

Les *Échos* de Copenhague

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

Mardi 22 décembre 2009

Lutte contre le changement climatique: que 2010 efface l'échec de 2009 !

L'accord de Copenhague: une absence abyssale de contenu

Quelques jours après la fin du Sommet de Copenhague, la déception est grande. L'« accord de Copenhague », concocté par 27 dirigeants et présenté le 18 décembre au matin, n'est rien de plus qu'une esquisse de trois pages, résumant les faibles points de compromis entre quelques pays. Il montre à l'évidence que malgré les discours et l'agitation politico-médiatique, la COP15 a débouché sur une absence abyssale de contenu solide.

Un accord juridiquement non contraignant

La société civile, comme les pays du Sud et l'Union européenne attendaient un texte contraignant, même si la probabilité d'une déclaration politique s'était rapidement imposée : l'accord de Copenhague est effectivement une simple déclaration politique, dont les Parties à la Convention « prennent note », à défaut de pouvoir la signer ! L'accord n'engage pas juridiquement les Etats qui l'ont formulé ou signé. S'il n'est pas exclu qu'un accord contraignant soit adopté en 2010, le texte n'y fait nullement référence et ne fixe pas de date butoir pour la signature d'un tel texte.

Réductions des émissions dans les pays du Nord : zéro objectif !

La société civile demandait un texte fixant des

objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre en lien avec les recommandations du Giec. L'accord de Copenhague reconnaît simplement l'importance de maintenir le réchauffement de la température en deçà de 2°C. Cet objectif signifie en réalité, pour des millions de personnes, la formulation d'une ligne de partage qui les classe dans une deuxième catégorie de droits à l'existence ou de droits humains. Il est à craindre, en outre, que cela ne marque que le début des catégorisations à venir en termes de droits à la survie sous l'impact du changement climatique. En outre, l'accord ne précise pas les moyens de parvenir à cet objectif : il ne mentionne aucun engagement chiffré d'atténuation au niveau mondial à long terme, d'ici 2050. En janvier 2010, les pays du Nord devront annoncer par écrit leurs engagements chiffrés et non contraignants de réduction d'émissions à moyen terme (2020). La seule exigence qui leur est faite pour le moment est celle de communiquer sur l'étendue de leurs efforts tous les deux ans. Quant à la vérification du respect de leurs engagements, y compris de leur contribution financière, les règles sont encore floues.

Les actions de réduction des émissions dans les pays du Sud : vérification internationale et domestique

L'existence d'un système de vérification international, assurant la transparence des actions nationales d'atténuation, était l'un des points d'achoppement pendant les dernières heures de la négociation, particulièrement entre la Chine et les Etats-Unis. La Chine a obtenu gain de cause puisque les actions d'atténuation mises en place et financées par les pays du Sud

seront mesurées, notifiées et vérifiées au niveau domestique uniquement. En revanche, les actions financées par les pays du Nord dans les pays du Sud, dont les pays les moins avancés (PMA) et les petits Etats insulaires, seront inscrites sur un registre et vérifiées au niveau international.

L'argent pour le Sud : une stratégie encore très brumeuse

L'accord place de l'argent sur la table, même si l'absence de précisions fait clairement défaut, comme pour l'ensemble du texte. Ce dernier prévoit des financements précoces de 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012, divisés de façon « équilibrée » entre l'atténuation et l'adaptation, sans que l'on connaisse la clé de répartition. Le texte précise que les financements pour l'adaptation seront versés prioritairement aux pays les plus vulnérables, en particulier les PMA, les petits Etats insulaires et l'Afrique. En outre, les financements précoces devraient permettre d'engager rapidement des actions en faveur de la Réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts, et de la gestion durable des forêts (REDD-plus). Mais rien n'est précisé sur les mécanismes financiers et la structure de vérification, pourtant indispensables, de REDD-plus. Les financements à plus long terme augmenteront progressivement pour atteindre 100 milliards de dollars par an en 2020, un chiffre inférieur aux demandes des ONG environnementales (140 milliards de dollars par an). Le flou persiste quant à la répartition entre financements publics et financement privés. L'accord ne précise pas non plus si ces financements seront additionnels par rapport aux objectifs de l'Aide publique au développement (APD). Une partie, sans qu'on sache combien exactement, passera par un « fonds vert de Copenhague pour le climat », établi par l'accord.

Les faits marquants de la COP15

Un curieux management en cocktail de rigidité et improvisations

Un processus confus a mené à un ensemble de décisions et encore plus de non décisions. A tel point que leur statut juridique a rendu muet le Secrétaire exécutif de la Convention Climat

lorsqu'il a fallu le préciser. Copenhague offre une bien piètre image de cette intelligence humaine dont les aptitudes à déployer des technologies complexes semblent incapables de s'accorder sur l'essentiel du devenir de l'espèce.

Ces négociations seront très certainement durement jugées par l'histoire. Fin novembre, un texte de 174 pages a été produit comme base de discussion pour Copenhague. Dès les premières 72 heures de la COP, il a volé en éclats, fracassé entre attentes désespérées, langue de bois, retraits stratégiques, exigences, déceptions ou intransigeances. La Présidence danoise, certainement dans une louable intention de débloquent la situation, a improvisé des rencontres informelles en dehors du cadre onusien, s'attirant par là même des accusations de manque de transparence, voire de manipulation, qui ont même abouti à une courte rupture du dialogue avec la Chine. L'intervention dans les dernières 48 heures du premier ministre danois pour gérer les débats alors qu'il n'y était pas préparé relevait d'un sauve-qui-peut généralisé.

Des rapports de force musclés

Le Sommet de Copenhague aura été l'arène d'expression des rapports de force internationaux, avec la question du développement au cœur des débats...

- Les différentes voix du Sud

Au sein du Groupe des 77 et de la Chine (G77-Chine), différents pays ou groupes de pays se sont distingués par leur prise de position. La première semaine, c'est Tuvalu, petit Etat insulaire du Pacifique, qui a d'abord fait entendre haut et fort sa position sur la nature juridique de l'accord. La deuxième semaine, c'est le Groupe africain qui a tapé du poing sur la table au sujet notamment du manque de transparence de la gouvernance de la COP par la Présidence danoise. Dans les dernières 48 heures, ce sont plusieurs pays d'Amérique latine qui ont pris des positions marquées. Ainsi, le Venezuela, la Bolivie, Cuba ou le Nicaragua ont fermement rejeté l'accord de Copenhague, stigmatisant le capitalisme comme la principale raison du changement climatique et faisant remarquer que « si le climat était une banque, on l'aurait déjà sauvé ».

- Le bras de fer entre la Chine et les Etats-Unis

L'échec de Copenhague repose en grande partie sur la bataille qui oppose les Etats-Unis

et la Chine. Ces deux pays se regardent en chiens de faïence, attendant chacun que l'autre s'engage pour réduire ses émissions. Le – dur et décevant – discours de Barack Obama et la dernière nuit de négociation n'auront pas permis de débloquent la situation. C'était pourtant essentiel. La négociation climat ne progressera pas dans les années à venir sans un déblocage de ce conflit.

- Mais que fait l'Europe ?

Dans cette arène survoltée, le leadership européen a eu bien du mal à se faire entendre. Les dissensions internes ne lui auront pas permis de s'exprimer d'une voie unie et forte.

Les ONG dans une mêlée onusienne désorganisée

La conférence a connu un record d'affluence dans l'histoire des négociations sur le climat : 45 000 personnes accréditées, dont 22 000 observateurs (ONG environnementales, entreprises, recherche, collectivités locales, organisations de jeunes, etc.), pour une capacité d'accueil du centre de conférence de 15 000 personnes... Face à cette affluence, beaucoup de représentants de la société civile se sont vus refuser l'entrée au Bella Center la deuxième semaine. Pourtant, la société civile a largement contribué à faire de cette conférence un événement mondial. Les derniers jours, à peine une centaine d'observateurs ont pu assister aux négociations. Les autres, mis à la porte, ont suivi les débats depuis une salle aménagée en urgence dans le centre ville de Copenhague, et également au Klimaforum, organisé par les ONG danoises. Exclue du centre de conférence et n'ayant plus qu'un accès limité à l'information, les membres de Coordination SUD présents sur place ont d'ailleurs été contraints de repousser la parution du dernier bulletin des « Echos de Copenhague ».



Les ONG ont payé le prix non seulement de la désorganisation des Nations unies face aux

demandes d'accréditation, mais aussi de la venue des chefs d'Etat et de gouvernement. Un des membres de la sécurité comparait d'ailleurs la préparation des derniers jours de la conférence à celle d'un match de football : « on sort les hooligans avant le début du match » ! Sauf que les ONG, depuis Rio, sont parties prenantes du processus !

Copenhague : quelles suites ?

Nous n'en avons pas fini avec Copenhague !

Finalement, les déclarations politiques aux limites de validité incertaines et les conférences de presse individuelles de certains chefs d'Etat et de gouvernement avant leur départ donnaient un sentiment de débâcle générant tristesse et colère. Nous n'en avons pas fini avec Copenhague : chacun a gardé au fond de son cœur un peu de monnaie de cette pièce tragique.

Incertitudes sur l'organisation des discussions en 2010

Ceux qui préfèrent voir le verre à moitié plein considèrent que l'accord de Copenhague représente un pas en avant puisque plusieurs poids lourds l'ont signé. Cependant, ce texte ne vaut que pour les Etats qui ont décidé de s'y rallier. Comment cet accord, qui ne mentionne pas la nécessité de parvenir à un accord juridiquement contraignant ni ne fixe de calendrier précis, va-t-il s'articuler avec les deux autres textes officiels en discussion depuis deux ans, l'un sous le Protocole de Kyoto (pour les pays industrialisés sauf les Etats-Unis) et l'autre sous la Convention (tous les pays) ? Sous quelle égide les discussions vont-elles se poursuivre pour rendre opérationnel ledit accord ? Personne n'en sait vraiment rien. La confusion continue comme elle a commencé...

La suprématie des super-grands

Quelque 130 chefs d'Etat et de gouvernement étaient présents à Copenhague : cela faisait longtemps qu'on ne les avait pas vus tous réunis pour une même cause ! On comptait sur l'implication du politique pour venir renforcer l'accord final. Au lieu de cela, la mobilisation des chefs d'Etat et de gouvernement a accentué la confusion qui régnait déjà depuis le début

des négociations. Apparemment satisfaits de leur accord élaboré à huis clos, les dirigeants des grands pays riches ont quitté Copenhague sans se soucier de la suite et du respect des règles élémentaires de l'Onu (principe d'égalité des Etats, règle du consensus, etc.). Au-delà de l'absence d'ambition du texte, c'est aussi le processus ayant conduit à l'accord final qui a été largement critiqué. Beaucoup de pays, les PMA et les petits Etats insulaires en premier lieu, n'ont ainsi pas eu voix au chapitre dans ces dernières heures de négociations. Certains se sont rangés derrière les plus gros, avec comme promesse des financements immédiats. C'est compréhensible quand les réalités locales sont si difficiles à vivre et que les besoins sont urgents. Comme ils l'ont fait dans le G8, puis dans le G20 et dans le Forum des économies majeures, les super-grands vont chercher à se départager leur suprématie sur le dos des plus vulnérables.

Quel avenir pour le multilatéralisme ?

Cette question résonne comme un air de déjà vu... Après l'échec des différentes conférences ministérielles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis 2001 (Doha), l'échec de Copenhague pose à nouveau la question de l'avenir du multilatéralisme. Dans ce contexte de multi-crisis dont les effets se ressentent au Nord et encore plus au Sud, les Etats se trouvent dans l'incapacité de relever ensemble les défis majeurs qui concernent pourtant les générations actuelles comme les générations futures. Copenhague marque un nouveau point de rupture dans les arènes des Nations unies. Les négociations sont affectées par un handicap inhérent au fonctionnement onusien : celui de la difficulté de parvenir à un consensus à 194 pays, ayant en théorie chacun une voix égale dans les négociations. Paradoxalement, la règle du consensus laisse le champ libre au droit de veto, c'est-à-dire à la possibilité pour chaque pays de bloquer les négociations, s'il estime que ses intérêts ne sont pas satisfaits. Cet échec risque de conforter les opposants à tout traité multilatéral juridiquement contraignant, Chine et Etats-Unis en premier lieu, et de renforcer les accords en dehors du cadre onusien, plus faciles à obtenir car impliquant moins de partenaires. A long terme, cette logique de club ne sera ni efficace, ni équitable, ni viable. La voie multilatérale doit être privilégiée pour que l'objectif d'un développement sobre en carbone accessible à

tous, et la solidarité que cela suppose, restent une priorité.

Diplomatie non gouvernementale : du travail en perspective !

Après des mois de mobilisation et de travail, le message de la société civile n'a pas trouvé l'écho souhaité auprès des décideurs politiques de la planète. Si la société civile sort frustrée et déçue, elle ne s'avoue pas vaincue ! La mobilisation des scientifiques relayée par les ONG aura ainsi permis une vraie prise de conscience. Des passerelles solides se sont établies entre les différents groupes. Les associations écologistes, les organisations de solidarité internationale et tous ceux qui se battent pour plus de justice sociale se sont unis autour d'un sommet alternatif. Le Klimaforum a été un franc succès. La manifestation du 12 décembre qui a réuni environ 50 000 personnes à Copenhague et des milliers d'autres dans le monde, tout comme la pétition pour un vrai accord à Copenhague qui a reçu 15 millions de signatures, illustrent bien la préoccupation des populations autour du climat. L'échec politique de Copenhague nous prouve que la campagne pour la lutte contre le changement climatique dans le respect du principe de justice sociale, ne fait que commencer. Quant à nos attentes légitimes de rendre enfin un peu cohérentes les politiques publiques si nécessaires du national à l'international et de rendre compatibles la mise en œuvre de toutes les décisions prises par ces mêmes Etats dans les enceintes internationales (y compris les autres accords multilatéraux sur l'environnement, l'OMC, etc.), Copenhague nous a convaincus qu'il nous faut nous y investir plus fortement et plus résolument encore si nous espérons donner une suite digne à l'Histoire. Les acteurs de la société civile sont maintenant plus forts et plus unis pour engager le plaidoyer autour des négociations futures. Les liens solides entre les ONG environnementales et les ONG de solidarité internationale établis au cours de ces mois de mobilisation seront indéfectibles. Ensemble, il faut continuer à lutter pour préserver la planète et sa population vulnérable face au changement climatique et au désengagement politique.

Rédacteurs : Patrice Burger (CARI-Groupe de travail Désertification), Marie Chéron (4D), Anne Chetaille (Gret), Sandrine Chopin (Handicap International), Célia Gautier (Gret).