons optimistes.

## **Mais où en sont les négociations ?**

### **Les textes en circulation**

Alors que l'essentiel des discussions se déroule de façon informelle, il devient difficile de saisir précisément les progrès accomplis au jour le jour. La définition d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays du Nord et le financement, à court moyen et long terme des actions dans les pays du Sud, restent encore les deux points « chauds » de discussions qui se déroulent en réunions informelles très restreintes. En parallèle, des projets de texte du groupe de travail sous la Convention (GTS-ACL) circulent notamment sur l'adaptation, le renforcement de capacités, les approches sectorielles, y compris l'agriculture, les transferts de technologie, et la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays du Sud. Les textes doivent être finalisés et, on l'espère, regroupés d'ici mercredi soir pour être soumis aux ministres, puis à la centaine de chefs d'Etat attendue vendredi.

### **Les Etats-Unis à l'abri ?**

Les Etats-Unis adoptent une attitude « remarquable » depuis le début de ces négociations, caractérisée à la fois par leur silence, la faiblesse de leurs engagements, et leurs annonces parallèles. Les Etats-Unis sèment la zizanie au sein même de l'Union européenne, sur les difficiles sujets du contrôle, de l'évaluation et de la vérification (« MRV » dans le jargon onusien) des actions nationales d'atténuation (NAMAs) prises par les pays du Sud. Les Etats-Unis souhaitent que ces NAMAs soient soumises aux procédures MRV, c'est-à-dire contrôlées par la communauté internationale. Cela concernerait également les NAMAs dites « unilatérales » non-financées par les pays du Nord, et concernant essentiellement les pays émergents. Cette proposition est massivement critiquée par les pays du Sud qui considèrent qu'il s'agit d'une atteinte à leur souveraineté nationale. L'approche, retenue aussi par les négociateurs danois, présidents de la COP, est loin de faire

consensus au niveau européen. Avec cette proposition, les Danois tendent la main aux Etats-Unis, ce qui crée du remue-ménage au niveau européen et irrite fortement les pays du Sud. En dehors du Bella Center, à quelques milliers de kilomètres, les Etats-Unis ont dévoilé un plan sur cinq ans de 350 millions de dollars, qui serait financé par les pays du Nord, dont les Etats-Unis à hauteur de 85 millions de dollars, visant à promouvoir les énergies « propres » dans les pays du Sud. Le plan « Climate REDI » est censé « accélérer le développement des énergies renouvelables et des technologies améliorant l'efficacité énergétique », selon quatre axes stratégiques : le développement de l'énergie solaire domestique pour les foyers, la promotion des technologies économes en énergie, la création d'un réseau de partage d'informations sur les énergies propres, et la mise en place d'un programme d'assistance pour la promotion de ces technologies dans les pays du Sud. Une large part des financements devrait servir aux transferts de technologies, et surtout à l'économie américaine. Rien ne présage de l'équité de cette équation. Malgré une situation intérieure difficile et des engagements non négligeables, l'attitude d'obstruction systématique des Etats-Unis à l'avancée des négociations n'est plus tenable et ne permettra pas de rallier l'engagement des grands émergents, la Chine en premier lieu. La venue rapide de Barack Obama vendredi 12 décembre 2009 – quelques heures seulement – sera-t-elle à même de débloquer la situation ?

## L'agriculture et les forêts dans les négociations

### Agriculture : des avancées timides pour un sujet majeur

L'agriculture représente environ 14% des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES). En 2005, les trois-quarts des émissions de GES d'origine agricole dans le monde provenaient de l'agriculture dans les pays du Sud. Parallèlement, les terres ont un potentiel de séquestration de carbone très important. De plus, l'agriculture sera aussi l'un des secteurs les plus impactés par le changement

climatique et pour lequel des mesures d'adaptation sont indispensables. Ce secteur a pendant trop longtemps été traité en marge des négociations : sa prise en compte dans le futur accord n'est arrivée sur la table des discussions qu'en août 2009. Un projet de texte court sur les approches sectorielles dans l'agriculture (incluses dans le pilier « Atténuation » du plan d'action de Bali), est en cours d'élaboration dans une atmosphère semble-t-il constructive. Le préambule comprend des références importantes au lien entre atténuation et adaptation et aux intérêts des petits producteurs. De façon plus opérationnelle, les Parties demandent la mise en place d'un programme de travail dont le contenu et les modalités devront être discutés dans le cadre de l'organe subsidiaire chargé des questions techniques (SBSTA), lors de sa prochaine réunion mi-2010. Elles sont invitées à soumettre leur proposition sur le contenu et la portée d'un tel programme de travail d'ici mars 2010. Si l'on peut saluer les avancées réalisées en six mois sur ce thème, elles sont à ce stade encore loin des enjeux, compte tenu des crises alimentaires déclarées et de celles qui pourraient survenir du fait du changement climatique. Alors que l'agriculture est traitée de manière très découpée, c'est une approche cohérente et transversale qui devrait être promue, car elle se situe au confluent de toutes les vulnérabilités mentionnées par les objectifs du millénaire pour le développement et la lutte contre la pauvreté.

### REDD+ : encore des points de blocage

Les négociations sur la REDD + (réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation, maintien et gestion des stocks de carbone forestier), mécanisme pour lutter contre la déforestation dans les pays du Sud, vont bon train. Les enjeux sont immenses : aujourd'hui 20% environ des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial proviennent de la déforestation, essentiellement dans des pays du Sud. Les discussions sur la place du mécanisme REDD+ dans le futur accord sur le climat post-2012 butent sur trois points :

- Mécanismes de financement

Il s'agit de choisir principalement entre deux options : le financement par le marché du carbone défendu ardemment par les Etats-Unis d'une part, et le recours aux financements publics, soutenu notamment par les pays

africains ou la Norvège, d'autre part. Si l'option 1 pourrait représenter une source de financement plus pérenne, son efficacité reste cependant très liée au prix de la tonne de carbone et à sa volatilité. En outre, certains craignent une course à la terre afin de capturer cette rente « carbone », marginalisant et excluant les plus pauvres. Cette question délicate a été renvoyée au groupe de contact sur les « financements », qui discute des mécanismes de financement pour l'ensemble de l'accord.

- Approche nationale ou par projet

Certains souhaitent pouvoir travailler sur des échelles plus petites que le territoire national. Cette option est défendue par les Etats-Unis car elle est plus facile à mettre en œuvre dans le cadre d'un financement par le marché carbone, et aussi par des pays tels que la Colombie ou l'Indonésie qui n'ont pas la capacité de contrôler l'ensemble de leur territoire. Mais la plupart des autres pays soutiennent une approche nationale qui est selon eux la seule façon de s'attaquer aux causes multiples et complexes de la déforestation et ainsi de garantir l'intégrité environnementale du REDD+.

- Sauvegarde de la biodiversité et prise en compte des peuples autochtones

Si la majorité des pays s'entendent globalement sur ces principes, beaucoup en refusent les déclinaisons opérationnelles. Les pays du Sud, en particulier, souhaitent mettre des limites à ces principes interprétés comme de l'ingérence dans les législations nationales.

## De la théorie à la pratique : un fossé à combler

### L'adaptation dans les pays du Sud : une utopie?

Un monde où les pays riches aideraient les pays pauvres à se hisser au dessus du seuil de pauvreté et renforceraient les capacités d'adaptation de tous les pays victimes des désastres liés au changement climatique semble aujourd'hui relever de l'utopie. Dans les allées du Bella Center, l'ensemble des parties prenantes ne cesse d'insister sur

l'importance d'une meilleure adaptation des pays du Sud au changement climatique. Tous s'accordent sur la nécessité de renforcer les capacités des populations locales et sur l'importance du lien entre adaptation et développement durable. L'adaptation au changement climatique doit, en effet, être perçue comme une chance historique permettant aux peuples les plus vulnérables de la planète d'accéder au plus vite à un développement social et économique durable. Or, malgré la reconnaissance de cet enjeu, rien ne semble se concrétiser.

### Le renforcement de capacités : un préalable à une mise en œuvre efficace du futur accord sur le climat

Le futur accord se déclinera sur le terrain en un ensemble de politiques, programmes et projets à mettre en œuvre. Alors que les bailleurs recherchent la transparence et la bonne gouvernance pour investir dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, les communautés locales dans de ces pays manquent cruellement de ressources humaines formées et entraînées à l'élaboration et à la gestion de programme complexe. Toutes les énergies seront nécessaires pour renforcer rapidement les capacités des pays bénéficiaires de l'aide. Il faudra faire face simultanément à trois exigences :

- maîtrise des méthodes et techniques pour l'élaboration et l'adoption des projets décentralisés et des stratégies d'atténuation et d'adaptation ;
- maîtrise globale du cadre financier qui permettra de bénéficier des fonds pour l'atténuation, l'adaptation et les technologies ;
- maîtrise du cadre administratif et légal pour la conduite de projets (mise en œuvre et évaluation).

Le renforcement des capacités devra donc prendre une part importante dans les financements précoces (d'ici 2012) mais aussi les financements à long terme, afin de préparer la mise en œuvre du futur accord sur le climat et d'en assurer son efficacité sur le terrain.

**Rédacteurs :** Patrice Burger (Cari-Groupe de travail Désertification), Marie Chéron (4D), Anne Chetaille (Gret), Sandrine Chopin (Handicap international), Olivier Lefebvre (Initiatives développement)