

Les *Échos* de Copenhague

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

Mercredi 9 décembre 2009

Le marathon a débuté !

La volonté politique sera-t-elle au rendez vous ?

La 15^{ème} Conférence des Nations Unies (COP) sur le changement climatique s'est ouverte lundi à Copenhague. Dès le premier jour, 15 000 participants ont afflué au Bella Center : représentants des Etats, de la société civile, des organisations intergouvernementales, des collectivités, les médias, etc. Et près de 40 000 personnes ont demandé une accréditation.

Le Sommet sera-t-il à la hauteur des enjeux ?

L'attention portée à ce sommet est à la hauteur des enjeux, mais l'accord final le sera-t-il ? D'après le plan d'action de Bali adopté en 2007, la communauté internationale doit aboutir à un nouvel accord international sur le climat à Copenhague, définissant les bases du régime climatique post 2012. Après deux années de discussion, les yeux du monde sont rivés sur Copenhague. Les positions des pays sont désormais connues. La conférence se clôturera le 18 ou 19 décembre. Il reste huit jours de négociations avant l'arrivée des chefs d'Etat et de gouvernement (une centaine d'entre eux sont attendus).

D'ici là, les négociations sur les points « durs » doivent progresser afin de parvenir à un accord tant sur les réductions d'émissions dans les pays industrialisés que sur le soutien financier et technologique aux pays en développement (PED). Cet accord devra respecter les principes de Rio : responsabilité

et équité. Plus que jamais le débat porte sur les modalités d'un développement sobre en carbone et accessible à tous, et cristallise les rapports Nord-Sud. Quant à la forme juridique de l'accord ainsi que la mise en place de mécanismes de sanctions internationales, elles restent incertaines.

Des positions pour l'instant sans surprise

Les deux groupes de négociation, d'une part, sous le protocole de Kyoto (GTS-PK) et d'autre part, pour l'action concertée de long terme de la Convention (GTS-ACL) ont débuté leurs travaux lundi. Pour le GTS-ACL, la question est de savoir comment répartir les efforts de réduction entre les différents pays et de définir le soutien financier pour la lutte contre le changement climatique au Sud. Pour l'instant, les déclarations successives ne témoignent que d'une stagnation des positions.

Pour rappel, afin d'avoir une chance sur deux de limiter le réchauffement planétaire à 2°C, le GIEC demande aux pays industrialisés de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 25 à 40% d'ici 2020 par rapport à 1990. Actuellement, les engagements chiffrés de réduction se situent entre 16 et 23% de réduction d'émissions d'ici 2020 (17% pour les Etats-Unis par rapport à 2005, soit seulement -4% par rapport à 1990).

Par ailleurs, les PED (G77 + Chine, y compris les Etats insulaires et les pays les moins avancés) ont affirmé leur volonté de voir les pays industrialisés adopter des objectifs de réduction de GES ambitieux. Les PED, qui s'apprentent eux aussi à s'engager dans des stratégies d'atténuation de leurs émissions par rapport à un scénario de référence, attendent

des garanties en ce sens. Les pays les plus vulnérables ne sauraient se satisfaire d'une simple déclaration d'intention, mais demandent de réelles avancées : « Il n'y aura pas de Plan B », a souligné le représentant de la délégation du Bangladesh.

Autre point d'achoppement : le financement. Les PED réclament un accord équitable, inclusif et efficace. 110 milliards d'euros de fonds publics par an d'ici 2020 sont nécessaires pour aider les PED. L'ensemble des pays doit contribuer, chacun en fonction de ses capacités.

Les négociations du GTS-ACL sont maintenant engagées et devraient prendre fin le 15 décembre avant l'arrivée des ministres.

Financement : quel prix pour l'adhésion des pays du Sud ?

Le financement de la lutte contre le changement climatique au Sud constitue l'une des principales, si ce n'est la principale pierre d'achoppement entre les pays développés et les PED. La réussite du Sommet de Copenhague dépendra en grande partie des avancées sur ce sujet, dans le cadre des discussions sur le post-2012 (GTS-ACL). Les PED attendent des réponses concernant les volumes financiers nécessaires et la gouvernance des fonds.

Volumes financiers à mobiliser pour le Sud : des annonces en deçà des attentes

Depuis la conférence de Bali, les PED n'ont cessé de rappeler que l'obtention – dès aujourd'hui et après 2012 – de financements adaptés aux besoins, pérennes, stables et additionnels constituait la condition *sine qua non* de leur participation à l'effort mondial de lutte contre le changement climatique.

Lors de l'ouverture du GTS-ACL ce lundi 7 décembre, des chiffres ont été mis sur la table par les pays développés. L'Union européenne (UE) et les Etats-Unis proposent qu'environ 10 milliards de dollars par an de financement précoce (« fast-start » dans le jargon onusien) soient apportés aux PED d'ici les trois prochaines années, afin de préparer la mise en

œuvre de l'accord post-2012 (renforcement de capacités, montage des institutions, études d'impact et de coûts, etc.). La part de l'UE pourrait être décidée lors du Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernement européens des 10 et 11 décembre. Concernant le soutien financier post-2012, seule l'UE s'est prononcée, estimant les besoins à 100 milliards d'euros par an d'ici 2020, dont un tiers de fonds publics.

Ces premières annonces sont un premier pas, mais les PED ont rappelé que cela n'était pas suffisant. Des engagements financiers de long terme sont nécessaires pour une action structurante en faveur d'un développement durable, sobre en carbone et résilient (aux impacts du changement climatique). Les PED sont également intransigeants sur l'origine des fonds post-2012 : les pays riches doivent assumer leur responsabilité historique et mettre à disposition des ressources publiques nouvelles et additionnelles aux objectifs de l'aide publique au développement (0,7% du PIB). Le recours au marché carbone et au secteur privé doit venir en complément de ces fonds publics prédominants, prévisibles et stables.

Gouvernance des fonds : y a-t-il une place pour le FEM dans la future architecture financière climatique ?

La gouvernance des fonds destinés aux PED pour lutter contre le changement climatique constitue un autre sujet sensible dans le cadre des négociations sur le post-2012. Comment les ressources seront-elles gérées dans le cadre du futur accord sur le climat ? Faudra-t-il créer un nouveau fonds comme le souhaitent les PED ou bien renforcer les institutions existantes, en particulier le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) – l'actuel mécanisme financier de la Convention, comme le défendent certains pays développés ? Pour le moment la question est loin d'être tranchée. Face aux critiques répétées des PED, le FEM a engagé plusieurs réformes pour mieux répondre aux besoins des PED et améliorer leur accès aux financements. Lors des discussions sur l'examen du mécanisme financier de la Convention (exercice régulier lors de chaque Conférence des Parties) engagées mardi 8 décembre, les PED ont salué les efforts entrepris, mais ont aussi réaffirmé leurs critiques. Forts de l'expérience de ces

quinze dernières années, les PED trouvent préoccupante la question de la prévisibilité et de la pérennité des financements fournis sur une base volontaire. Même si la côte de popularité du FEM semble en légère hausse grâce à ces réformes, cela suffira-t-il pour convaincre les PED de la place du Fonds dans la future architecture financière climatique ?

Pas de temps à perdre pour les négociateurs !

Si officiellement le sommet de Copenhague se tient entre le 7 et le 18 décembre, le nombre de jours spécifiquement dédiés aux négociations est en réalité bien inférieur. Après une journée d'ouverture, les membres des délégations techniques disposent seulement de 6 jours pour défricher le terrain avant l'arrivée des ministres (le 15) et des chefs d'Etats et de gouvernement (le 17). C'est très peu au regard de l'étendue des sujets qu'il reste à traiter.

Un foisonnement de textes officiels et moins officiels

Deux ans après l'adoption du Plan d'Action de Bali, les négociations à Copenhague ont commencé sur la base d'un document, long de 174 pages. L'épaisseur de ce texte traduit la persistance de nombreux points de blocages, qui n'ont pu être levés malgré les cinq sessions intermédiaires de négociations qui se sont déroulées durant l'année 2009. La version actuelle compile l'ensemble des propositions, des *non papers* et des documents de références et comprend 164 pages d'annexes.

En parallèle, la présidence danoise de la conférence a rédigé un projet de déclaration finale qui a suscité une vive réaction des PED, et notamment des pays émergents (Chine, Inde, Brésil et Afrique du Sud). Le principal point de désaccord porte sur le niveau de contrainte concernant les engagements pris par les pays émergents. Le projet de texte danois propose en effet que les engagements des pays émergents soient inscrits dans l'accord international et suivis dans le cadre du processus de la Convention, ce à quoi se refusent les pays concernés.

Les discussions sur l'adaptation sont symptomatiques des blocages actuels. En effet,

jusqu'à mardi après-midi les négociateurs ne savaient pas sur quel texte se baser pour négocier. Ainsi, deux *non-papers* et un « non non-paper » étaient mis sur la table. Au final, un mix de l'ensemble de ces textes servira de base de discussion. Si des blocages se situent d'ores et déjà sur les formulations de textes longs de plus de 30 pages chacun pour le seul sujet de l'adaptation, cela n'augure rien de bon quant à l'issue des débats.

Cette multiplication des initiatives est difficile à suivre pour les observateurs. Chacun se demande si les délégations officielles, et particulièrement celles venant des pays les plus démunis, ont réellement les moyens de se positionner simultanément sur tous les fronts de négociation.

Quel diapason au sein de l'Union européenne ?

Au sein de l'UE, seul groupe de pays dans la négociation doté d'une organisation politique, des dissensions sont aussi perceptibles et les positions multiples. Ainsi, la proposition du Danemark, en qualité de pays hôte de la Conférence, constitue une initiative parallèle à la coordination assurée par la présidence suédoise de l'UE. De leur côté, Jean-Louis Borloo et Gordon Brown, ont fait des annonces ambitieuses au cours des derniers jours concernant les objectifs de réduction des émissions de GES. En défendant une réduction de 30% en 2020, correspondant à la fourchette haute proposée par l'UE., ils ont ainsi devancé les Chefs d'Etats et de gouvernements européens, qui ne doivent se prononcer sur ce point qu'à l'issue de la réunion du Conseil Européen des 10 et 11 décembre. Par ailleurs, le Ministre d'Etat français cherche à promouvoir son plan d'action « justice climat » en faveur des pays les plus vulnérables, qui propose des mesures spécifiques, notamment dans le domaine de l'accès à l'énergie et de l'adaptation aux changements climatiques. Toutefois, jusqu'à présent, ce plan d'action ne semble pas avoir remporté l'adhésion des autres pays européens.

Rédactrices: Marie Chéron 4D, Anne Chetaille GRET, Mathide Dupré – CCFD-Terres solidaires