

La conférence sur le climat de Copenhague (7-19 décembre 2009)

Le 19 décembre, la conférence doit se résoudre à une déclaration de trois pages rédigée par une trentaine de chefs d'Etat ou de gouvernement et pas formellement adoptée par l'ensemble des pays participants. C'est une immense déception. Que contient ce texte qui n'a même pas été publié et dont le statut juridique est incertain ?

Il est loin des attentes soulevées par la conférence. S'il affirme la nécessité de limiter le réchauffement à 2°C par rapport à l'ère pré industrielle, il ne comporte aucun engagement chiffré, se contentant de prôner la « coopération » pour atteindre un pic des émissions « aussitôt que possible ». Il fixe le but lointain et qui n'est assorti d'aucune obligation, de « mobiliser 100 milliards de dollars par an en 2020 ». Quant au protocole de Kyoto, il n'est mentionné qu'accessoirement et sans que soit envisagée sa prorogation au-delà de 2012.

Quelques points positifs méritent toutefois d'être notés : d'abord le financement à brève échéance de 30 milliards de dollars (21 milliards €) pour les pays pauvres et la validation du mécanisme de lutte contre la déforestation REDD-Plus. Surtout, il prévoit que les pays communiquent tous les deux ans les actions de réduction des émissions qu'ils entreprennent, (mais sur une base volontaire et sans vérification internationale...)

Comment en est-on arrivé là ?

Le déroulement de la conférence n'explique pas tout : il y a un avant et il y aura, du moins peut-on l'espérer, un après conférence. D'où les trois temps évoqués :

1. Un avant-Copenhague faussement prometteur
2. Un Copenhague confirmant la tendance à la « real politik »
3. Quels espoirs nous réserve l'après-Copenhague ?...

1. Un avant-Copenhague faussement prometteur

1.1. Les signes prometteurs

- L'UE avait soigneusement préparé cette échéance, même si ses objectifs manquaient d'ambition et rendaient difficile le respect de la limitation à 2°C du réchauffement climatique en 2020.
- L'élection d'Obama semblait changer la donne du côté des Etats-Unis et en effet, à l'instar des E-U, la plupart des grands pays avaient annoncé des objectifs : c'était le cas du Canada, du Brésil, de la Chine, de l'Inde, de l'Indonésie et de la Russie.
- Les pays en développement (PED), réunis au sein du G77, s'efforçaient de définir une position commune. Parmi eux, le groupe des 10 pays qui devaient représenter l'Afrique à la conférence, animé par le premier ministre Ethiopien Meles Zenawi, ainsi que les pays insulaires du Pacifique jouaient un rôle très actif.
- Trois pays se sont particulièrement investis dans la préparation de la conférence, le Danemark, au titre de ses responsabilités de pays hôte assurant la présidence, le Brésil et la France, dont le ministre de l'écologie avait préparé un plan « justice climat ». Ce projet, porté par le président de la

République, a été à l'origine de la position franco-brésilienne annoncée le 14-11 à Paris, puis reprise à la fin du mois à Manaus et Trinidad.

1.2. Les signes avant-coureurs de l'échec

- Les objectifs que s'étaient fixés les Etats étaient d'ambition très inégale et choisissaient pour l'horizon 2020 un point de départ fort différent : 1990 pour l'UE et la Russie, 2005 pour les E-U, la Chine et l'Inde, aujourd'hui pour le Brésil et l'Indonésie... (A ce sujet, *Le Monde* des 6 et 7-12 a publié un illustratif « copenhagenomètre »...)

Mais surtout, ce qui apparaîtra clairement lors de la conférence, c'est qu'il s'agissait là de déclarations unilatérales, expression de leur souveraineté. En fait, les Etats, hormis l'UE, n'étaient pas décidés à accepter des objectifs communs, et surtout pas des obligations...

- Dès avant la conférence, qu'il y ait eu ou non des maladroites de la part des Danois, aussi bien les PED que les pays émergents ont réagi très négativement aux propositions de la présidence et, dès lors, le cas des E-u mis à part, les positions étaient déjà tranchées...
- La Chine s'est saisie de ce mécontentement pour organiser à Pékin les 27 et 28-11, une réunion des pays émergents (Chine, Brésil, Inde, Afrique du Sud) à laquelle elle a invité le Soudan qui présidait en 2009 le G77.

Leur propre projet de « conclusion possible d Copenhague » précisait leur accord sur « l'établissement d'une seconde période d'engagement du protocole de Kyoto », (sujet essentiel pour les pays du Sud qui tiennent à ce que les pays industrialisés soient soumis à des objectifs contraignants). Il comportait par ailleurs quatre points « non négociables » :

- pas d'année de pic des émissions pour les PED
- pas de réductions contraignantes des émissions de pays du Sud
- pas de contrôle international des actions qui ne seraient pas financées par les pays riches
- mention dans la déclaration finale que les pays industrialisés n'imposeraient pas de barrière commerciale au nom du climat.
- La « contre-réunion » de Pékin a beaucoup contribué à relativiser la portée de la déclaration franco-brésilienne de l'Elysée du 14-11, qui s'inscrivait dans l'esprit du plan « justice climat ».

Du message repris par les deux présidents le 27-11 à Manaus ou de la position adoptée avec les autres dirigeants de pays émergents à Pékin le même jour par Marcel Fortuna, conseiller du Pt Lula, quelle voix parlait vraiment au nom du Brésil ? Lula, certes, mais par la voix de Fortuna : c'est ce que la conférence démontrera... La diplomatie – ou plus exactement la « real politik » - ont de tels détours plutôt « machiavéliques »...

Exit donc le plan Borloo qui avait quelques mérites, mais dont l'échec tient à des causes qui expliqueront celui de la conférence elle-même... :

- d'abord le défaut de concertation (d'aucuns diraient « l'arrogance française » - ou plutôt sarkozienne...) Si J.L. Borloo s'était rapproché des pays africains dès le printemps 2008, il a négligé le dialogue avec ses collègues européens, y compris danois. La proposition d'accord a été présentée à ses collègues réunis à Copenhague les 16 et 17-11, la veille seulement de sa publication.

Et surtout, hormis le Brésil, mais on a vu ce qu'il en est finalement sorti, aucune concertation n'a eu lieu avec les « grands », au premier rang desquels les E-U et la Chine...

Ce « cavalier seul » ou cette « chevauchée en tête » de la France n'aidera pas davantage la cause du climat, ni la position de l'UE lors de la conférence...

- mais la cause réelle tient évidemment à « l'égoïsme » des grands acteurs...qui porte aussi, Europe comprise, sur le montant de l'aide à consentir aux pays les plus vulnérables. A cet égard, l'écart, même avec le plan Borloo, par rapport à la demande de la Chine et du G77, était immense : le fonds dont ils proposaient la création aurait dû être alimenté chaque année par des contributions obligatoires des pays développés à hauteur de 0,5 à 1% de leur PIB, soit entre 135 et 170 milliards d'€, contre 5 à 7 milliards prévus par le plan Borloo...(Rappelons que le CCNUCC avait évalué le besoin des pays les plus menacés à 66 milliards d'€ chaque année...)

2. Un Copenhague confirmant la tendance à la « real politik »

La conférence est entrée dans le vif du sujet le 11-12. Un « draft » avait été préparé par un diplomate maltais au nom de la CCNUCC, Michael Zammit Cutajar, avec beaucoup de crochets, sur la base des propositions danoises reflétant l'approche des pays du Nord et de celles des pays du Basic (Brésil, Afrique du Sud, Soudan, Inde et Chine) dont il a essayé de faire la synthèse.

Ce « brouillon » a suscité une réaction négative de Todd Stern, chef de la délégation US. Le représentant chinois a répliqué avec vivacité et la conférence a commencé à se focaliser sur la relation Chine – E-U, le sommet virant au duel entre les deux « grands », l'Europe hésitant à prendre parti...

Le 15-12, déjà, la conférence paraissait bloquée, les PED refusant la disparition éventuelle des objectifs contraignants d'émission de CO2 fixés à Kyoto. Or, les E-U n'étant pas dans le dispositif ne voulaient pas y entrer ; le Japon et l'Australie n'envisageaient pas de se lier tant que Washington ne bougerait pas...L'Europe, selon le mot de l'ambassadeur français Brice Lalonde, ne voulait pas « être la seule à graver ses engagements dans le marbre quand les autres pays n'offrent que du chewing-gum ».

A Paris, Nicolas Sarkozy tente de créer un axe avec les pays africains et le Brésil autour du soutien aux pays pauvres et, entre autres, à leur forêt. Il reçoit le premier ministre éthiopien et rencontre des pays forestiers du bassin du Congo en présence de Gordon Brown (car il pousse aussi à une initiative commune sur le REDD...)

Le problème est que cette initiative, une fois de plus, n'était pas « endossée » par l'UE et qu'elle n'apportait que des réponses partielles aux préoccupations des pays pauvres. Elle ne tranchait pas sur l'avenir du protocole de Kyoto, question centrale. Plus grave, elle a aussi contribué à déstabiliser Meles Zenawi, en l'associant à des résolutions que ses collègues ont ensuite rejetées. Il en était ainsi de l'engagement de diminuer par deux la déforestation d'ici 2020 et d'y mettre un terme d'ici 2030 ou de la fixation de l'objectif de limitation du réchauffement à 2o, alors que les petits Etats insulaires se battaient pour un objectif de 1,5o.

Le texte de synthèse de Michael Cutajar est finalement resté sur la table dans l'attente de son examen par les chefs d'Etat et de gouvernement à partir du vendredi 18-12, jour de l'arrivée d'Obama, attendu par de nombreux délégués comme le messie...

Dans la journée de mercredi, les incidents s'étaient poursuivis à cause des atermoiements de la présidence danoise, dont la représentante a dû être remplacée en séance plénière...

Seul le financement de la lutte contre la déforestation a enregistré un progrès puisque six Etats, dont la France, se sont engagés sur un montant de financement pour les trois prochaines années.

Dans la nuit de jeudi à vendredi, après tout de même une réunion des 27 européens, on s'acheminait vers un projet de déclaration politique à défaut d'un accord renvoyé à 6 mois ou un an, mais sans être réellement au clair sur les cinq points majeurs en discussion, à savoir : les objectifs du futur accord, les engagements de réduction de CO2, l'enveloppe financière en faveur des PED, les garanties sur la vérification des engagements pris et l'avenir du protocole de Kyoto...

Finalement, la conférence s'est achevée sur le compromis médiocre que l'on sait, rédigé par les chefs d'Etat et de gouvernement eux-mêmes, à l'issue d'une première réunion houleuse qui a vu s'opposer vivement la Chine et les E-U, suivie d'une réunion fermée, en fin de journée du vendredi 18, entre la Chine, qui en a pris l'initiative, l'Inde et le Brésil, réunion à laquelle – selon les versions – Barack Obama se serait invité ou aurait été invité...

Le samedi 19 à 9h, il est acquis que la déclaration ne pourra être acceptée par consensus et donc devenir une décision de la convention.

Cet échec, la déception qu'il a provoquée dans les opinions publiques, ne sont-ils pas la condition de futurs succès ? Y aura-t-il un véritable accord après Copenhague ?

3. Quels espoirs nous réserve l'après-Copenhague ?

3.1. D'abord faut-il s'arrêter sur le seul échec final de la conférence ?

Pour s'en tenir à la seule lecture du *Monde*, relevons trois opinions plutôt nuancées ou refusant la résignation, y compris la première, celle d'Hervé Kempf (dans l'édition du 22-12) : il considère que la portée de la déclaration « doit être relativisée au regard du chemin parcouru depuis le début du processus (1988).»

Stéphane Madaule, essayiste et maître de conférences à l'IEP, insiste, dans l'édition du 29-12 sur le fait qu'il ne faut plus faire un préalable de changement de position des E-U et de la Chine pour s'engager, et donner l'exemple, au niveau français ou européen, d'une société de partage.

Corinne Lepage (23-12) considère que « pour sauver la planète, la société civile ne peut plus compter que sur elle-même », que « mouvements sociaux, consommateurs et citoyens doivent prendre le relais »...

3.2. Quel est le calendrier et quelle méthode retenir ?

Trois échéances sont prévues. Fin janvier, les Etats volontaires auront décidé d'inscrire leurs engagements de réduction d'émission et les actions envisagées pour y parvenir. Les négociateurs se retrouveront à Bonn en juin pour préparer la prochaine conférence ministérielle qui se tiendra à Mexico en décembre 2010. La difficulté sera de savoir sur quel texte ils pourront travailler et quel sort ils devront réserver aux seuls textes en vigueur : le protocole de Kyoto et son annexe I...

Nicolas Sarkozy, comme d'habitude, a ses propres plans. Il les a exposés le 22-12, en recevant plusieurs associations écologistes à l'Elysée. Il veut organiser fin janvier à Paris une réunion des pays des quatre grands bassins forestiers (Amazonie, Congo, Indonésie et Sibérie). Un sommet des chefs d'Etat concernés

s'ensuivrait fin 2010. Il entend aussi créer un groupe dit « Copenhague Plus » réunissant les 28 pays qui ont élaboré l'accord de Copenhague, à l'exception de l'Arabie Saoudite, de la Chine, de l'Inde et du Soudan (on voit tout de suite l'effet garanti...) L'objectif est de définir les moyens de réduire de 50% les émissions en 2050.

Sans doute est-ce encore une marque de sa mégalomanie, ou un pur effet de manche à visée électorale ?...

Ce nouveau cavalier seul, s'il le réalise vraiment, ne va-t-il pas encore compliquer la reprise des pourparlers, surtout au sein de l'UE, guettée, au lendemain de Copenhague, par des risques de dissensions ? Les pays de l'est et du centre pourraient remettre en cause leurs engagements – Daniel Cohn-Bendit suggère d'ailleurs la nécessité de transferts de technologie – La question de l'instauration d'une taxe carbone aux frontières est un autre facteur de discorde...

L'Europe devrait réagir de manière constructive et solidaire, afin de ne pas donner l'image d'une Europe qui pleure alors que l'OPEP rit...

En conclusion, est-ce la gouvernance de type onusien qui est en cause et à laquelle il faudrait renoncer ? Ce n'est pas sûr, quand on constate la cohésion des pays du Sud : le débat Nord-Sud au moins est allé jusqu'à son terme, ce qui est sain...

Ce qui est peut-être en cause, c'est le jeu de rôles entre les E-U et la Chine. Cette dernière, qui n'est plus un PED, a su habilement, par intérêt, pour défendre sa croissance, prendre la tête de ces pays en les instrumentalisant.

Les E-U, pris entre le Congrès et la montée en puissance de leur rivale, ont tout à la fois appuyé sur le frein (pour les objectifs) et sur l'accélérateur (pour les contrôles dont la Chine – et aussi l'Inde – ne voulaient pas entendre parler en ce qui les concernait...)

D'où le blocage... Et un nœud que l'Europe s'est bien gardée de desserrer...

Une réflexion et une opération vérité s'imposent, au niveau de trois ou quatre grands acteurs d'ici Bonn et Mexico, et la bonne méthode n'est certainement pas celle affichée par Nicolas Sarkozy... Les opinions publiques, les mouvements écologistes doivent aider à cette prise de conscience...

Jean-Jacques Pascal (06-01-10)

