

Copenhague : face à l'immobilisme politique, l'élan citoyen ?

Retours sur la quinzième Conférence des Parties
à la Convention sur le changement climatique,
du 7 au 19 décembre 2009, Copenhague

Commission Climat et Développement de Coordination SUD

La commission Climat et Développement de Coordination SUD est composée de membres de Coordination SUD, de membres du Réseau Action Climat - France et d'observateurs :

ACF, Alofa Tuvalu, Amis de la Terre, AVSF, Bolivia INTI, CARE, CARI-GTD, CCFD-Terre solidaire, CEMEA, CNRS-Centre Koyré (observateur), 4D, Eau Vive, FIPA (observateur), FNH (observateur), GRDR, GERES, Greenpeace, GRET (chef de file de la commission), Groupe URD (observateur), Handicap International, HELIO International, Initiative Développement, ISF, Oxfam France - Agir ici, Planète Urgence, UCPA, WWF France.

Ce rapport a été rédigé par :



Copenhague : face à l'immobilisme politique, l'élan citoyen ?

Retours sur la quinzième Conférence des Parties
à la Convention sur le changement climatique,
du 7 au 19 décembre 2009, Copenhague

Ce rapport a été rédigé par :

Anne Chetaille (GRET), Morgane Créach (RAC-F) et Swan Fauveaud (GERES)

Coordination : Anne Chetaille

Avec les contributions de :

Mickael Berrebi (Planète Urgence), Marie Bessières (Coordination SUD),
Sébastien Blavier (RAC-F), Patrice Burger (CARI-GTD), Marie Chéron (4D),
Mathilde Dupré (CCFD-Terre solidaire), Olivier Lefebvre (Initiative Développement),
Alexandre Tiphagne (Coordination SUD)

● FÉVRIER 2010

Édité par Coordination SUD.
Maquette : Hélène Gay (GRET)
Imprimé par AB Numéric, février 2010

Sommaire

Avant-propos. L'échec de Copenhague doit consolider la mobilisation citoyenne ! . . .	5
Introduction	7
CHAPITRE 1. Retour sur l'Accord de Copenhague	9
« L'Accord » de Copenhague	9
Un accord qui sonne creux	9
Un accord qui n'en est pas un	17
Poursuite des négociations sur l'après 2012 : quel chef d'orchestre pour ce concert à plusieurs voix ?	18
Pérennisation du Protocole de Kyoto après 2012: une décision remise à fin 2010 . . .	18
Plan d'action de Bali : l'avenir de la Convention reste encore à définir	21
Futur des négociations : les incertitudes juridiques	21
CHAPITRE 2. Copenhague ou la nouvelle donne géopolitique	23
Mouvement dans les lignes de position	23
Pays en développement : union ou désunion ?	24
Pays développés : une absence de leader	27
2010 : comment dépasser le bras de fer Chine/États-Unis ?	29
Une mobilisation citoyenne sans précédent	29
Une mobilisation citoyenne massive	30
Une mobilisation partiellement relayée par les médias	32
La suite : construire et consolider les alliances ?	33
Gouvernance des négociations	37
Confusion et impatience	37
Logique de club versus multilatéralisme ?	38
Vers un renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement ?	38
CHAPITRE 3. Copenhague et les enjeux de solidarité internationale	41
L'adaptation	41
L'adaptation : le fossé entre les financements et les besoins	42
Les termes de la négociation	43
Adaptation et solidarité internationale : les défis à relever	44
	.../...

L'agriculture	46
L'agriculture : un potentiel d'atténuation reconnu tardivement	46
Les termes de la négociation	47
Agriculture et solidarité internationale : les défis à relever	47
Les forêts	51
Retours sur la prise en compte des forêts dans les négociations climatiques	52
Les termes de la négociation	53
Forêts et solidarité internationale : les défis à relever	54
Conclusion	57
ANNEXES.	
Annexe 1. Liste des acronymes	59
Annexe 2. Références bibliographiques	60

Liste des encadrés

Encadré 1. Plan d'action de Bali. La vision partagée	10
Encadré 2. Plan d'action de Bali. Des efforts différenciés entre pays développés et pays en développement	11
Encadré 3. Le soutien financier des pays en développement selon l'Accord de Copenhague	15
Encadré 4. Quid de la réduction des émissions dans les secteurs maritimes et aériens internationaux ?	19
Encadré 5. Le captage et stockage du carbone et le nucléaire dans le MDP en 2012 ?	20
Encadré 6. Tuvalu	24
Encadré 7. Afrique	25
Encadré 8. Chine	26
Encadré 9. Des délégations nombreuses, diversifiées mais peu armées	27
Encadré 10. Allocution de Barack Obama (18 décembre 2009)	28
Encadré 11. Klimaforum : son programme, sa déclaration	31
Encadré 12. Retours sur la mobilisation des ONG françaises de solidarité internationale	32
Encadré 13. Les principaux réseaux d'ONG sur le climat	33
Encadré 14. Le Forum international des plates-formes nationales d'ONG	35
Encadré 15. Le Réseau Climat & Développement	36
Encadré 16. Changement climatique et sécurité alimentaire	49
Encadré 17. Attention aux « fausses bonnes solutions »	50
Encadré 18. Le marché carbone et l'agriculture. Points de vue de paysans du Sud	51
Encadré 19. La déforestation, un phénomène complexe	52

Avant-propos. L'échec de Copenhague doit consolider la mobilisation citoyenne !

Impératif de développement et impératif de lutte contre le changement climatique sont plus que jamais liés. Le changement climatique accentue les inégalités en touchant de plein fouet les populations les plus pauvres. En accentuant la vulnérabilité de ces pays, il compromet chaque jour un peu plus leurs chances de se développer. C'est pourquoi, depuis 2007, Coordination SUD¹ et le RAC-France² ont décidé d'unir leurs forces pour peser davantage sur la position de la France dans le cadre des négociations internationales sur le climat.

Grâce à ce travail en commun, les deux familles d'associations cherchent à affiner leur expertise et à consolider des messages communs à destination des pouvoirs publics et du gouvernement. Les associations de solidarité ont par ailleurs un rôle clé à exercer sur le terrain en intégrant les problématiques liées au changement climatique dans leurs projets de développement. Il est vital que les négociations internationales soient rattachées à des actions concrètes sur le terrain, autant en matière de réduction des émissions que d'adaptation aux impacts du changement climatique.

Copenhague s'est soldée par un échec, avec un accord qui n'en est pas véritablement un. Mais dans le tableau plutôt sombre que l'on peut dresser de cette conférence, il faut relever la mobilisation sans précédent des ONG, aussi bien environnementales que de solidarité internationale, ainsi que des mouvements sociaux. Suite à cet échec, il faut repartir sur de nouvelles bases. La société civile, au Nord comme au Sud, doit rester plus que jamais mobilisée pour permettre, lors des prochaines Conférences des Parties, la conclusion d'engagements ambitieux et juridiquement contraignants qui permettront de placer la communauté internationale à l'abri du péril climatique. La prise en compte des enjeux de solidarité internationale est essentielle pour que ces engagements se déclinent sur le terrain de façon efficace et équitable. La Conférence de Copenhague a montré qu'un travail intense restait à mener sur ces sujets-là.

Le changement climatique n'est plus, depuis Copenhague, l'apanage d'une poignée d'experts. Une coopération accrue avec nos homologues des pays du Sud et le maintien d'une mobilisation citoyenne sont indispensables pour inciter nos chefs d'État à se montrer à l'avenir davantage responsables et solidaires quand ils négocient l'avenir de notre planète. ●

*Jean-Louis Vielajus, président de Coordination SUD
et Sandrine Mathy, présidente du RAC-F*

¹ Coordination SUD - Solidarité Urgence Développement est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui six collectifs d'ONG (CLONG-Volontariat, CNAJEP, Coordination d'Agen, CRID, FORIM, Groupe *initiatives*) et plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées et aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

² Le Réseau Action Climat France est un réseau multidisciplinaire de 24 associations locales et nationales rassemblées autour de la lutte contre les changements climatiques. Les associations membres du RAC-F sont les suivantes : Agir pour l'environnement, Les Amis de la terre, Greenpeace, Ligue de protection des oiseaux (LPO), WWF, Dossiers et débats pour le développement durable (4D), Comité de liaison Énergie renouvelable (CLER), HELIO International, Hespul, Solar Generation, Réseau Sortir du Nucléaire, Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), Fédération française des usagers de la bicyclette (FUBicy), Alofa Tuvalu, Oxfam France - Agir ici, Gret, Énergies durables en Normandie (ÉDEN), Énergies durables en Ile-de-France (ÉDIF), Virage Énergie, Objectif Climat, Énergies solidaires, EcoZac des Batignolles, EcoZac de Rungis, ALDER Climat Énergie.

Introduction

Après l'adoption du Plan d'action de Bali fin 2007, la quinzième Conférence des Parties (COP)³ à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), qui s'est tenue du 7 au 19 décembre 2009 à Copenhague (Danemark), était un événement particulièrement attendu. L'attention portée à ce Sommet était à la hauteur des enjeux : adopter un nouvel accord international juridiquement contraignant sur le climat, établissant les bases du régime climatique post-2012, permettant d'éviter des changements climatiques dangereux et irréversibles dans le futur. L'humanité avait ainsi rendez-vous avec son avenir.

Depuis Bali, les sessions de négociation des groupes de travail spécial sous la Convention et sous le Protocole de Kyoto, chargés de définir les bases du nouveau régime climatique, se sont enchaînées à un rythme effréné pour aboutir à la fin à un texte de 174 pages, rempli de crochets. Ce texte devait être la base des discussions de Copenhague. La tâche des négociateurs était donc ardue : extraire de ces 174 pages, la substantifique moelle permettant de poser les bases de ce nouveau régime. La définition d'une vision partagée entre les pays, la réduction des émissions dans les pays développés et le soutien financier et technologique aux pays en développement figuraient parmi les points « durs » de la négociation sur lesquels des compromis satisfaisants en termes d'ambition et d'équité étaient attendus.

Le top départ donné, les négociateurs se sont mis à la tâche, tant bien que mal, pour aboutir avant l'arrivée des chefs d'État le 16 décembre, à une série de projets de texte : un texte principal sur la vision partagée, accompagné de neuf documents annexes portant sur les autres grands sujets de négociation, notamment les objectifs et actions de réduction des émissions, l'adaptation, les financements et le transfert de technologies. Cependant, la longueur de ces documents et surtout l'absence de consensus sur la plupart de leurs dispositions, inscrites entre crochets, ont conduit les chefs d'État à passer outre et à élaborer à huis clos « l'Accord de Copenhague ».

Accord au rabais ou accord catalyseur d'un nouvel élan ? Les avis divergent, entre ceux qui voient le verre à moitié vide ou le verre à moitié plein. Cependant, ce texte élaboré par 27 pays, reste une déclaration politique, dont les Parties à la Convention « prennent note », à défaut d'avoir pu recueillir un consensus pour la signer. Sans statut juridiquement contraignant, ce texte repose sur le plus petit dénominateur commun : une vision partagée réduite à un seul objectif chiffré, celui du seuil des 2°C d'augmentation de la température à ne pas dépasser d'ici la fin du siècle et l'annonce d'objectifs de réduction reportée au 31 janvier 2010. Certes, le texte annonce des chiffres pour les financements précoces (2010-2012) et les financements à long terme, ainsi que la mise en place de nouveaux fonds ou mécanismes. Cependant, les imprécisions et les incertitudes entourant les modalités concrètes de distribution et d'allocation des ressources et de mise en œuvre des nouveaux fonds viennent tempérer les jugements positifs que l'on peut porter sur ces engagements. Il est encore trop tôt pour apprécier

³ La COP est l'organe décisionnel de la Convention.

la capacité de l'accord à mobiliser les États de façon efficace et à débloquer certains points de négociation. Cela dépendra en grande partie de la manière dont il pourra être réinséré dans le processus onusien de négociations, auquel bon nombre de pays restent attachés.

Dans ce tableau plutôt sombre que l'on peut dessiner de la Conférence de Copenhague, on ne peut nier le fait qu'elle constitue sans doute un événement majeur dans les négociations sur le climat. Les rapports de force traditionnels entre les pays et les jeux d'acteurs ont été fortement bousculés. Rarement une conférence internationale sur le climat n'aura mobilisé autant de personnes et d'énergie : plus de 40 000 demandes d'accréditation adressées aux Nations unies, dont 21 000 observateurs (ONG environnementales, secteur privé, etc.) et 5 000 journalistes, quelque 115 chefs d'État et de gouvernement, une manifestation rassemblant à Copenhague près de 50 000 personnes ! Depuis Bali, on a ainsi assisté à un processus d'appropriation collective de la question du climat sans précédent : la forte participation, la convergence des mouvements citoyens et la médiatisation en témoignent. Rarement aussi la question de la gouvernance aura pris autant de place dans des discussions perturbées par des problèmes de procédures, et posé autant d'interrogations sur la possibilité d'aboutir à des engagements juridiquement contraignants dans le cadre onusien, où le consensus est la règle d'or.

Enfin, dans ce marathon et cette course aux chiffres que la Conférence de Copenhague a représentés, les questions de solidarité internationale ont le plus souvent été écartées des discussions des groupes de travail spécial sous la Convention et sous le Protocole. Or ces questions s'imposent plus que jamais comme un élément incontournable pour faire face au changement climatique. Le changement climatique questionne les modes de développement en profondeur. Une réelle compréhension et prise en compte des réalités locales, en particulier au Sud, dans ces discussions internationales est essentielle pour faire en sorte que le futur régime climatique permette d'aboutir à des politiques et à des actions à la fois efficaces et équitables sur le terrain.

Le présent document propose une analyse de la Conférence de Copenhague, en croisant les regards d'ONG françaises d'environnement et de solidarité internationale, qui sont mobilisées ensemble pour une meilleure prise en compte des enjeux de solidarité internationale dans les négociations sur le climat. Le premier chapitre revient sur les grandes lignes de l'Accord de Copenhague et les perspectives pour la suite des négociations en 2010. Le deuxième chapitre est consacré à la nouvelle donne géopolitique qui s'est illustrée à Copenhague, à travers les mouvements dans les rapports de force traditionnels, la mobilisation citoyenne et les questions de gouvernance. Enfin, le dernier chapitre propose une analyse des discussions sous un angle plus opérationnel, sur trois sujets techniques : l'adaptation, l'agriculture et les forêts, afin d'identifier les enjeux posés en matière de solidarité internationale qui devront être traités dans le futur proche. ●

CHAPITRE 1

Retour sur l'Accord de Copenhague

Après deux années de négociations sur le futur régime climatique post-2012, la Conférence de Copenhague a suscité des attentes sans précédent et représentait une occasion historique à ne pas manquer. L'ensemble des données scientifiques étant sur la table, les engagements que les pays devaient prendre étaient connus à l'avance.

Par ailleurs, la présence de quelque 115 chefs d'État permettait d'espérer que ces derniers n'oseraient pas rentrer chez eux sans un accord ambitieux. Copenhague a pourtant débouché sur de très maigres résultats : un accord qui n'en est pas vraiment un, une simple extension du mandat des deux groupes de travail — sous la Convention et sous le Protocole de Kyoto — chargés de définir le régime climatique post-2012 et une grande confusion sur la suite des négociations.

Avec l'Accord de Copenhague, une troisième voie de négociations vient s'ajouter. Comment va-t-elle s'articuler avec les deux autres voies de négociation ? Qui sera finalement le chef d'orchestre dans ce concert à plusieurs « voies/voix » ?

« L'Accord » de Copenhague

L'Accord de Copenhague a été présenté comme « LE » résultat du Sommet de décembre. Un accord rédigé le dernier jour des négociations à huis clos, au contenu vague et inadéquat par rapport aux données scientifiques et sans statut juridiquement contraignant. Simple déclaration politique, il est encore trop tôt pour juger de sa capacité à mobiliser les États de façon efficace et de la manière dont il pourra être réinséré dans le processus onusien de négociations afin d'aboutir, *in fine*, à l'adoption d'instruments juridiquement contraignants pour la période après 2012.

Un accord qui sonne creux

Du point de vue de son contenu, l'Accord de Copenhague s'apparente à une coquille vide. La faiblesse et l'imprécision de ses dispositions sur la vision partagée, les objectifs de réduction des émissions et les financements ne permettront pas à la communauté internationale d'éviter un changement climatique dangereux et irréversible. L'accord fait référence à la mise en place de nouveaux mécanismes ou groupes de travail dont l'opérationnalisation pose question.

Une vision partagée a minima

Aboutir à une vision partagée entre les pays pour éviter un réchauffement de la planète irréversible et dangereux était l'un des défis majeurs de ce Sommet. La vision partagée était en effet inscrite en tant que premier pilier du plan d'action de Bali (PAB), adopté par la treizième COP fin 2007 (voir encadré 1).

ENCADRÉ 1

> **Plan d'action de Bali. La vision partagée**

Le PAB définit la « vision partagée » de la manière suivante : « une vision commune de l'action concertée à long terme, notamment un objectif global à long terme de réduction des émissions, pour atteindre l'objectif ultime de

la Convention, conformément aux dispositions de cet instrument et aux principes qui y sont énoncés, en particulier le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, et compte tenu des conditions sociales et économiques et des autres facteurs pertinents. »

À Copenhague, les pays n'ont pas pu se mettre d'accord sur les grands principes et objectifs constituant les bases de cette vision de long terme pour lutter contre le changement climatique :

- **un seuil maximal d'augmentation de la température de la planète fixé à 2°C** : cet objectif n'est pas un engagement nouveau. Il avait déjà été adopté lors du Forum des économies majeures⁴ et du G8 en juillet 2009. Or de nombreux pays tels que les petits États insulaires en développement, ou encore les pays africains, exigeaient un seuil de 1,5°C, beaucoup plus prudent au regard des impacts sur l'avenir de l'humanité. Face à ces demandes, le texte offre une réponse plus que timide : le seuil de 1,5°C pourra être éventuellement pris en compte, en fonction de l'évaluation de la mise en œuvre de l'accord, programmée en 2015 ;
- **une absence de niveau de référence** : aucun niveau de référence n'a été fixé pour l'objectif de 2°C. Or, conformément aux dispositions des rapports du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC, 2007), le seuil de 2°C se calcule par rapport au niveau préindustriel de la température. Cette absence de référence rend caduque l'objectif de 2°C. Si celui-ci est appréhendé par rapport à la température actuelle, cela n'aura évidemment pas les mêmes implications ;
- **une absence d'indication sur les moyens de limiter le réchauffement planétaire en deçà de 2°C** : plusieurs propositions avaient été formulées par les pays sur la question des moyens, que ce soit en termes d'objectif de réduction des émissions mondiales à l'horizon 2050, de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et de pic des émissions mondiales. À titre d'exemple, les petits États insulaires en développement et les ONG demandaient que les concentrations de gaz à effet de serre soient stabilisées à 350 parties par million (ppm) éqCO₂ et que le pic des émissions mondiales intervienne en 2015. L'absence de références à ces différents paramètres est liée en grande partie au blocage opéré par la Chine et l'Inde.

Les pays ont tenté de parer à cette absence de consensus par des formulations vagues et peu contraignantes telles que : « nous reconnaissons que des réductions importantes des émissions mondiales sont requises en accord avec la science, comme le démontre le Quatrième

⁴ Ce groupe comprend les pays qui comptabilisent plus de 80 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

rapport d'évaluation du GIEC, en vue de réduire les émissions mondiales de manière à maintenir l'augmentation de la température mondiale en deçà de 2°C », ou encore « nous devons coopérer pour atteindre le pic des émissions mondiales et nationales dès que possible »⁵...

Des réductions d'émissions menant droit à un réchauffement de +3°C

● Objectifs et actions de réduction : une annonce repoussée au 31 janvier 2010

Conformément au PAB, Copenhague devait mener à la définition de nouveaux objectifs et actions de réduction des émissions à moyen terme (2020), avec un traitement différencié entre les pays développés et les pays en développement (voir encadré 2).

ENCADRÉ 2

> **Plan d'action de Bali. Des efforts différenciés entre pays développés et pays en développement**

Selon le paragraphe 1b) du PAB, les demandes adressées aux deux blocs de pays étaient les suivantes :

- **pour les pays développés** : « des engagements ou des initiatives d'atténuation appropriés au niveau national, mesurables,

notifiables et vérifiables, y compris des objectifs chiffrés de limitation et de réduction des émissions » ;

- **pour les pays en développement** : « des mesures d'atténuation appropriées au niveau national dans le cadre d'un développement durable, soutenues et rendues possibles par des technologies, des moyens de financement et un renforcement des capacités, d'une façon mesurable, notifiable et vérifiable. »

Selon les conclusions du GIEC (2007), afin de limiter le réchauffement global bien en deçà de 2°C d'ici la fin du siècle, il était essentiel que Copenhague conduise à :

- une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des pays développés d'au minimum 40 % pour 2020, par rapport à 1990 ;
- une limitation de la trajectoire des émissions des pays en développement comprise entre 15 % et 30 % pour 2020, par rapport à un scénario « laissez-faire ».

L'Accord de Copenhague ne contient aucune de ces références. Il dispose que les pays développés « s'engagent à mettre en œuvre individuellement ou conjointement les objectifs quantifiés d'émissions pour l'ensemble de l'économie pour 2020 qui seront présentés (...) au Secrétariat d'ici le 31 janvier 2010 pour la compilation dans un document INF »⁶. Les pays en développement devront quant à eux mettre en œuvre « des actions d'atténuation, incluant celles qui doivent être soumises au Secrétariat par les Parties non-annexe 1 dans le format donné en annexe pour le 31 janvier 2010, pour compilation dans un document INF ». Un traitement particulier est réservé aux pays les moins avancés (PMA) et aux petits États insulaires en développement qui pourront « entreprendre des actions volontaires et sur la base d'un soutien ».

Les pays sont ainsi chargés eux-mêmes et de manière volontaire de communiquer les objectifs et les actions qu'ils entendent adopter et mettre en œuvre pour lutter contre le change-

⁵ Paragraphe 2 de l'Accord de Copenhague.

⁶ Paragraphe 4 de l'Accord de Copenhague.

ment climatique, au Secrétariat de la Convention Climat d'ici le 31 janvier 2010. L'Accord de Copenhague comprend ainsi deux annexes vides à compléter :

- la première pour les pays développés intitulée « Objectifs quantifiés d'émissions à l'échelle de l'économie pour 2020 » ;
- la seconde pour les « Actions nationales appropriées de réduction des émissions des pays en développement ».

Au 31 janvier, plusieurs pays ont ainsi communiqué leurs objectifs de réduction pour 2020 (voir tableau ci-après). Cependant, aucun pays n'a été au-delà des objectifs déjà annoncés avant et pendant la Conférence de Copenhague.

PAYS	OBJECTIF	ANNÉE DE RÉFÉRENCE	TYPE DE RÉDUCTION	OBJECTIF PAR RAPPORT À 1990
Afrique du Sud	- 34 %	Non disponible	Déviations par rapport à un scénario tendanciel	+ 48,2 %
Australie	- 5 % à - 25 %	2000	Absolue	- 3,89 % à - 24,1 %
Brésil	- 36,1 % à - 38,9 %	Non disponible	Déviations par rapport à un scénario tendanciel	+ 6,4 % à + 1,7 %
Canada	- 17 %	2005	Absolue	+ 0,24 %
Chine	- 40 % à - 45 %	Non disponible	Intensité carbone	Non disponible
Corée du Sud	- 30 %	Non disponible	Déviations par rapport à un scénario tendanciel	+ 63,9 %
États-Unis	- 17 %	2005	Absolue	- 3,67 %
Iles Marshall	- 40 %	2009	Absolue	- 40 %
Inde	- 20 % à - 25 %	2005	Intensité carbone	Non disponible
Indonésie	- 26 %	Non disponible	Déviations par rapport à un scénario tendanciel	+ 22 %
Japon	- 25 %	1990	Absolue	- 25 %
Maldives	- 100 %	2009	Absolue	- 100 %
Norvège	- 30 % à - 40 %	1990	Absolue	- 30 % à - 40 %
Nouvelle Zélande	- 10 % à - 20 %	1990	Absolue	- 10 % à - 20 %
Singapour	- 7 % à - 11 %	Non disponible	Déviations par rapport à un scénario tendanciel	+ 124 % à + 115 %
Union européenne	- 20 % à - 30 %	1990	Absolue	- 20 % à - 30 %

Source : <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments>

Il faut noter que ces estimations reposent sur des scénarii de référence qui peuvent différer de l'un à l'autre, en particulier lorsque les objectifs sont calculés par rapport à la tendance des émissions pour 2020 ou en intensité carbone.

Les premières estimations tirées des objectifs de réduction des émissions proposés par les pays développés et des actions volontaires des pays en développement sont loin d'être satisfaisantes. D'après un document confidentiel du Secrétariat de la Convention daté du 15 décembre⁷, qui a circulé officieusement pendant la conférence, l'ensemble de ces actions et objectifs aboutirait à une concentration des gaz à effet de serre de 550 ppm eqCO_2 ou plus et donc, vers un réchauffement d'au minimum 3°C. Le décalage entre science et politique est évident : l'écart à combler afin de limiter la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à 450 ppm eqCO_2 est au minimum de 2 à 5 Gigatonnes (Gt). À titre d'exemple, les émissions de l'Union européenne en 2007 étaient de 4 Gt. Les objectifs de réduction de l'ensemble des pays développés se situeraient quant à eux entre -15 % et -18 % dans le meilleur des cas pour 2020, par rapport à 1990, bien loin des -40 % nécessaires.

● *Des objectifs de réduction définis « par le bas »*

L'Accord de Copenhague entérine l'approche « par le bas » (ou ascendante) prônée par les États-Unis, au détriment de l'approche « par le haut » (ou « descendante ») suivie dans le cadre du Protocole de Kyoto et défendue par l'Union européenne. La première approche consiste à faire l'addition des différentes législations nationales que les pays adopteront en vue de lutter contre le changement climatique. La seconde définit un objectif collectif de réduction des émissions à atteindre par les pays développés, réparti ensuite, selon une approche « descendante », entre les différents pays. L'approche ascendante paraît inadaptée pour limiter l'augmentation de la température de la planète en deçà de 2°C.

Il est essentiel qu'un objectif de réduction des émissions soit fixé en accord avec les données scientifiques, indépendamment des circonstances nationales de tel ou tel pays. La répartition de l'effort à fournir pourrait autoriser une certaine flexibilité entre les pays. Cependant, l'objectif à atteindre pour éviter une catastrophe climatique ne peut en aucun cas être façonné pour répondre aux contingences nationales des uns et des autres.

La transparence des actions au niveau international : un compromis résultant du bras de fer sino-américain

La transparence concernant les actions de réduction des émissions au niveau international a constitué l'une des principales pierres d'achoppement entre la Chine et les États-Unis. La Chine refusait qu'un droit de regard international soit exercé sur ses actions nationales de réduction de ses émissions qui ne seraient pas soutenues financièrement au niveau international. Au contraire, les États-Unis exigeaient « la transparence » de toutes les actions des pays en développement, qu'elles soient ou non soutenues financièrement au niveau international.

C'est sur cette question de la transparence qu'un combat géopolitique dépassant le simple cadre du climat semble s'être cristallisé entre les deux grandes économies.

Le compromis proposé dès avant Copenhague par la majorité des pays en développement était acceptable : les actions de réduction des émissions bénéficiant d'un soutien financier au niveau international seraient soumises à un système de mesure, de notification et de véri-

⁷ Pour plus d'informations : *Preliminary Assessment of pledges made by Annex 1 Parties and voluntary actions and policy goals announced by a number of Non-Annex 1 Parties*, 15 décembre 2009.
<http://www.greenpeace.org/international/press/reports/unfccc-secretariat-pledges-ass>

fication (« MRV ») international tandis que les actions non soutenues seraient vérifiées selon des règles nationales.

À l'issue de la Conférence de Copenhague, le bras de fer sino-américain s'est soldé par une disposition qui accroît les exigences de transparence des actions de réduction des émissions des pays en développement. Ces derniers devront en effet faire apparaître dans leurs communications nationales :

- leurs actions de réduction, y compris des inventaires nationaux de leurs émissions, tous les deux ans : ces actions seront soumises à un système « MRV » national ;
- des informations sur la mise en œuvre de ces actions : des consultations et une analyse internationale sur la base de lignes directrices seront prévues dans les communications nationales. Ces lignes directrices permettront de s'assurer que la souveraineté nationale est respectée. Cependant, le texte ne précise pas qui sera chargé de les élaborer.

Les actions nationales des pays en développement qui bénéficieront d'un soutien financier international seront quant à elles soumises à un système « MRV » international, de manière cohérente avec des lignes directrices qui devront être adoptées par la Conférence des Parties. Elles seront inscrites dans un registre aux côtés du soutien international correspondant.

Financements : face aux chiffres, des modalités opérationnelles imprécises

À Bali, les pays en développement ont accepté de participer à l'effort mondial de réduction des émissions pour la période de l'après 2012, à condition d'être soutenus par des financements, des technologies et du renforcement de capacités. L'annonce d'un soutien financier approprié des pays développés vers les pays en développement était ainsi une condition *sine qua non* pour que Copenhague soit un succès. Les pays développés, du fait de leur responsabilité historique dans la crise climatique et de leurs capacités plus importantes pour agir, devaient ainsi sécuriser une aide adéquate aux pays en développement pour que ces derniers mettent en place des actions de limitation de leurs émissions et s'adaptent aux conséquences du changement climatique.

L'accord contient un paragraphe spécifique au financement (*voir encadré 3*). Si des références chiffrées sont inscrites concernant les financements précoces (2010-2012) et les financements à long terme, la lecture attentive des dispositions limite considérablement ce que certains ont présenté comme « l'avancée majeure » de la Conférence de Copenhague.



ENCADRÉ 3**> Le soutien financier des pays en développement selon l'Accord de Copenhague**

« L'engagement collectif des pays développés est de fournir des ressources nouvelles et supplémentaires, y compris la foresterie et des investissements via les institutions internationales, approchant 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012, avec une répartition équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation. Le financement de l'adaptation sera prioritaire pour les pays en développement les plus vulnérables, tels que les pays les moins avancés, les petits États insulaires et l'Afrique. Dans le cadre d'actions significatives d'atténuation, mises en œuvre

de façon transparente, les pays développés s'engagent à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. Ce financement proviendra d'une grande variété de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris les sources alternatives de financement. Un nouveau financement multilatéral pour d'adaptation sera mis à disposition par le biais d'arrangements financiers efficaces et efficients, avec une structure de gouvernance permettant une représentation égale des pays développés et en développement. Une partie importante de ces financements devrait passer par le Fonds climatique vert de Copenhague. »

Traduction adaptée de la version anglaise originale

● *Financements précoces*

L'Accord de Copenhague prévoit des financements dits « précoces » pour la période 2010-2012 d'un montant de 30 milliards de dollars (soit 10 milliards par an). Ces financements proviendront d'engagements unilatéraux et volontaires. À titre d'exemple, l'Europe, lors de son Conseil des chefs d'État du 11 décembre, s'est engagée à ce qu'elle-même et ses États membres contribuent à hauteur de 10,6 milliards de dollars sur 3 ans. Les contributions proposées par le Japon et les États-Unis sont respectivement de 11 et 3,6 milliards de dollars. Le total s'élève ainsi pour le moment à 25,2 milliards de dollars au lieu des 30 milliards de dollars annoncés.

Au-delà de ces chiffres, l'Accord de Copenhague ne contient aucune indication sur :

- **l'additionnalité des financements par rapport aux objectifs de l'aide publique au développement (APD)** : le changement climatique amplifiant les vulnérabilités économiques, écologiques et sociales auxquelles ils font déjà face, les pays en développement, soutenus par la société civile, estiment que le soutien financier pour lutter contre le changement climatique doit s'ajouter et non se substituer à l'APD. Cependant, dans le contexte actuel de crise économique, de nombreux pays développés sont tentés de « recycler » encore davantage leur APD sous le label « finances climat ». Par rapport à ces préoccupations, le texte évoque uniquement des finances « nouvelles et additionnelles » mais sans préciser par rapport à quoi ;
- **l'allocation des financements** : l'accord stipule que les financements précoces devront aller de manière équilibrée à des actions d'atténuation des émissions et d'adaptation aux impacts du changement climatique mais sans en préciser la clé de répartition. Rappelons que l'objectif initial de ces financements était d'aider les pays en développement à préparer la mise en œuvre de l'Accord sur le climat post-2012 (renforcement de capacités, mise en place des institutions, etc.). Il prévoit que les financements pour l'adaptation devront aller en priorité aux pays les plus vulnérables tels que les PMA, les petits États insulaires en développement ou les pays africains. Cependant, aucune procédure n'a été fixée pour que soient déterminées, dans un cadre transparent, les actions qui devront être soutenues par le biais de ce financement ;

- **la nature des financements** (dons et/ou prêts) : certains pays tels que le Royaume-Uni laissent entrevoir qu'une grande partie de ces financements sera attribuée sous forme de prêts ;
- **les canaux de distribution des financements** : aucune précision n'est donnée sur la façon dont ces financements se concrétiseront sur le terrain, en particulier sur la gouvernance et sur la façon dont ils seront acheminés (proportion de l'aide distribuée par les canaux bilatéraux ou multilatéraux).

L'ensemble de ces éléments manquants, en particulier la nature et les canaux de distribution des financements, conditionneront en grande partie la capacité des pays développés à mobiliser des ressources de façon efficace et équitable sur le terrain, et par conséquent, à gagner la confiance des pays en développement.

● *Financements de long terme*

En ce qui concerne les financements à long terme, l'accord prévoit que les pays développés s'engagent à mobiliser progressivement et de manière conjointe un objectif de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 afin de répondre aux besoins des pays en développement (soit environ 70 milliards d'euros par an). Ce montant est inférieur pour moitié aux besoins estimés (près de 200 milliards de dollars provenant de sources publiques par an en 2020 pour l'adaptation et la limitation des émissions dans les pays en développement). D'après l'Accord de Copenhague, les 100 milliards de dollars pourront : « provenir d'une grande variété de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris de sources de financements alternatives ». En d'autres termes, les gouvernements ne se sont engagés sur aucun montant précis de soutien financier public à destination des pays en développement. Les sources pourront être aussi bien publiques que privées, sans pondération entre les deux. Pour rappel, la plupart des pays en développement exigeaient que ces financements soient d'abord d'origine publique, avec une ponction du PIB des pays développés de 0,5 à 5,5 % par an. Par ailleurs, la clarification entre ce montant et l'objectif d'aide publique au développement est encore une fois inexistante.

L'Accord de Copenhague évoque la création d'un « Fonds vert pour le climat de Copenhague » par lequel transitera notamment « une grande partie » des nouveaux financements pour l'adaptation. Le Fonds vert sera établi en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention (Fonds pour l'environnement mondial - FEM) afin de soutenir des projets, programmes, politiques ou autres activités dans les pays en développement en lien avec l'atténuation, la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, l'adaptation, le renforcement des capacités, le développement et le transfert des technologies. Cependant, aucune indication n'est apportée quant à la gouvernance des financements et le devenir des différents fonds existant déjà dans le cadre de la Convention et du Protocole de Kyoto.

Enfin, l'un des défis de Copenhague était d'aboutir à la création de nouveaux mécanismes pour générer des financements pérennes, automatiques et qui permettent de répondre de manière adéquate aux besoins des pays en développement. Plusieurs propositions avaient été formulées telles que :

- une taxe globale et uniforme sur les émissions de CO₂ au-delà d'un seuil d'émissions par habitant de deux tonnes par an, à l'exception des PMA ;
- la mise aux enchères d'une partie des droits à polluer des pays développés ;
- des taxes sur les émissions du transport aérien et maritime international ;
- une taxe sur les billets d'avion ;
- une taxe sur les transactions financières.

À Copenhague, aucune référence à ces mécanismes de financement innovants n'a été retenue. L'accord charge « un panel de haut niveau » d'étudier des sources potentielles de revenus, y compris des sources alternatives de financements. Ce panel, à la composition encore inconnue, agira sous les lignes directrices et sera responsable devant la Conférence des Parties. Aucune date butoir n'est proposée pour l'achèvement de ses travaux.

La création de nouveaux mécanismes sur les technologies et la forêt

Outre le Fonds vert pour le climat et le panel de haut niveau sur les sources alternatives de financements, l'accord prévoit de mettre en place un mécanisme REDD+⁸, destiné à faciliter la mobilisation de ressources financières de la part des pays développés, ainsi qu'un mécanisme sur les technologies, « pour accélérer leur déploiement et leur transfert dans les domaines de l'adaptation et de la réduction des émissions ».

Concernant le mécanisme REDD+, de nombreux points de friction n'ont pu être tranchés, tels que la définition d'un objectif de réduction de la déforestation à l'horizon 2020, l'élaboration de règles de gouvernance et de respect des droits des communautés locales et des peuples autochtones, ou encore l'approche financière choisie (financements publics et/ou marché), afin d'inciter les pays en développement à lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts (voir chapitre 3).

Concernant le transfert de technologies, les positions des différents pays restent encore très éloignées, notamment sur le sujet des droits de propriété intellectuelle.

Un accord qui n'en est pas un

L'Accord de Copenhague négocié le vendredi 18 décembre entre 27 pays représentant les principaux groupes régionaux des Nations unies ne constitue pas un accord de l'ensemble de la communauté internationale, contrairement à ce que certains chefs d'État ont annoncé. Conformément aux règles en vigueur dans le cadre des Nations unies, cet accord devait faire consensus pour être adopté par l'ensemble des pays en séance plénière de la COP. Lors de cette séance, la proposition d'adoption de l'Accord de Copenhague sous forme d'une décision de la COP a été vivement rejetée. Certains pays tels que le Costa Rica ont demandé que l'Accord de Copenhague soit présenté comme un simple document d'information (INF), alors que d'autres souhaitaient qu'il soit considéré comme une soumission des pays qui l'ont négocié (sous la forme donc d'un document « MISC »).

C'est finalement un autre compromis qui a été retenu à l'issue de deux heures de consultations informelles menées le samedi matin : une décision de la COP « prend note » de l'Accord de Copenhague, lequel est joint à la décision. Cette formulation ne signifie en aucun cas que les pays ont accepté l'Accord de Copenhague.

D'un point de vue juridique, l'Accord de Copenhague ne contraint pas les Parties à la Convention Climat. Il s'apparente à une déclaration d'intention politique dont les pays ont accepté de reconnaître l'existence. La liste des pays soutenant l'Accord de Copenhague figurera en préambule. Les pays souhaitant signer cet accord devront en faire la demande par simple lettre adressée au Secrétariat.

⁸ Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, maintien et accroissement des stocks de carbone forestier.

Poursuite des négociations sur l'après 2012 : quel chef d'orchestre pour ce concert à plusieurs voix ?

Depuis la Conférence de Bali fin 2007, deux voies de négociations — le Groupe de travail sous l'égide du Protocole de Kyoto (GTS-PK) et le Groupe de travail sur l'action concertée à long terme sous la Convention Climat (GTS-ACL) — coexistaient afin d'élaborer le futur régime international de lutte contre le réchauffement climatique. À Copenhague, les travaux de ces groupes ont mené à l'élaboration de textes sur les différents sujets de négociations. Cependant, la longueur de ces documents et l'absence de consensus sur la plupart de leurs dispositions, inscrites entre crochets, ont conduit les chefs d'État à passer outre et à élaborer « l'Accord de Copenhague ». Ainsi, les textes produits par les deux groupes de travail n'ont pu être adoptés. Le mandat de négociation de ces groupes a donc dû être prolongé jusqu'à la prochaine Conférence des Parties qui se tiendra au Mexique, fin 2010.

Aucune décision n'a pu être prise sur la mise en place de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto et la feuille de route du PAB sous la Convention reste encore à parfaire. De nombreuses incertitudes juridiques demeurent sur l'articulation entre ces deux voies et l'Accord de Copenhague et sur la capacité des États à s'entendre sur des instruments juridiquement contraignants lors de la prochaine COP fin 2010.

Pérennisation du Protocole de Kyoto après 2012 : une décision remise à fin 2010

Extension du mandat du Groupe de travail

L'un des enjeux majeurs de la Conférence de Copenhague concernait l'adoption d'un amendement au Protocole de Kyoto définissant de nouveaux objectifs de réduction d'émissions pour les pays développés Parties de son annexe 1⁹, pour la période de l'après 2012¹⁰. Il s'agissait du mandat principal du GTS-PK. À l'issue de Copenhague, cette décision n'a pas été prise.

Ce résultat s'explique par le blocage opéré par plusieurs pays développés (Canada, Japon, Union européenne, etc.). Ces derniers demandaient la fusion de la voie de négociation sous le Protocole avec celle sous la Convention, afin notamment d'impliquer les États-Unis. Cette attitude est l'une des principales causes de l'échec de la conférence. Pour les pays en développement, l'abandon du Protocole était en effet inacceptable puisqu'il est actuellement le seul instrument juridiquement contraignant de lutte contre le changement climatique.

Il a ainsi simplement été décidé d'étendre le mandat du GTS-PK afin que celui-ci présente ses travaux pour adoption lors de la seizième COP fin 2010. L'Afrique du Sud et l'Algérie ont demandé d'inclure dans ce mandat une référence à l'adoption d'un amendement au Protocole afin d'inscrire les nouveaux objectifs de réduction des pays développés de l'annexe 1. Cependant, l'Union européenne, le Canada et le Japon s'y sont opposés. La question de la pérennisation du Protocole est donc reportée à la prochaine COP.

⁹ Pays développés, sauf États-Unis, ayant un objectif chiffré pour la réduction de leurs émissions.

¹⁰ Le Protocole de Kyoto prévoit d'autres périodes d'engagements après 2012, lesquelles doivent être adoptées par amendement.



L'intégrité environnementale du Protocole de Kyoto toujours peu assurée

Au-delà de la définition d'objectifs de réduction ambitieux et cohérents avec l'urgence climatique, la Conférence de Copenhague aurait dû conduire au renforcement de l'intégrité environnementale du Protocole de Kyoto. Ce dernier contient de nombreuses échappatoires, concédées en 1997 puis en 2001 lors de la conclusion des Accords de Marrakech. Le GTS-PK était ainsi chargé de travailler sur l'amélioration de l'intégrité environnementale du Protocole de Kyoto, à travers une réforme des mécanismes de flexibilité et l'inclusion de nouveaux secteurs sources d'émissions de gaz à effet de serre (voir encadré 4). Ainsi, plusieurs pays tels

ENCADRÉ 4

> **Quid de la réduction des émissions dans les secteurs maritimes et aériens internationaux ?**

Les émissions de gaz à effet de serre des secteurs aériens et maritimes internationaux ne sont pas couvertes par le Protocole de Kyoto alors qu'elles représentent environ 5 % des émissions mondiales et qu'elles sont en très forte croissance (plus de 85 % pour le secteur maritime depuis 1990 et plus de 50 % pour l'aviation sur la même période). Le Protocole de Kyoto laisse le soin à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et à l'Organisation maritime internationale (OMI) de réguler, pour les pays de l'annexe 1, les émissions de ces secteurs. Mais, pendant plus de douze ans, aucune mesure juridiquement contraignante n'a été mise en place par ces deux organismes.

À Copenhague, l'Union européenne avait ainsi proposé deux objectifs de réduction : moins 10 % pour l'aviation et moins 20 % pour le maritime, en 2020, par rapport au niveau de 2005. Ces objectifs, qui en réalité permet-

traient à ces secteurs de continuer à augmenter leurs émissions, n'ont pas été adoptés. Des points de désaccord très forts sont apparus sur la question de la mise en place d'un système mondial de réduction des émissions de ces secteurs et non d'un système applicable uniquement aux pays de l'annexe 1, tel que mentionné dans l'article 2.2 du Protocole de Kyoto. La possibilité de générer un revenu, via l'instauration de nouveaux mécanismes sur ces secteurs du type taxes ou systèmes d'échanges de droits d'émissions, n'a pas non plus été retenue faute de consensus. Elle aurait pourtant représenté une source nouvelle et pérenne de financement pour les pays en développement. La décision finale dispose que l'OACI et l'OMI sont invitées à continuer leurs travaux et à les présenter à des sessions ultérieures de l'Organe subsidiaire chargé des choix scientifiques et techniques (SBSTA). La question devrait être aussi abordée lors de la prochaine session de négociations du mois de juin, à Bonn, puisque des options de régulation des émissions de ces secteurs seront aussi discutées dans le cadre du GTS-ACL.

que le Pérou et le Brésil avaient proposé de fixer un pourcentage maximum d'utilisation des mécanismes de flexibilité par les pays développés pour atteindre leurs objectifs de réduction (30 % de l'objectif à atteindre) pour la période après 2012.

D'autres pays avaient proposé que les pays de l'annexe 1 s'acquittent de la totalité de leur objectif de réduction sur leur propre territoire uniquement. Finalement, la question du plafond pour l'utilisation des mécanismes de flexibilité n'a pas été résolue. La seule décision adoptée sur les mécanismes de flexibilité porte sur les lignes directrices pour l'utilisation du mécanisme de développement propre (MDP) pour la période actuelle. Elle vise à améliorer la transparence et l'impartialité des décisions prises par les autorités nationales désignées et la répartition géographique des projets. L'Accord de Copenhague quant à lui se réfère simplement « aux opportunités d'utiliser le marché ».

D'autres points permettant d'améliorer l'intégrité environnementale du Protocole restent également en suspens, tels que :

- la suppression progressive du MDP pour les pays en développement les plus avancés d'un point de vue économique au profit d'approches sectorielles ;
- la non-éligibilité de projets dangereux pour l'environnement et ne participant aucunement au développement durable des pays d'accueil, tels que les activités nucléaires ou de captage et de stockage du carbone (voir encadré 5) ;
- les règles relatives à la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (LULUCF) par les pays de l'annexe 1 ;
- le règlement nécessaire de la question des excédents de permis d'émissions attribués sur la première période d'engagement de Kyoto, afin d'éviter que ce surplus annule les futurs efforts de réduction des émissions des pays développés.

ENCADRÉ 5

> Le captage et stockage du carbone et le nucléaire dans le MDP en 2012 ?

Plusieurs pays ont proposé qu'à partir de 2013, les activités de captage et de stockage du carbone (CSC) et le nucléaire soient éligibles au titre du MDP. Parmi les fervents défenseurs du CSC, on retrouve la plupart des pays pétroliers : Arabie saoudite, Émirats Arabes Unis, Nigeria, etc. L'inclusion de cette technologie a été fortement contestée par Tuvalu et la Grenade. Cependant, la décision de la Réunion des Parties¹¹ sur le MDP reconnaît « l'importance » de cette technologie, en « gardant en mémoire les problèmes » liés à la non-permanence du stockage, y compris sur le long terme, les impacts environnementaux, la responsabi-

lité, la sécurité et les questions de prise en charge et de compensation en cas de fuites. Cette décision a mandaté le SBSTA pour qu'il continue ses travaux en vue de l'inclusion possible de cette technologie dans le MDP et de l'adoption d'une décision à cet effet lors de la prochaine réunion des Parties au Protocole. Plusieurs pays ont par ailleurs défendu l'inclusion du nucléaire dans le cadre du MDP parmi lesquels le Canada, le Japon et l'Inde. La France, tout en poussant cette option, est officiellement restée silencieuse, l'Union européenne parlant d'une seule voix sur la scène internationale et étant divisée sur le sujet.

La question de l'inclusion du nucléaire dans le MDP n'ayant pu être résolue à Copenhague, elle se posera de nouveau à l'avenir.

¹¹ Organe décisionnel du Protocole de Kyoto.

Plan d'action de Bali : l'avenir de la Convention reste encore à définir

L'échec des négociations sous la Convention est en grande partie lié à celui des négociations sous le Protocole de Kyoto. Le mandat du GTS-ACL lancé à Bali a également été étendu jusqu'à la prochaine COP. L'ensemble des points en négociation — réduction des émissions, adaptation, financement, transfert de technologies, lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, ou encore les approches sectorielles — reste ainsi à trancher.

Cinq pays (Australie, Costa Rica, Japon, Tuvalu et États-Unis) avaient proposé l'adoption d'un nouveau protocole à la Convention Climat. Tuvalu, de la même façon que les ONG, proposait que la Conférence de Copenhague débouche sur l'adoption de deux instruments juridiquement contraignants, l'un sous le Protocole de Kyoto (un amendement) et l'autre sous la Convention Climat. Cependant, de nombreux pays se sont opposés à ce que la décision d'extension du mandat du GTS-ACL se réfère à un « résultat juridiquement contraignant », y compris au sein du G77-Chine (Chine, Inde, Arabie saoudite, Afrique du Sud). Alors que les pays développés ont été incapables de déterminer de nouveaux objectifs de réduction de leurs émissions sous le Protocole, il était finalement peu probable qu'un instrument juridiquement contraignant puisse être adopté dans le cadre de la Convention.

Futur des négociations : les incertitudes juridiques

La COP 15 n'a abouti qu'à la simple extension des mandats du GTS-PK et du GTS-ACL. L'Accord de Copenhague n'a pas été accepté par la communauté internationale. Ainsi, tous les éléments du futur régime climatique restent à trancher. Par conséquent, les négociations repartiront des textes présentés par les groupes de travail de la Convention et du Protocole. Cependant, des incertitudes juridiques entourent la suite des négociations.

Un passage de deux à maintenant trois voies de négociations ?

La Conférence de Copenhague a laissé derrière elle un brouillard juridique que les pays vont devoir dissiper au plus vite en 2010. Aux deux voies préexistantes de négociations sur le post-2012 est venu s'ajouter l'Accord de Copenhague. Le lien entre ces multiples voies est difficile à identifier : l'Accord de Copenhague, simple déclaration politique, va-t-il constituer le pilier du futur régime international de lutte contre le changement climatique ? Ou est-il seulement destiné à « nourrir » les futures négociations qui se poursuivront dans le cadre du GTS-PK et du GTS-ACL ?

Les deux groupes de travail spéciaux devront présenter le résultat de leur travail pour adoption lors de la prochaine COP fin 2010. Pour l'instant, une seule session de négociation intermédiaire est officiellement prévue, à Bonn, au mois de juin. Plusieurs pays ont néanmoins déjà exprimé leur volonté d'inscrire au calendrier de cette année des sessions supplémentaires de négociations. Le mandat donné au Mexique, pays hôte de la conférence, est extrêmement large dans les décisions qui ont été adoptées : le pays hôte pourra prendre « toutes les dispositions nécessaires pour faciliter le travail dans la perspective d'un succès lors de la prochaine conférence ».

L'Accord de Copenhague est quant à lui qualifié « d'immédiatement opérationnel », une expression quelque peu surprenante au regard de l'accord, qui ne contient ni calendrier ni modalités pratiques de mise en œuvre. Ainsi, l'application des principaux éléments de l'Accord

de Copenhague sera avant tout tributaire de la bonne volonté des pays qui l'ont signé. Les pays soucieux que l'accord gagne en crédibilité, malgré sa nature juridiquement non contraignante, auront tout intérêt à appliquer le plus rapidement possible ses dispositions. Il en va notamment ainsi des financements précoces qui doivent être attribués dès cette année.

Parallèlement, l'Accord de Copenhague renvoie à la mise en œuvre de plusieurs de ses dispositions à des décisions ultérieures de la Conférence des Parties (par exemple, pour l'adoption de lignes directrices sur les critères « MRV » des actions nationales appropriées de réduction des émissions des pays en développement ou encore pour l'établissement d'un Fonds vert pour le climat en tant qu'entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention). L'Accord de Copenhague requiert sur ces points l'adoption de décisions de la Conférence des Parties.

Dès lors, un risque de conflit se profile : puisque l'Accord de Copenhague n'a pas été accepté par la Conférence des Parties, il ne peut juridiquement mandater cette dernière pour l'adoption de décisions de mise en œuvre de ses dispositions.

À quand l'adoption d'instruments juridiquement contraignants ?

L'incertitude majeure qui persiste a trait à la nature juridique des futurs engagements. L'Accord de Copenhague n'est pas juridiquement contraignant et les décisions d'extension du mandat des deux groupes de travail ACL et PK ne contiennent pas d'indications sur le résultat juridique qu'il conviendra d'obtenir à la prochaine COP. Rien n'exclut finalement l'adoption d'engagements contraignants mais rien ne le garantit non plus. Certains avaient envisagé l'adoption à Copenhague, dans le cadre de la Convention, d'une décision de la Conférence des Parties renvoyant à l'adoption d'un nouveau traité juridiquement contraignant dans le courant de l'année 2010. Du point de vue des ONG, cette solution n'était déjà pas satisfaisante mais Copenhague a abouti à un résultat encore plus faible. ●

CHAPITRE 2

Copenhague ou la nouvelle donne géopolitique

Si la Conférence de Copenhague est considérée globalement comme un échec compte tenu de la faiblesse des décisions au regard des enjeux en matière de lutte contre le changement climatique, des enseignements doivent également être tirés du déroulement des négociations. Au-delà de la déception sur les résultats finaux, la COP15 constitue un événement marquant en termes de géopolitique, bousculant les rapports de force traditionnels entre les pays et les jeux d'acteurs. En cela, la Conférence de Copenhague représente un tournant dans la façon d'appréhender les négociations.

La mobilisation citoyenne sans précédent dans l'histoire des négociations sur le climat constitue également un événement notable. En outre, la gestion des négociations par les Nations unies et la présidence danoise de la COP a généré de nombreuses frustrations, renforçant le climat de méfiance suscité par les prises de position divergentes. Enfin, la conférence met en lumière les questions relatives à l'avenir du multilatéralisme et à l'évolution du droit international.

Mouvement dans les lignes de position

Alors que les négociations de ces dernières années ont été fortement marquées par une logique d'affrontement par grands blocs de pays (pays en développement, pays de l'Ombrelle¹², Union européenne, etc.), la Conférence de Copenhague a davantage été le théâtre d'affrontements ou de connivences entre pays ou groupes de pays.

Le G77-Chine, jusque-là très soudé, a souvent avancé en ordre dispersé, avec des prises de position parfois singulières, divergentes ou contrastées de certains de ses « sous-groupes » (alliance des petits États insulaires, Groupe africain, États bolivariens) ou de certains pays (Chine, Arabie saoudite, etc.). Parmi les pays développés, ni l'Union européenne pourtant la « mieux disante » en matière de lutte contre le changement climatique, ni les États-Unis très attendus avec la nouvelle administration Obama, n'ont été capables de prendre un véritable leadership sur le sujet. Une bataille s'est progressivement faite jour entre la Chine et les États-Unis, au détriment de tous les autres. Ces évolutions sont importantes si on les lit comme la remise en cause d'une formule de représentation qui ne répondrait plus aux attentes des pays dans une négociation sur des enjeux globaux.

¹² Composé notamment des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande.

Pays en développement : union ou désunion ?

De longue date, les pays en développement regroupés au sein du groupe G77-Chine se sont toujours exprimés d'une seule et même voix. À Copenhague, cette ligne a clairement bougé comme certains signes précurseurs l'avaient laissé deviner sur divers sujets internationaux. Même si tous les pays en développement s'alignent pour refuser un traitement différencié, demander la poursuite du Protocole de Kyoto et pour rappeler aux pays développés la nécessité de respecter leurs engagements, on a pu observer une démarcation ou prise de distance de certains groupes de pays ou même de pays au sein du G77-Chine.

Sur le fond, comme sur la forme, la fin du monopole de la parole des pays émergents a été mise en lumière. Les différents sous-groupes ou pays du G77-Chine se sont démarqués à plusieurs reprises lors des négociations, en particulier pendant les dernières 72 heures :

- **Tuvalu** : ce petit État insulaire incarne l'urgence d'une action collective contre le changement climatique. Il a revendiqué ses exigences jusqu'au bout de la négociation : un objectif de limitation du réchauffement à 1,5°C, et deux accords juridiquement contraignants, l'un sous le Protocole de Kyoto, l'autre sous la Convention Climat. Tuvalu est allé ainsi à l'encontre des positions défendues par la Chine et l'Inde, et a refusé tout compromis en huis clos (*voir encadré 6*).

ENCADRÉ 6

> Tuvalu

« Nous sommes les pays les plus vulnérables du monde à l'impact du changement climatique », a déclaré, en parlant des États Iles, Apisai Ielemia, le Premier ministre de Tuvalu, le 16 décembre lors du segment ministériel. Tuvalu incarne de fait la vulnérabilité face au changement climatique et l'urgence d'une action de la communauté internationale.

Ce petit État Ile, qui négocie avec le groupe AOSIS, est venu à Copenhague déterminé et préparé. Il a interpellé les pays développés sur l'enjeu de survie qui est le sien et sur la responsabilité de ces derniers. Allant à l'encontre des positions des grands émergents et refusant les compromis admis par le groupe AOSIS, Tuvalu a maintenu ses positions tout au long de la négociation : celle-ci doit mener à un accord

juridiquement contraignant et fixer un objectif partagé par tous de limitation du réchauffement à 1,5°C. « Le futur de Tuvalu, et le futur de millions de personnes, repose sur un résultat véritablement juridiquement contraignant à Copenhague. »

En 2009, Tuvalu a travaillé dans le cadre des deux voies de négociation, et formulé trois propositions d'accord afin qu'elles soient discutées par les Parties, contenant notamment une série d'amendements au Protocole de Kyoto (qui souhaitaient notamment ouvrir des opportunités pour le financement d'un fonds d'adaptation) et un nouveau protocole pour rendre concret le PAB. Il s'est par ailleurs dit prêt à faire des concessions. Le débat sur la nature juridique de l'accord a occasionné des suspensions de séances à plusieurs reprises. Le 19 décembre 2009, Tuvalu n'a pas accepté l'Accord de Copenhague.

- **Le Brésil**, par un discours qui se veut responsable et qui se distingue au sein des pays émergents : dans son allocution du 18 décembre, le Président Luiz Inacio da Silva déclarait : « le Brésil est disposé à mettre de l'argent sur la table pour venir en aide aux [pays en développement] » dans le cadre d'un accord global, tout en appelant les pays développés à respecter leurs engagements de réduction des émissions.
- **Le Venezuela, la Bolivie, Cuba et le Nicaragua**, par la teneur idéologique de leurs discours : critiques également sur le manque de transparence des négociations, ils y perçoi-

vent l'expression du déficit démocratique du système mondial et des inégalités qui le caractérisent. Ces pays pointent du doigt le capitalisme en tant que modèle de développement destructeur et en appellent, en écho aux revendications citoyennes du 12 décembre 2009, à « changer de système ». « Si le climat était une banque, les plus grands, les gouvernements riches l'auraient déjà sauvé », a déclaré Hugo Chavez.

- **Le Groupe africain** : depuis les négociations de Barcelone en novembre jusqu'à Copenhague, l'Afrique, unie autour de positions fortes, a joué un rôle d'agitateur. Elle n'a pas hésité à bloquer les négociations si elle s'estimait mécontente du déroulement des discussions ou de l'absence d'ambition des pays développés. Le tournant des négociations pour l'Afrique a eu lieu le 15 décembre lors de la visite du Premier ministre éthiopien, Méles Zenawi, en Europe, avant son arrivée à Copenhague. À la suite d'une rencontre avec Nicolas Sarkozy, les deux dirigeants ont rédigé une déclaration commune pour un Accord à Copenhague. Cette déclaration contenait des éléments plus que surprenants, très éloignés de la position élaborée par l'ensemble des pays africains (voir encadré 7).
- **Les pays de l'OPEP, au premier rang desquels l'Arabie saoudite** : ces pays, dont l'économie repose en grande partie sur les énergies fossiles, redoutent les retombées négatives qu'une politique internationale de lutte contre le changement climatique, en particulier l'instauration d'une taxe carbone, pourrait avoir sur leur économie. Ils font obstruction à toute forme d'accord contraignant. Ils revendiquent des mesures de compensation finan-

ENCADRÉ 7

> Afrique

Tout au long de l'année 2009, le continent africain a réalisé un important travail d'unification de sa position pour la négociation de Copenhague. Ses principales demandes étaient :

- une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % au Nord en 2020 et de 95 % en 2050 par rapport à 1990 ;
- une ponction du PIB des pays développés à hauteur de 1,5 % pour le soutien de la lutte contre les changements climatiques dans les pays en développement.

Sur cette base, l'Afrique a montré une stratégie offensive, n'hésitant pas à se démarquer du G77-Chine. La déclaration conjointe entre le Premier ministre éthiopien et le Président de la République française, est venue semer le trouble au sein du Groupe africain. Elle divergeait effectivement par rapport à la position commune du groupe, notamment sur les points suivants :

- la provision de 10 milliards de dollars par an, sur trois ans, de financements précoces pour les pays les plus vulnérables (la dernière soumission africaine du 12 décembre demandait 133 milliards de dollars par an pour ces mêmes financements) ;

- la provision de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour la lutte contre le changement climatique au Sud (la position africaine estimait ces besoins à 450 milliards de dollars par an sur la même période) ;
- l'absence d'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays développés.

À la suite de cette déclaration, de nombreux pays africains se sont posés la question de faire scission vis-à-vis des positions prises par Méles Zenawi. Cependant, l'annonce le 16 décembre 2009, par Hillary Clinton de financements à long terme à hauteur de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement a scellé définitivement le sort des pays africains. En effet, le Premier ministre éthiopien a ainsi pu se targuer d'avoir trouvé un terrain d'entente avec l'Europe et les États-Unis. Les autres pays africains n'ont alors pas eu d'autre choix que de rester soudés derrière leur leader officiel. Ainsi, par peur de tout perdre, l'Afrique a adhéré à « l'Accord » de Copenhague, puisque ce dernier promettait des transferts de fonds immédiats, toutefois inférieurs aux estimations des besoins du continent africain face à la menace du changement climatique.

cières pour faire face à la baisse des revenus des économies pétrolières qui résulteraient d'objectifs ambitieux de réduction des émissions (dites aussi « mesures de riposte »). Sur ce point, l'Accord de Copenhague leur a donné satisfaction puisqu'il place sur le même plan les impacts des changements climatiques et les impacts des mesures de riposte.

Mais, *in fine*, ce sont surtout les pays émergents et notamment la Chine (voir encadré 8) qui ont reçu gain de cause, en supprimant toute référence à des objectifs de réduction à moyen et long terme dans l'accord final. Les plus pauvres, peu armés dans les négociations (voir encadré 9) ont dû se rallier à l'Accord de Copenhague puisqu'il contient, faute de mieux, quelques engagements sur les financements précoces.

ENCADRÉ 8

> Chine

La position de la Chine est basée sur le principe de responsabilité historique des pays développés dans le problème du réchauffement climatique et sur le droit au développement. Plus spécifiquement, sa position sur l'atténuation, le financement, le transfert de technologies et la vérification est la suivante :

- **Atténuation** : les pays développés doivent se fixer des objectifs contraignants de réduction de gaz à effet de serre, dans le cadre du Protocole de Kyoto. Les autres pays peuvent le faire sur une base volontaire.
- **Financement** : un nouveau fonds indépendant du FEM doit être mis en place pour l'atténuation, l'adaptation, le transfert de technologies et le renforcement de capacités. Il doit être alimenté par des contributions publiques des pays développés, additionnelles aux objectifs de l'APD. L'enveloppe doit totaliser 200 millions de dollars par an. Les financements du secteur privé doivent venir en plus de cette enveloppe.
- **Transfert de technologies** : une nouvelle institution en charge des transferts de technologies doit être créée. Un bureau exécutif formé d'experts de tous les pays serait en charge de l'élaboration d'un plan d'action sur le transfert de technologies. Elle soutient aussi la création d'un fond multilatéral pour les technologies propres, permettant de financer le transfert de ces technologies et le renforcement de capacités pour la recherche et la formation de ressources humaines dans les pays en développement.

- **Vérification** : la Chine défend une méthodologie de vérification qui permette d'évaluer de manière comparable les émissions des pays de l'annexe 1 du Protocole de Kyoto ainsi que des pays non-annexe 1 qui bénéficieraient des financements internationaux pour leurs actions de réduction. Elle est farouchement opposée à l'application de cette vérification pour les actions qui ne bénéficient pas de financements internationaux, au nom de la souveraineté nationale.

Au niveau national, la Chine propose de réduire son intensité carbone, c'est-à-dire le ratio entre le PIB et les émissions de CO₂, de 40 à 45 % d'ici 2020 par rapport à son niveau de 2005. En 2005, l'intensité carbone de la Chine était de 3,3 tonnes de CO₂ pour 1 000 dollars de PIB. D'ici 2020, elle envisage de passer à 1,85-2 tonnes de CO₂ pour 1 000 dollars de PIB. Les émissions prises en compte concerneront l'activité industrielle et l'utilisation de combustibles fossiles uniquement.

Ainsi, les émissions effectives de la Chine en 2020 dépendront de la croissance de son PIB. Selon l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), celui-ci pourrait être multiplié par trois entre 2005 et 2020 (avec 10 % de croissance par an)¹³. Les émissions de la Chine pourraient doubler d'ici 2020 malgré la réduction de son intensité carbone. Par conséquent, la Chine va devoir mettre en place des politiques d'atténuation drastiques pour tenir ces promesses, notamment dans le domaine de l'efficacité énergétique.

¹³ <http://blog.iddri.org/index.php?post/2009/12/07/IDDRI-AT-COPENHAGEN.-Chinese-pledge%3A-What-does-it-mean-Is-it-enough>

ENCADRÉ 9**> Des délégations nombreuses, diversifiées mais peu armées**

Contrairement aux précédentes conférences, les pays en développement sont venus en force, avec des délégations beaucoup plus nombreuses. Le Mali ou le Sénégal comptaient chacun une délégation d'une cinquantaine de personnes, portant le badge « rose » (celui des Parties) alors qu'elle ne dépasse pas d'habitude dix personnes. Du côté des pays émergents, on

peut citer le Brésil représenté par près de 100 personnes. Au-delà de la taille, c'est aussi la diversité des représentants invités à faire partie des délégations officielles, avec une forte représentation de la société civile au sens large : ONG, entreprises, etc. Mais une grande partie de ces délégués semblait souvent désarmée face à la complexité des sujets et de leur découpage dans les négociations, et finalement insuffisamment préparée pour s'impliquer dans les discussions et pour faire porter leur voix.

Pays développés : une absence de leader

Sur certains points, les conférences se suivent et se ressemblent. À Copenhague comme à Poznan, les pays développés ont brillé par une absence de leadership en leur sein, alors même qu'à l'instar de l'Union européenne, certains étaient porteurs de propositions. Aucun pays ou bloc de pays n'a réussi à prendre la main pour guider la communauté internationale vers des résultats juridiquement contraignants, ambitieux et équitables. Il est vrai que compte tenu du dérapage de leurs émissions de gaz à effet de serre ces dernières années, leur légitimité était d'ores et déjà mal assurée pour convaincre les pays en développement de la nécessité de leur participation à l'effort de lutte contre le changement climatique.

● *L'Union européenne*

Le leadership de l'Union européenne a souffert de plusieurs handicaps :

- les dysfonctionnements de la présidence danoise de la COP, générant une crispation forte au sein des pays en développement (voir partie « Gouvernance des négociations ») ;
- un manque de coordination entre les positions des États membres, notamment sur les questions de vérification des réductions des émissions dans les pays en développement et les règles de comptabilisation des émissions liées au changement d'usage et d'affectation des sols ;
- l'existence de disparités économiques entre les États membres qui ont mené à des propositions faibles et imprécises de l'Europe sur la question du soutien financier aux pays en développement.

Au-delà de ces éléments, l'Union européenne n'a pas été en mesure de faire des annonces plus ambitieuses, en particulier un nouvel engagement à réduire ses émissions d'au moins 30 % (au lieu de 20 % actuellement). Ce pourcentage serait davantage en accord avec les fourchettes d'objectifs de réduction données par le GIEC pour éviter un réchauffement de la planète de plus de 2°C en moyenne.

Il s'agissait également pour l'Union européenne et les autres pays développés de mettre des chiffres sur la table concernant leur contribution pour le financement à long terme de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.

L'Union européenne, considérant avoir abattu ses cartes trop tôt avec l'adoption du paquet Énergie-climat à la fin 2008, a finalement choisi de rester sur ses positions, et d'attendre que les autres États se prononcent sur leurs propres objectifs et sur la question de leur contribu-

tion aux financements à long terme. Certes, l'Union européenne s'est engagée à verser 2,4 milliards d'euros par an sur la période 2010-2012. Mais elle n'a apporté aucune garantie concernant l'additionnalité de ces financements précoces par rapport aux objectifs de l'APD. Ce « recyclage » de l'APD n'est satisfaisant ni pour les pays en développement, ni pour la société civile qui demandent des efforts bien supérieurs.

● Les États-Unis

De nombreux espoirs ont été portés sur la nouvelle administration américaine depuis la Conférence de Poznan. Mais au cours de l'année 2009, il est vite apparu que les États-Unis ne rejoindraient pas le Protocole de Kyoto. À Copenhague, les États-Unis ont défendu fermement leur position, adoptant une attitude très habile, caractérisée à la fois par la faiblesse de leurs engagements et leur bras de fer avec la Chine (voir encadré 10).

ENCADRÉ 10

> **Allocution de Barack Obama (18 décembre 2009)**

Dans son allocution, Barack Obama n'a pas laissé entrevoir la moindre ouverture sur l'engagement possible des États-Unis en termes de réduction des émissions au niveau international. Son discours était davantage destiné à satisfaire le Congrès américain qui est très frieux, plutôt qu'à rallier la confiance des pays en développement autour d'un nouvel accord mondial sur le climat.

Les seuls engagements annoncés ont porté sur les financements précoces et les financements à long terme dans le discours d'Hillary Clinton lors du segment ministériel.

Au lieu de faire un geste en avant dans un souci de conciliation des intérêts, le président des États-Unis s'est montré dur vis-à-vis des pays en développement, exigeant la transparence des efforts de réduction de ces pays, entrepris ou non avec un financement international, un message plutôt mal reçu, notamment par la Chine.

Malgré les difficultés réelles de la situation interne aux États-Unis avec un Congrès divisé sur l'adoption d'une législation nationale de réduction des émissions, leur attitude d'obstruction systématique à l'avancée des négociations s'avère de moins en moins tenable et ne permettra pas de rallier l'engagement des grands émergents, la Chine en premier.

Un autre problème fondamental que posent les États-Unis est celui d'entraîner dans leur sillage un grand nombre d'autres pays développés. De nombreux pays, peu désireux de s'engager sur de nouveaux objectifs de réduction de leurs émissions dans le cadre du Protocole, se sont empressés de se ranger derrière les États-Unis (en premier lieu le Canada). Par ailleurs, la volonté de nombreux pays développés d'aboutir à un accord unique incluant les États-Unis a entraîné l'ensemble de la communauté internationale sur le plus petit dénominateur commun que constitue l'Accord de Copenhague.

Une stratégie différente aurait sans doute permis d'aboutir à un meilleur résultat : les pays développés auraient dû s'acquitter de leurs obligations en adoptant, par le biais d'un amendement au Protocole de Kyoto, de nouveaux objectifs de réduction de leurs émissions, ambitieux et contraignants, créant ainsi un climat de confiance avec les pays en développement et une situation d'isolement et de contrainte pour les États-Unis. Au-delà de ces considérations stratégiques, la réalité de la crise climatique appelle des réductions d'émissions drastiques dans l'ensemble des pays développés, quelle que soit la politique des États-Unis dans ce domaine.

2010 : comment dépasser le bras de fer Chine/États-Unis ?

L'agenda des négociations sera à nouveau dense en 2010, même si des incertitudes planent sur les dates des prochains rendez-vous et l'articulation entre les différentes voies de négociations.

À Copenhague, une nouvelle transition géopolitique semble s'être amorcée, bousculant les rapports de force. Le bras de fer entre la Chine et les États-Unis est apparu encore plus flagrant et a occulté les quelques progrès qui avaient pu être réalisés depuis Bali. L'accord obtenu, dont l'ambition reste faible, est incontestablement le résultat des discussions sino-américaines qui se sont succédées en 2009 et des deux réunions qui ont eu lieu le dernier jour de la conférence entre le Premier ministre chinois et le Président américain.

Les discours du Premier ministre chinois et du Président des États-Unis ont bien mis en évidence les points de conflits, et notamment :

- les engagements chiffrés des pays développés d'abord contre les engagements chiffrés de toutes les économies majeures : la Chine ne s'engagera pas tant que les États-Unis n'adopteront pas d'objectif de réduction ambitieux. Pour les États-Unis, l'ensemble des économies majeures, dont celles des pays émergents doit participer à l'effort d'atténuation ;
- la vérification internationale des réductions des émissions uniquement pour les actions financées par la communauté internationale versus vérification systématique : les États-Unis souhaitent pouvoir vérifier le respect des engagements pris par la Chine, à travers notamment un inventaire des émissions chinoises plus transparent et fiable.

En toile de fond, ce bras de fer montre :

- l'attachement parfois extrême de certains pays au principe de souveraineté nationale, au détriment d'une vision partagée ambitieuse, tenant compte des besoins et des responsabilités différenciés des pays ;
- le déficit de confiance qui règne dans la négociation et plus largement dans les relations internationales ;
- la nécessité de prendre en compte les rapports économiques mondiaux dans les négociations sur le climat.

Finalement, de nombreuses incertitudes pèsent sur les marges de manœuvre des États. Les pays proposent des engagements chiffrés de réduction de leurs émissions (aux niveaux unilatéral et multilatéral), exprimés en pourcentage de réduction ou en intensité carbone indexée sur la croissance. Cependant, il est souvent difficile de savoir sur quoi reposent ces chiffres.

Pour la suite des négociations, un travail important doit être mené pour analyser de façon approfondie les marges de manœuvre et de progression des États.

Une mobilisation citoyenne sans précédent

À Copenhague, on a assisté aussi à une reconfiguration des jeux d'acteurs, avec une mobilisation massive de la société et des médias. Que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du centre de conférence officiel, les mouvements environnementalistes, sociaux et de solidarité internationale ont été très présents, pour faire entendre fortement leur voix auprès des négociateurs et des politiques. Les médias n'ont jamais été aussi nombreux dans une conférence internationale sur le climat, même si leur attention était davantage tournée vers les dirigeants poli-

tiques plutôt que la société civile. La présence à Copenhague de nombreux acteurs de la société civile a permis aux différents réseaux de mieux se connaître et de confronter les analyses respectives et les recommandations de chacun. Elle offrira aussi dans le futur une expérience et des éléments de référence communs à partir desquels tisser de nouvelles alliances.

Une mobilisation citoyenne massive

Dans le tableau plutôt sombre de cette conférence, il faut souligner l'élément positif : l'ampleur et la signification de la mobilisation citoyenne.

● *Une revendication citoyenne qui se renforce*

Depuis plusieurs mois, la préparation de la mobilisation sociale laissait penser que la Conférence de Copenhague ferait date dans l'histoire des négociations sur le climat. De nombreux événements ont été organisés en amont du sommet, pour informer les citoyens du monde entier sur les enjeux de la conférence et pour les inviter à réclamer des engagements politiques forts de la part de leurs dirigeants. Des journées de mobilisations mondiales ont ainsi eu lieu, notamment le 24 octobre et le 5 décembre 2009, à l'initiative de grandes coalitions internationales et d'ONG. Cette pression sociale a été couronnée de succès, participant à la montée en force de ce sujet dans l'agenda politique international.

Un record d'affluence a été atteint à tous les niveaux. Au sein du centre de conférence des Nations unies, 45 000 personnes avaient été accréditées, dont 21 000 observateurs (ONG, entreprises, instituts de recherche, collectivités locales, organisations de jeunes, etc.), et près de 3 000 journalistes, pour une capacité d'accueil de seulement 15 000 personnes. La gestion de ce décalage entre le nombre d'inscriptions et la capacité d'accueil du lieu a d'ailleurs été décriée par les ONG dans la mesure où les problèmes n'ont pas été anticipés sérieusement, servant de prétexte à l'exclusion des observateurs, notamment au cours des derniers jours du sommet.

En marge du sommet officiel, le forum de la société civile organisé par les ONG danoises, Klimaforum (voir encadré 11), a également été très fréquenté. Et dans les rues de Copenhague, la manifestation citoyenne du samedi 12 décembre a rassemblé près de 50 000 personnes.

Pendant deux semaines, le monde entier a pu suivre dans les moindres détails, les événements du sommet à partir des informations relayées par les journalistes et les représentants d'organisations de la société civile présents à Copenhague.



ENCADRÉ 11**> Klimaforum : son programme, sa déclaration**

Au sein du Klimaforum, près de 200 conférences ont été organisées à l'initiative de plus de 250 structures différentes. Réunissant plusieurs centaines de participants à chaque fois, ces conférences ont porté sur les témoignages des populations locales affectées par le changement climatique, les initiatives d'adaptation, les liens entre le changement climatique et la défense de la souveraineté alimentaire, le développement de solutions alternatives en matière d'agriculture, de production énergétique, de consommation, de transport, de construction, etc.

La « Déclaration des peuples : changeons le système, pas le climat », préparée en amont du sommet et finalisée durant les rencontres

du Klimaforum a été signée par quelques 500 organisations, représentant plus de 70 pays. Cette déclaration met en lumière la préoccupation croissante des populations concernant les enjeux climatiques. Elle replace le changement climatique dans le contexte global de la mobilisation citoyenne face aux enjeux internationaux et à la crise multidimensionnelle actuelle, et exige des changements économiques et sociaux en profondeur.

La déclaration demande un accord international juste, ambitieux et contraignant, garantissant la prise en compte des besoins des populations, notamment les plus vulnérables ainsi que leur participation dans les choix de société qui devront être faits. Et elle refuse toutes les solutions techniques et basées sur des mécanismes de marché, qui renforcent les conflits sociaux et environnementaux.

● Une diversité riche dans la mobilisation

Au-delà d'une participation sans précédent, la nouveauté résidait aussi dans l'implication de nombreux acteurs non spécialisés sur les questions climatiques. Les ONG d'environnement, représentées majoritairement par le *Climate Action Network International (CAN-I)*, ne sont plus seules à s'investir dans le suivi des négociations. La présence des organisations de solidarité internationale (ONG de développement, d'urgence, d'éducation au développement, etc.) s'est peu à peu renforcée et de nombreux liens se sont tissés entre ces deux familles d'ONG. Ces organisations de la société civile ont aussi été rejointes par un grand nombre de représentants des mouvements sociaux du monde entier : mouvements citoyens, organisations de paysans, de femmes, représentants des populations indigènes, syndicats, élus locaux, etc. À Copenhague, le mouvement altermondialiste s'est réellement imposé comme un nouvel acteur, avec lequel il fallait désormais « composer ». D'une manière générale, la société civile s'est exprimée fortement, en multipliant les canaux de mobilisation à l'intérieur et à l'extérieur du centre de conférence des Nations unies.

Si les publics des deux fora (officiel et parallèle) étaient différents, de nombreuses organisations ont réussi à être présentes simultanément dans les deux, facilitant la création de certaines passerelles. Par ailleurs, l'éviction des observateurs du centre de conférence officiel, les derniers jours du sommet, a encouragé la convergence entre les différents réseaux des organisations de la société civile.

La mobilisation de la société civile, si elle n'a pas permis d'obtenir des engagements ambitieux de la part de ses dirigeants politiques, aura été un grand succès atteignant une ampleur et une diversité sans précédent et contribuant largement à faire de cette conférence un événement mondial.

Une mobilisation partiellement relayée par les médias

Le 7 décembre 2009, premier jour du Sommet de Copenhague, 56 journaux (dont *Le Monde* en France) ont publié le même éditorial appelant les dirigeants à prendre des mesures efficaces pour lutter contre le réchauffement climatique. C'est par cette initiative mondiale qu'a débuté la couverture médiatique de la conférence, caractérisée en France par une multiplicité de chroniques de journalistes en ligne de type « Copenhague au jour le jour » et le développement d'un journalisme citoyen sur le web 2.0, révélateur de l'ampleur de la mobilisation du grand public.

Malgré cette effervescence, on a pu noter que l'attention des médias restait relativement focalisée sur les « combats des chefs », la bataille sur les chiffres et les actions de quelques grandes ONG environnementales. En l'absence d'avancées dans les négociations, ils étaient davantage intéressés par des anecdotes ou des petites phrases et moins vers les messages portés par les différents mouvements citoyens présents à Copenhague. Par conséquent, la diversité des messages portés par les différentes organisations de la société civile n'a été que partiellement relayée.

Ainsi, les enjeux de solidarité internationale ont globalement souffert d'un manque de visibilité face aux chiffres et aux prises de parole des décideurs (*voir encadré 12*). Cela traduit d'une certaine façon la tendance des négociateurs à se concentrer sur les grands principes et les chiffres, au détriment de discussions sur les modalités de mise en œuvre du futur accord. Ces questions opérationnelles et plus pragmatiques sont pourtant incontournables pour que cet accord soit à la fois efficace et équitable sur le terrain.

ENCADRÉ 12

> Retours sur la mobilisation des ONG françaises de solidarité internationale

Face au foisonnement d'informations dans les médias, Coordination SUD a souhaité valoriser la plus-value des ONG françaises de solidarité internationale à Copenhague. Au cours des négociations, elle a fait le constat que le débat politique tout comme le débat médiatique tendaient vers « une bataille de chiffres » plutôt que vers les réels enjeux du changement climatique sur les populations¹⁴.

Coordination SUD a rappelé tout au long des négociations les enjeux de solidarité internationale liés au changement climatique (responsabilité des pays du Nord, financement du changement climatique, prise en compte des populations du Sud, etc.) auprès d'une base dédiée de 283 journalistes. L'effort de communication s'est concentré autour de plusieurs actions et outils : publication d'un document de

position et d'un dossier de presse en français et en anglais, largement diffusés au sein du Bella Center et du Klimaforum, organisation d'un atelier le 10 décembre « Face au défi climatique, exigeons davantage de solidarité internationale¹⁵ », et communiqués de presse, notamment avec le RAC-F. La plus-value du suivi des négociations par les ONG de solidarité internationale s'est exprimée dans un bulletin d'information régulier, *Les Échos de Copenhague*, rédigé collectivement par les ONG françaises de solidarité internationale, membres du Groupe Climat et développement de Coordination SUD.

Le Mexique, fin 2010, offre une nouvelle opportunité de communiquer sur les enjeux de la solidarité internationale dans la lutte contre le changement climatique. Un travail de sensibilisation des médias en amont, et la poursuite de stratégies d'alliances pour parler d'une même voix, sont sans doute les clés pour optimiser l'efficacité de la mobilisation médiatique.

¹⁴ Communiqué « La bataille contre le changement climatique ne doit pas être qu'une bataille des chiffres ! », 11 décembre 2009.

¹⁵ Communiqué « Face au défi climatique, exigeons davantage de solidarité internationale ! », 3 décembre 2009.

La suite : construire et consolider les alliances ?

La mobilisation citoyenne ne doit pas s'arrêter à Copenhague et doit continuer en 2010, année qui sera à nouveau une année importante pour le climat. Différents défis doivent être relevés pour accroître les impacts de la mobilisation citoyenne sur les décideurs et le grand public. En premier lieu, il s'agit de consolider le rapprochement et d'établir des passerelles solides entre les différents mouvements. Un deuxième défi concerne la recherche d'alliances entre des partenaires du Nord et du Sud. Enfin, un ancrage du mouvement citoyen dans les dynamiques territoriales apparaît indispensable pour consolider le lien entre le local et le global et renforcer les capacités d'action.

● *Diversité d'acteurs, diversité de positions et de modes d'action*

Différentes initiatives d'alliances internationales ont été menées en amont de Copenhague. La structuration finale en trois réseaux internationaux correspondait à une réalité de divergences de points de vue sur un certain nombre de sujets (voir encadré 13).

La diversité des acteurs de la société civile présents à Copenhague va effectivement de pair avec une diversité des positions et des modes d'action. Les ONG environnementales, les ONG de solidarité internationale et les mouvements sociaux sont animés par la même volonté d'obtenir des engagements ambitieux pour lutter contre le changement climatique, incluant les principes de solidarité et de justice sociale et permettant la mise en œuvre de nouveaux modèles de développement. Cependant, elles ne partagent pas forcément les mêmes

ENCADRÉ 13

> **Les principaux réseaux d'ONG sur le climat**

- **Climate Action Network International.** Ce réseau réunit environ 450 ONG environnementales qui sont les principales interlocutrices des gouvernements dans les négociations Climat. Il s'est ouvert depuis deux ans aux organisations de développement. Son objectif est de « promouvoir une action individuelle et gouvernementale pour limiter le changement climatique induit par les activités humaines à un niveau écologiquement soutenable ». Leur vision est de « protéger l'atmosphère pour permettre un développement soutenable et équitable au niveau mondial ». En France, le RAC-F regroupe la plupart des grandes ONG d'environnement, ainsi que quelques organisations de solidarité internationale. Il travaille étroitement avec les ONG de solidarité internationale de Coordination SUD.
- **Climate Justice Now.** Cette alliance mondiale regroupe 160 organisations, pour lesquelles la lutte contre le changement climatique suppose de transformer le modèle économique.

En effet, elles considèrent que « l'économie néolibérale empêche de réaliser des sociétés viables ». Les principaux membres de cette coalition sont : Via Campesina, Attac, International Forum on Globalisation, Third World Network, etc. Ces mouvements favorisent une approche centrée davantage sur les questions de justice sociale et de solidarité internationale que sur le climat. En France, la coalition Urgence Climatique Justice Sociale regroupe des ONG d'environnement, des mouvements citoyens, des syndicats et des partis politiques.

- **Climate Justice Action.** Ce réseau, moins structuré, réunit des organisations de la mouvance des Camps Action Climat. Leur action se base sur une critique plus radicale du capitalisme et refuse le mandat de l'ONU sur le climat.

- **Tckctck.** Cette plateforme qui s'est constituée pour une campagne de sensibilisation internationale regroupait entre autres Amnesty international, WWF, Ultimatum Climatique, Christian Aid, CAN, Fédération internationale de la Croix Rouge, Plan International, World vision, Oxfam, Avaaz, Greenpeace, 350.org, ILED, World Council of the Churches, Care, etc.



visions sur les modalités de mise en œuvre, comme par exemple sur le recours au marché carbone et à des solutions purement techniques comme instruments de réduction des émissions, ou sur la différenciation des actions entre les pays en développement.

Dans certains cas, les divergences peuvent aller au-delà de ces lignes de fractures qui sont présentes au sein de chaque famille. Elles ont trait à la profondeur des transformations sociales et économiques à opérer dans nos sociétés et au niveau de remise en question du système actuel (décroissance contre croissance verte), la légitimité des acteurs qui interviennent dans ce domaine (secteur privé, États, ONU, institutions financières internationales, etc.), le niveau de participation démocratique aux choix de société, etc. Les modes d'action employés par chacun pour défendre cette vision et faire changer les pratiques varient également : mobilisation grand public (utilisation des médias de masse, *flash mob*¹⁶, etc.), lobby institutionnel sur les volets techniques des négociations, actions citoyennes sur les enjeux de régulation des entreprises, rapports spécialisés, projets de développement sur le terrain intégrant les enjeux climatiques, activités d'éducation au développement, formations et mise à disposition d'outils d'aide à la décision pour les négociateurs du Sud, etc.

● *Quel socle commun ? Quelles alliances ?*

Le morcellement peut paraître nuisible pour la qualité de l'action des organisations de la société civile. Les réseaux précités balisent le paysage des organisations engagées sur les questions climatiques. Mais les différents groupes ne sont pas hermétiques. Certaines organisations ont établi des alliances au sein de différentes coalitions. Par ailleurs, les déclinaisons locales, nationales ou régionales de ces réseaux, se structurent encore parfois différemment, créent des alliances et développent des analyses propres. Au-delà de ces processus internes, la recherche de positions communes et de mise en synergie des modes d'action représente un travail essentiel mais complexe. Une prise de recul des ONG investies dans un travail de lobby sur les textes de négociation est nécessaire pour éviter une technicisation des débats. Des échanges doivent être recherchés avec les organisations qui sont moins familières des négociations afin d'identifier ensemble des alternatives concrètes en termes d'instruments pour lutter contre le changement climatique.

¹⁶ Une « flash mob » est un rassemblement éclair d'un nombre important de personnes dans un lieu public, afin d'y mener une action déterminée à l'avance, pour ensuite se disperser rapidement. Les *flash mobs* sont généralement organisées par Internet.

Dès lors, comment travailler ensemble et construire des alliances plus fortes et plus efficaces à l'avenir ? Dans un premier temps, il est nécessaire de laisser à chacun le temps de dresser le bilan de sa propre mobilisation et de définir sa stratégie pour l'année suivante. Il faut ensuite multiplier les rencontres entre les différents acteurs des différents réseaux, pour confronter les bilans respectifs et les stratégies pour confronter les analyses sur le contexte national et l'action à mener dans ce contexte : ONG, mouvements sociaux, recherche, syndicats, etc. Enfin, il s'agit de se mettre d'accord sur des priorités :

- définir les lignes rouges de chacun (recours aux marchés et à la finance carbone, solutions techniques, gouvernance internationale et mandat des institutions financières internationales, niveau de participation des populations locales, etc.) ;
- repérer des points de consensus et/ou actions transversales qui peuvent réunir largement sans que chacun ne renonce à son analyse spécifique.

Au-delà du rapprochement entre les différents mouvements, des alliances entre ONG et des plates-formes nationales d'ONG du Nord et du Sud (lorsqu'elles existent) doivent être également recherchées. Afin de faire bouger les lignes de position au niveau international, il est nécessaire de repérer les pays clés, par sujet, afin de nouer des relations avec des organisations de ces pays. Certains blocages au niveau national pourront être surmontés par des alliances avec des partenaires du Sud et leurs propres réseaux.

À partir de réalités locales souvent différentes, il s'agit de travailler d'une part à une compréhension commune des enjeux, et d'autre part, à l'élaboration des positions collectives, lesquelles seront défendues auprès des décideurs des différents pays concernés. Ce travail existe déjà au sein de tous les réseaux. Il faut l'approfondir et le renforcer. Le Forum international des plates-formes nationales d'ONG (FIP), auquel participe Coordination SUD et près de 80 autres plates-formes et le Réseau Climat & Développement constitue un exemple de ce qui peut être fait pour rapprocher les positions et participer à la diplomatie non gouvernementale (voir encadrés 14 et 15).

ENCADRÉ 14

> **Le Forum international des plates-formes nationales d'ONG**

Afin de favoriser l'émergence de voix nationales dans les négociations internationales, 82 plates-formes nationales d'ONG ont décidé de créer, en octobre 2008 à Paris, le Forum international des plates-formes nationales d'ONG (FIP). Ces plates-formes nationales d'ONG ont souhaité coopérer et favoriser la prise de parole des plus fragiles d'entre elles dans les débats nationaux, régionaux et internationaux. Ces échanges entre plates-formes s'articulent autour d'un concept : « la diplomatie non gouvernementale ». Ces plates-formes ont notamment décidé de travailler sur six thématiques prioritaires : le changement climatique, la régulation des marchés agricoles, l'ac-

cès à l'eau et à l'assainissement, la prévention et la résolution des conflits, la lutte contre l'exclusion et les inégalités sociales, et l'aide publique au développement et le financement pour le développement. Chacun de ces six thèmes fait l'objet d'un exercice de diplomatie non gouvernementale, animé par un membre du FIP. Celui portant sur le changement climatique est animé par la coalition des Iles du Pacifique, Piango (Pacific Islands Association of NGOs). Plusieurs plates-formes, comme Accion (Chili), InterAction (États-Unis), Spong (Burkina Faso) et Coordination SUD (France) sont associées à ce groupe de travail.

Pour plus d'informations sur le Forum : www.ong-ngo.org

ENCADRÉ 15

> **Le Réseau Climat & Développement**

Le Réseau Climat & Développement a été créé en 2007 et regroupe aujourd'hui plus de 40 ONG membres (30 d'Afrique de l'Ouest, 5 d'Afrique du Nord et 5 de France).

Coordonné par le Réseau Action Climat France et Enda Tiers-Monde, il vise à poser les bases d'une collaboration de long terme entre ONG et négociateurs francophones, avec un double objectif :

- renforcer l'influence de la société civile et des délégués africains francophones au sein des négociations sur le changement climatique ;

- assurer une meilleure prise en compte des enjeux de développement dans les politiques internationales sur le climat.

Plus largement, ce projet a pour objectif d'encourager la mise en place de mesures intégrant à la fois les enjeux d'amélioration des conditions de vie et les impératifs climatiques. Cette démarche s'adresse en premier lieu aux décideurs politiques intervenant dans la détermination et la mise en œuvre de politiques de développement sobre en carbone en Afrique du Nord et de l'Ouest. En effet, le continent est à la fois le plus pauvre et celui qui fait face le plus violemment aux effets du changement climatique. Il constitue donc une zone extrêmement sensible qui requiert une attention particulière.

● *S'ancrer dans les dynamiques territoriales*

Au-delà des négociations et des engagements communs, la lutte contre le changement climatique doit s'incarner dans les dynamiques territoriales. En effet, l'action pour un développement sobre en carbone a vocation à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux : collectivités territoriales, associations, acteurs économiques et institutionnels, etc. Il n'y a aucune chance d'atteindre les objectifs climatiques sans une alliance des différents acteurs autour des stratégies territoriales de développement sobre en carbone.

Des dynamiques collectives au niveau des territoires sont à rechercher. De nombreuses initiatives sont déjà menées sur les territoires (en France, les plans Climat Énergie territoriaux) pour faire face au changement climatique, et les collectivités font preuve depuis quelques années de leur capacité d'innovation en ce sens. Les collectivités locales, maître d'œuvre du développement local, et les associations et ONG, détentrices d'une expertise technique, sont complémentaires et sont d'ores et déjà amenées à renforcer leur collaboration.

Les réseaux européens et mondiaux de collectivités locales, représentés en particulier par l'organisation des municipalités locales pour le développement durable (ICLEI - *Local Governments for Sustainability*) et Énergie Cités, étaient présents à Copenhague. Ils se sont rangés sous une seule bannière dans l'objectif de faire reconnaître le rôle des autorités locales dans la lutte contre le changement climatique. Par leur proximité avec les territoires, leur connaissance des problématiques locales, leur capacité d'investissement et leurs compétences structurantes (transports, aménagement, éducation, développement économique, etc.), elles sont un acteur incontournable du développement.

Gouvernance des négociations

Les incertitudes qui planent sur le processus de négociation pour l'année à venir sont pour partie le reflet de la confusion qui a régné pendant les quinze jours de la conférence. Des questions de procédures et de gouvernance, consommatrices de temps, ont perturbé l'avancée des négociations. L'échec de la Conférence de Copenhague pose à nouveau la question de l'avenir du multilatéralisme. Les règles de gouvernance montrent leurs limites par rapport aux défis majeurs que la communauté internationale doit relever.

Les négociations sont affectées par un handicap inhérent au fonctionnement onusien : celui de parvenir à un consensus à 194 pays sur des engagements juridiquement contraignants impliquant de profonds changements dans les modes de production et de consommation. Cependant, malgré ce handicap, le multilatéralisme doit rester la voie privilégiée pour parvenir à un accord contraignant le plus efficace et le plus équitable. Une évolution du droit international de l'environnement, et plus généralement de la gouvernance internationale de l'environnement, s'avère essentielle pour améliorer l'effectivité des accords multilatéraux sur l'environnement, en particulier ceux portant sur le climat.

Confusion et impatience

Le Danemark et les Nations unies avaient bien l'intention de faire de Copenhague un succès autant en termes de déroulement que de contenu. De nombreuses mesures de sécurité et de préparation du contenu des discussions visaient à créer un cadre propice aux avancées. Compte tenu des enjeux de la conférence, la présidence danoise de la COP avait une lourde tâche : celle de gérer les débats efficacement pour parvenir à l'accord tant attendu. D'un document de 174 pages, il fallait aboutir à un texte d'une vingtaine maximum, nettoyé de tout crochet. La pression était aussi immense que l'exercice était difficile. Les négociateurs n'avaient que six jours à peine pour s'entendre sur un texte « propre » à remettre aux chefs d'État et de gouvernement.

Toutefois, plusieurs facteurs sont venus perturber le scénario idéal. D'abord, le nombre de participants et sa gestion ont provoqué des retards et des frustrations. Tout cela a généré une montée progressive des tensions parmi les participants, dont beaucoup découvraient pour la première fois ce type de rencontres. Ensuite, le format adopté, le nombre de négociateurs et leurs travaux dans des salles fermées et gardées, elles-mêmes plongées dans une gigantesque cohue d'observateurs en quête d'informations, ont également donné dès les premiers jours un sentiment général de cloisonnement ou d'exclusion. Cette impression s'est développée au fur et à mesure que les impasses des négociations se renforçaient.

Dans les négociations elles-mêmes, les revendications et les alliances se heurtant à l'impossibilité d'avancer, ont donné lieu à des initiatives spontanées auxquelles la présidence danoise a plusieurs fois apporté des réponses ou fait des déclarations mal reçues suscitant de nombreuses critiques :

- **ordre du jour des discussions informelles des ministres** : il était prévu que ces discussions ne portent que sur les questions du GTS-ACL. Cette proposition a provoqué un levier de bouclier au sein du Groupe africain et des PMA, appuyés par le reste du G77-Chine, exigeant une suspension des négociations au titre du GTS-ACL et sur toutes les autres questions en vertu du GTS-PK autres que les réductions d'émission des Parties visées à l'annexe 1 pour l'après 2012. Ces pays y ont vu une tentative des pays de l'annexe 1 d'écarter la question de la prolongation du Protocole de Kyoto et de leurs engagements de réduction des émissions ;

- **établissement de consultations en format « Amis du Président » sur les questions traitées par le GTS-ACL et GTS-PK** : alors que beaucoup y voient la seule façon raisonnable d'avancer, certains pays en développement s'y sont fortement opposés et ont souligné la nécessité de processus transparents et inclusifs. C'est dans ce format qu'une proposition d'Accord de Copenhague a été conçue, puis présentée en plénière pour adoption formelle. Si tous les pays développés, la plupart des pays en développement, ainsi que des porte-paroles de l'AOSIS, les PMA et le Groupe africain, ont reconnu que le processus de négociation avait été légitime, un petit nombre de pays en développement, avec le Venezuela, la Bolivie, Cuba et le Nicaragua en première ligne, a exprimé de fortes objections à un processus de négociation « opaque et non démocratique » et a renoncé à l'Accord de Copenhague.

Un grand sentiment de confusion et d'impatience a fini par gagner l'ensemble des participants. S'ouvre désormais une période de questionnements sur le processus onusien et, en l'absence de mécanisme de remplacement immédiat, sur la manière de préparer et de conclure une telle rencontre dans le respect de tous.

Logique de club versus multilatéralisme ?

Rares sont les sommets internationaux qui ont réuni autant de décideurs pour une même cause. Beaucoup comptaient sur l'implication du politique pour venir renforcer l'accord final. Au lieu de cela, la mobilisation des chefs d'État et de gouvernement a accentué la confusion qui régnait déjà depuis le début des négociations. Les décideurs ont pu ainsi être directement confrontés à la réalité et la difficulté des négociations sur le climat.

Si la logique de club adoptée pour élaborer l'accord a été critiquée par plusieurs pays, elle a aussi troublé les règles de fonctionnement onusiennes tout en révélant certaines limites. Le texte élaboré à huis clos puis présenté en plénière a été rejeté faute de consensus. À l'issue de la conférence, certaines voix se sont élevées pour souligner l'inadéquation ou l'inefficacité des règles onusiennes. La prise de décision donnant une voix à chaque pays et se faisant par consensus, il est difficile d'aboutir à un accord juridiquement contraignant à 194 pays, sur des mesures dont les conséquences sont transfrontalières et peuvent heurter la souveraineté nationale des pays. La règle du consensus devient alors synonyme de droit de veto. Par conséquent, certains décideurs et analystes estiment que la négociation par groupe de pays (logique de club), par exemple en format G8/G20 ou Forum des économies majeures serait plus appropriée pour dessiner les bases d'un accord. Mais l'essai réalisé à Copenhague par une trentaine de chefs d'État et de gouvernement ne s'est pas montré très concluant.

Face à ces critiques, plusieurs réponses sont données. Certains estiment que la responsabilité de l'échec incombe en premier lieu aux États et que l'ONU n'y est pour rien. Pour d'autres, il faut s'interroger plus généralement sur l'avenir du multilatéralisme. Après l'échec des conférences ministérielles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le multilatéralisme traverse à nouveau une mauvaise passe.

Vers un renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement ?

Si la logique de club peut donner l'impression d'être plus satisfaisante à court terme, elle ne sera ni efficace, ni équitable, ni viable à long terme. Par conséquent, la voix du multilatéralisme doit être privilégiée.

En premier lieu, on ne peut nier le fait qu'une partie de l'échec de Copenhague tient au faible niveau d'exemplarité des pays développés (*voir annexe 1*) qui pour beaucoup d'entre eux, n'ont pas respecté leurs engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto. Pour améliorer le respect de ce type de traité international, il est essentiel que les parlements nationaux qui sont chargés de ratifier lesdits traités s'impliquent et soient impliqués davantage dans leur élaboration et leur mise en œuvre. En effet, peu de problèmes sociaux, économiques, environnementaux, culturels peuvent aujourd'hui être pensés à un seul niveau de gouvernance (local, national, sous-régional ou international) ni résolus par la décision d'une seule institution. D'où l'importance des liens entre les territoires et l'international.

En second lieu, la crise du multilatéralisme vécue à Copenhague pose la question de l'évolution du droit international de l'environnement. Ce droit reste souvent peu ou mal appliqué, faute de mécanismes de contrôle et de sanction adéquats. De plus, face à la multiplication des conflits commerce/environnement à l'OMC, l'absence de mécanismes efficaces de règlement des différends apparaît comme une véritable lacune institutionnelle.

Une vaste réflexion a été engagée sur les moyens d'améliorer l'effectivité du droit international de l'environnement et d'assurer une meilleure cohérence notamment entre les objectifs commerciaux et environnementaux. Cette réflexion porte sur le renforcement du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), voire la mise en place d'une organisation mondiale de l'environnement. Compte tenu des enjeux économiques et commerciaux liés au changement climatique, un débat sur la hiérarchisation des normes commerciales, environnementales et sociales est indispensable. ●

CHAPITRE 3

Copenhague et les enjeux de solidarité internationale

L'accord de Copenhague et la nouvelle donne géopolitique ont fortement marqué cette conférence et ont quelque peu occulté les travaux qui se sont déroulés dans le cadre des groupes de travail sous la Convention et sous le Protocole. Pourtant, près de dix projets de textes étaient sur la table avant l'arrivée des chefs d'État. Si certains textes étaient encore loin de faire l'unanimité, en particulier ceux portant sur les sujets les plus sensibles (vision partagée, mesures et actions d'atténuation, financements), d'autres étaient à un stade plus avancé, notamment ceux portant sur l'agriculture, l'adaptation, REDD+ (forêts) et le transfert de technologies.

Aujourd'hui, alors qu'il faut appliquer au plus vite les dispositions de l'Accord de Copenhague, en particulier celles concernant les financements précoces, l'importance des questions liées aux modalités opérationnelles apparaît au grand jour. À cet égard, la prise en compte des enjeux en matière de solidarité internationale, en matière d'équité et d'efficacité dans les financements, de justice sociale, et de cohérence des politiques, apparaît essentielle. Or, l'analyse des projets de texte du GTS sous la Convention permet de souligner les défis qui restent à traiter en la matière dans la suite des négociations. C'est le cas notamment des textes sur l'adaptation, l'agriculture et la réduction des émissions liées à la déforestation. Ces thèmes constituent des problématiques centrales pour les pays en développement.

L'adaptation

La mise en place de politiques et de mesures d'adaptation par les pays en développement devient une question de survie. Ces pays n'ont eu cesse de le répéter à Copenhague sans que cela ne fasse toujours écho dans des débats dominés par les questions d'atténuation. Les prédictions sont sans appel à l'issue du Sommet de Copenhague : la courbe de température mondiale devrait tendre vers les 3°C d'ici 2100 aux vues des dernières annonces faites par les Parties concernant leurs objectifs de réduction des émissions (*voir chapitre 1*). L'effet sera catastrophique et irrémédiable pour la planète. Les pays les plus vulnérables, en particulier les PMA et les petits États insulaires seront en première ligne.

Différents mécanismes et fonds consacrés à l'adaptation ont été mis en place depuis 2001. Leur efficacité reste le plus souvent contrainte par des financements encore trop limités face aux besoins. L'accord conclu à Copenhague prévoit la mobilisation de fonds précoces pour

financer la lutte contre le changement climatique d'ici 2013. Cependant, la clé de répartition entre l'atténuation et l'adaptation n'a pas été précisée, sans compter les autres limites soulevées précédemment (incertitudes sur la capacité de l'accord à mobiliser les pays, incertitudes sur les canaux de distribution des financements, etc.) qui ne fournissent pas les garanties souhaitées pour que les besoins des plus vulnérables soient pris en compte au plus vite.

Au-delà de l'accord, le groupe de contact sur l'adaptation du GTS-ACL a produit un projet de texte avant l'arrivée des chefs d'État et de gouvernement. Dans ce texte, l'adaptation reste appréhendée essentiellement à travers des questions institutionnelles et de gouvernance internationale, les questions de financement étant traitées dans un autre groupe. Or vu l'urgence, il convient de s'attaquer à des questions plus opérationnelles, qui conditionneront la réalisation d'actions sur le terrain, à la fois efficaces et équitables.

L'adaptation : le fossé entre les financements et les besoins

Si l'adaptation figure à l'article 1 de la Convention, ce n'est qu'en 2001 que les premiers dispositifs opérationnels et de financement ont été mis en place. Depuis, l'intérêt de la communauté internationale pour l'adaptation est allé croissant, avec l'adoption du Plan de Bali en 2007, consacrant un volet spécifique au sujet, au même titre qu'à l'atténuation. Cependant, cet intérêt n'a pas été suivi par des financements adéquats et des actions concrètes suffisantes sur le terrain.

● *Les premières réponses apportées par la Convention et le Protocole*

Plusieurs fonds ont été mis en place dans le cadre de la Convention et du Protocole afin de répondre aux enjeux en matière d'adaptation :

- **le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA)** : ce fonds vise à appuyer les PMA pour la préparation et la mise en œuvre de plans nationaux d'actions sur l'adaptation (PANA). Le FPMA est alimenté par des contributions volontaires des pays développés. Il a permis l'élaboration de 41 PANA et la mise en œuvre de 17 d'entre eux (CCNUCC, 2009a) ;
- **le Fonds spécial sur les changements climatiques (FSCC)** : ce fonds est destiné à la mise en œuvre d'activités en matière d'adaptation, de transfert de technologies, d'atténuation (énergie, transport, agriculture-forêt, gestion des déchets, etc.) et de diversification économique. Il est également alimenté par des contributions volontaires des pays développés ;
- **le Fonds pour l'adaptation (FA)** : à la différence du FPMA et du FSCC, ce fonds est rattaché au Protocole de Kyoto et est alimenté par une taxe de 2 % prélevée sur la vente des crédits carbone issus du MDP. Il est opérationnel en théorie depuis la 13^e Conférence des Parties en 2007. Il repose sur une gouvernance originale. Il est géré par un Conseil d'administration composé de 16 membres dont une majorité de représentants issus des pays en développement. Son secrétariat est basé au FEM et il est administré par la Banque mondiale. Les politiques et lignes directrices opérationnelles régissant l'accès aux ressources ont été définies par le Conseil du Fonds en 2009 (CCNUCC, 2009b). Les Parties peuvent accéder au Fonds à travers des entités opérationnelles nationales accréditées (répondant notamment aux normes fiduciaires internationales) ou des entités de mise en œuvre multilatérales (PNUD, Banque mondiale, etc.) et des banques régionales. À ce jour, les accréditations permettant de rendre des entités éligibles au Fonds n'ont toujours pas été établies. Aucun projet n'a été financé pour le moment par le Fonds.

Outre ces différents fonds, un Programme de travail sur les impacts des changements climatiques, la vulnérabilité et l'adaptation a été lancé en 2005 à Nairobi. Il vise à collecter des informations sur l'évolution du climat aux niveaux local, régional, national et international, à approfondir les méthodes et outils d'adaptation, et à favoriser la recherche et la coopération scientifique. Prévu pour une durée de cinq ans (2005-2010), le Programme de travail se positionne en aide à la décision des pouvoirs publics sur le thème de l'adaptation.

● *Des tensions Nord-Sud sur les financements et la gouvernance de l'adaptation*

Depuis la Conférence de Bali, les pays en développement 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. Pourtant, les contributions volontaires des pays développés aux différents fonds se situent très en deçà des besoins en financement pour l'adaptation.

Selon les différentes sources, les besoins estimés varient de 10 à 100 milliards de dollars par an. Or, les contributions volontaires actuelles sont de l'ordre de quelques centaines de millions de dollars. À titre d'exemple, les besoins estimés pour la mise en œuvre de l'intégralité des PANA sont de 2,1 milliards de dollars. Or en 2009, le FPMA n'était doté que de 171 millions de dollars, soit dix fois moins que la somme requise. La gouvernance des fonds pour lutter contre le changement climatique constitue un autre sujet de discorde. Le débat porte notamment sur le rôle du FEM dans la gestion des fonds. Face aux critiques répétées des pays en développement, le FEM a engagé plusieurs réformes pour mieux répondre à leurs besoins et améliorer leur accès aux financements.

Dans ce contexte, les pays en développement expriment des attentes fortes pour le régime post-2012. Celles-ci portent sur les besoins en financements pérennes, adéquats et prévisibles. Ce dernier aspect fait référence à des modes de financement de long terme (taxe sur les transactions financières, etc.) par opposition aux contributions volontaires (et aléatoires) actuelles des pays aux fonds de la Convention et du Protocole.

Leurs attentes se focalisent également sur un accès direct et simple au(x) futur(s) fonds dont la gouvernance doit leur être favorable. Les pays en développement souhaiteraient la création de nouvelles institutions et de nouveaux fonds, alors que les pays développés plaident pour l'utilisation des institutions existantes. En arrière fond se trouve la question du contrôle de l'utilisation des ressources et le droit de regard éventuel des principaux bailleurs.

Les termes de la négociation

Les discussions menées par le groupe de contact sur l'adaptation dans le cadre du GTS-ACL se focalisent essentiellement sur le dispositif institutionnel à mettre en place. La question — sensible — du financement est traitée dans un autre groupe de contact.

La dernière version du texte sur l'adaptation est articulée autour des éléments suivants :

- **principes d'actions** : le texte invite les Parties à lancer des actions en matière d'adaptation, en rappelant notamment la nécessité de mettre en œuvre les PANA ou de renforcer les capacités des décideurs pour une meilleure prise en compte de l'adaptation dans la planification de leurs politiques. Le texte mentionne également la question des migrations et invite les Parties à mieux l'étudier et à coopérer sur ce phénomène ;

- **architecture internationale** : deux options sont proposées concernant les dispositifs institutionnels à mettre en place. La première option concerne la création d'un organe spécifique chargé de l'adaptation (comité de l'adaptation¹⁷, organe subsidiaire de l'adaptation ou conseil consultatif de l'adaptation), sans préciser les prérogatives associées. La seconde option propose de renforcer, de s'appuyer sur et de mieux mettre à profit les dispositifs institutionnels existants au sein de la Convention ;
- **déclinaisons sous-régionales** : deux options sont également proposées afin de faciliter la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation dans les pays. La première option concerne la création de centres régionaux, qui fonctionneraient sous l'égide d'un centre international et permettraient de concentrer les savoirs sur l'adaptation. La seconde option prévoit la création de plates-formes régionales dont le mandat premier serait de faciliter l'échange d'informations entre les pays et de contribuer au renforcement des capacités des pays en développement au niveau national.

Adaptation et solidarité internationale : les défis à relever

Alors que les discussions restent focalisées sur des questions institutionnelles, il devient urgent de s'attaquer aux enjeux opérationnels de l'adaptation. L'hétérogénéité des enjeux et des besoins en matière de lutte contre le changement dans les pays en développement a été maintes fois soulignée. Dans le cas des financements pour l'adaptation, la question de l'allocation géographique et sectorielle des ressources se pose avec acuité, avec toute la complexité que représente le concept de l'adaptation.

La première étape est de définir une compréhension commune de la vulnérabilité, qui est intervenue jusqu'à présent comme critère principal dans l'allocation des financements. Dans un contexte marqué par une forte incertitude, faire face au changement climatique supposera aussi de faire face à la variabilité climatique actuelle. Enfin, une approche « bottom-up » de l'adaptation devra être recherchée afin de prendre en compte les besoins des populations les plus vulnérables.

● *Définir une compréhension commune de la vulnérabilité comme critère d'allocation des financements*

Jusqu'à présent, les PMA et les petits États insulaires en développement étaient les principaux bénéficiaires des financements sur l'adaptation, car considérés comme les plus vulnérables. L'adaptation est considérée comme un ensemble d'actions permettant de réduire les vulnérabilités économiques, écologiques et sociales, engendrées par le changement climatique. Dans le cadre des discussions sur les lignes directrices et opérationnelles pour le Fonds pour l'adaptation, de nombreux pays en développement non PMA ont évoqué leur souhait de pouvoir être éligibles à ses financements. Ces prises de position soulèvent la question de la définition de la vulnérabilité, principal critère d'éligibilité aux financements. On peut s'interroger sur la pertinence d'une différenciation par catégorie de pays (PMA, États insulaires, etc.).

D'autres critères pourraient être pris en compte, tels que la différenciation spatiale. Dans les autres catégories de pays, les inégalités économiques, écologiques et sociales peuvent être fortes. Dans les pays émergents par exemple, certaines catégories de populations sont particulièrement vulnérables (populations vivant sur les côtes ou dans les montagnes). Bien que la capacité de réponses de ces pays soit globalement supérieure à d'autres pays, un appui

¹⁷ Le comité de l'adaptation est composé de 32 membres désignés par les Parties, dont 20 membres venant de Parties non visées à l'annexe 1 de la Convention. Les membres du comité siègent à titre personnel.

spécifique en termes d'adaptation pourrait être nécessaire pour ces territoires et ces populations particulièrement vulnérables. Cela démontre la nécessité d'une compréhension commune de la vulnérabilité dans les discussions futures, afin de proposer une architecture et des financements adaptés aux pays en développement.

Cet exercice doit être mené en tenant compte des volumes financiers disponibles, dans un souci d'efficacité de l'aide. Il doit aboutir à un soutien ciblé et adapté aux besoins des pays et des populations les plus vulnérables.

● *Face à l'incertitude scientifique, agir sur la variabilité climatique actuelle*

Au-delà de la réduction des vulnérabilités, l'adaptation implique également de pouvoir préparer les biens, les activités économiques, les écosystèmes et les populations à une variabilité climatique accrue dans le futur. La mise en œuvre de politiques, mesures ou projets sur l'adaptation se heurte alors à la question des données sur les impacts futurs du changement climatique. Les prédictions étant marquées par une forte incertitude, il apparaît indispensable de bâtir des mesures d'adaptation suffisamment flexibles pour laisser des marges de manœuvre en cas de variations par rapport aux prédictions. Dans ce contexte, la recherche sur l'évolution du climat joue un rôle majeur. La collaboration entre la recherche et les opérateurs de développement est indispensable afin de pouvoir anticiper les risques climatiques dans les actions de développement.

● *Privilégier l'adaptation par les communautés locales*

La focalisation des discussions sur les dispositifs institutionnels à mettre en place tend à occulter le rôle que peuvent jouer les acteurs locaux comme les communautés et les collectivités locales. La mise en place d'un système centralisé et vertical pourrait s'avérer contreproductif pour aboutir à des actions concrètes et rapides sur le terrain.

Les dispositifs comme les centres régionaux de l'adaptation discutés actuellement dans les négociations devront s'attacher particulièrement à tenir compte des réalités locales et à favoriser l'implication des populations concernées. Si des investissements massifs seront nécessaires dans des technologies ou dans des infrastructures pour faire face au changement climatique (systèmes d'alerte précoce, construction de digues, adaptation des systèmes énergétiques, etc.), des actions devront être consacrées à l'adaptation des communautés locales.

Il s'agit en particulier de renforcer les capacités des communautés locales (sensibilisation et information sur les phénomènes) et de diffuser les pratiques traditionnelles qui ont montré leur efficacité. Cependant, le choix du niveau d'intervention des actions en matière d'adaptation — local, national ou sous-régional — dépendra en grande partie des sources de financement qui seront privilégiées (bilatérales ou multilatérales) et de la nature des instruments mobilisés (subventions versus prêts). Dans le cas de l'adaptation, les subventions seront sans doute plus aptes à répondre aux préoccupations des communautés locales en matière de lutte contre la pauvreté et de réduction des vulnérabilités.

L'agriculture

L'agriculture a pendant longtemps constitué un sujet à la marge dans les négociations sur le climat. Pourtant, ce secteur génère une part importante des émissions mondiales de gaz à effet de serre, en particulier si l'on tient compte des émissions liées à la déforestation, résultant de l'extension des terres agricoles. En 2005, près de trois quarts des émissions d'origine agricole provenaient des pays en développement. La contribution potentielle de l'agriculture à l'atténuation du changement climatique est par conséquent énorme, en particulier si l'on recourt à la séquestration du carbone dans les sols. Dans ce contexte, l'inclusion de l'agriculture dans les négociations sur le régime climatique post-2012 constitue un enjeu majeur, en particulier pour les pays en développement. En effet, pour les pays en développement, l'agriculture représente une part importante dans l'économie et joue un rôle essentiel en termes de sécurité alimentaire, d'emploi, de lutte contre la pauvreté et de gestion durable des territoires.

Depuis novembre 2009, l'agriculture est traitée dans le cadre des discussions du groupe de travail spécial de la Convention, dans le volet sur les approches sectorielles en matière d'atténuation. À Copenhague, des avancées importantes ont été réalisées sur ce sujet dont il faut prendre acte malgré l'absence de décision officielle. Cependant, la prise en compte de l'agriculture dans le futur régime sur le climat pose de nombreux défis, non seulement en termes méthodologiques, mais également en termes de solidarité internationale. Une approche qui consisterait à considérer ce secteur sous l'angle de l'atténuation du changement climatique uniquement, sans tenir compte des enjeux en matière d'adaptation, de sécurité alimentaire, et plus globalement de durabilité sociale et environnementale, serait improductive.

L'agriculture : un potentiel d'atténuation reconnu tardivement

Jusqu'à présent, l'agriculture n'était traitée qu'indirectement dans le Protocole de Kyoto à travers des projets MDP portant sur l'utilisation des terres, les changements d'affectation des terres et foresterie (LULUCF) ou sur l'énergie (valorisation de résidus agricoles, traitement des déjections animales, etc.).

Pourtant, selon le GIEC, le secteur de l'agriculture (hors changement d'affectation des terres) pesait en 2004 pour 13,5 % des émissions totales de gaz à effet de serre (utilisation de combustibles fossiles, fabrication d'engrais, transformation des nitrates contenus dans les engrais en oxyde nitreux, etc.). Ces émissions, fortement différenciées selon le type d'agriculture pratiquée, sont en nette progression. Les potentiels d'atténuation dans l'agriculture sont donc significatifs, même s'ils varient selon les régions et les types d'agriculture. Ils sont de l'ordre de 5 à 6 Gt d'équivalent CO₂ par an jusqu'en 2030¹⁸. Les régions/pays qui pourraient le plus contribuer à l'atténuation à travers l'agriculture sont l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine (GIEC, 2007). Plusieurs pratiques et techniques agricoles existent déjà pour limiter les émissions de gaz à effet de serre et accroître les capacités de séquestration du carbone dans les sols : gestion durable des terres arables et des pâturages, protection et restauration de la matière organique des sols et des sols dégradés, etc.

Il aura fallu attendre juin 2009 pour qu'un processus de dialogue informel sur l'agriculture soit lancé. À l'initiative de la Nouvelle-Zélande, ce processus a réuni tous les pays intéressés par le sujet. Il a permis de mettre en évidence un consensus sur l'importance du rôle de

¹⁸ NB : les émissions annuelles moyennes entre 1958 et 2005 étaient de 11 Gt d'équivalent CO₂.

l'agriculture dans l'atténuation du changement climatique et a conduit à la mise en place d'un groupe de contact spécial pour traiter de l'agriculture dans les approches sectorielles.

Les termes de la négociation

À Copenhague, les discussions ont été menées sur la base d'un projet de texte élaboré lors de la session de négociation de Bangkok (fin septembre 2009) par le groupe de contact sur les approches sectorielles et les actions spécifiques en matière d'agriculture. Compte tenu du caractère très nouveau du sujet, l'objectif du groupe de contact était avant tout qu'un programme de travail soit lancé sur ce sujet. Un projet de texte d'une page a été mis au point, dans une atmosphère relativement constructive aux dires de négociateurs.

S'appuyant sur la Convention sur le changement climatique, notamment sur ses articles 2, 3 et 4, le texte réaffirme un certain nombre de principes essentiels : le respect des intérêts des paysans marginalisés, des droits des populations indigènes et des savoir-faire traditionnels, la prise en compte des relations entre l'agriculture et la sécurité alimentaire, le lien entre les actions d'adaptation et d'atténuation. Si le rappel de ces principes généraux constitue un point positif, il est encore tôt pour savoir quels seront les choix qui orienteront leur mise en œuvre concrète.

Dans sa partie plus opérationnelle, le texte contient trois éléments essentiels :

- **coopération en matière de recherche et de développement sur l'agriculture** : les Parties décident de coopérer en matière de recherche, de développement, y compris de transfert des technologies et des pratiques qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Sont concernées en particulier, les technologies et pratiques qui permettent d'améliorer l'efficacité et la productivité des systèmes agricoles, de façon durable et en soutien à l'adaptation, et de contribuer à assurer la sécurité alimentaire ;
- **restriction déguisée au commerce** : les Parties affirment que les approches sectorielles, en particulier les actions spécifiques dans le secteur agricole, ne doivent pas constituer des moyens arbitraires ou injustifiés de discrimination ou de restrictions déguisées sur le commerce international. Ce paragraphe qui figure entre crochets, constitue le principal point de désaccord entre d'une part, les pays d'Amérique latine qui souhaitent l'inclusion de cette disposition et d'autre part, les pays développés (Union européenne, Australie et Nouvelle-Zélande) qui n'entendaient pas traiter des questions commerciales dans le cadre des négociations sur le climat ;
- **établissement d'un programme de travail** : les Parties demandent au SBSTA de mettre en place un programme de travail lors de sa prochaine session (juin 2010).

Cependant, à l'image de tous les autres documents qui étaient en discussion pendant les deux semaines du sommet, ce texte n'a pas été intégré à la décision finale et celle-ci ne comporte aucun élément au sujet de l'agriculture. Le statut de ce document est donc incertain. Il est difficile de savoir sur quelle version du texte les négociations redémarreront.

Agriculture et solidarité internationale : les défis à relever

Si des avancées notables sur l'agriculture ont été réalisées en l'espace de six mois, elles sont encore loin des enjeux, compte tenu des crises déclarées et de celles qui pourraient survenir du fait du changement climatique. Outre les questions méthodologiques (calcul et suivi des émissions de gaz à effet de serre liées à l'agriculture, estimation des capacités de séquestra-

tion de carbone par les sols, etc.), l'inclusion de l'agriculture dans le nouvel accord va poser des défis majeurs en termes de solidarité internationale (recherche, cohérence des approches et financement de l'agriculture au Sud). Il serait dangereux d'aborder ce secteur uniquement sous le prisme du climat, en adoptant une approche technique focalisée sur la question de l'atténuation et du carbone. L'ensemble de ces défis devront être au cœur du futur programme de travail du SBSTA.

● *Mettre en commun des efforts de recherche*

La prise en compte de l'agriculture dans le nouvel accord sur le climat pose des problèmes méthodologiques importants. L'estimation de la teneur en carbone des sols est difficile et la science doit encore accomplir des progrès sur ce point. De plus, les difficultés de calcul des réductions d'émissions sont démultipliées dans les PMA, où l'opérationnalité du système serait clairement remise en cause du fait de capacités limitées dans ces pays et de problèmes de référencement des agriculteurs familiaux.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur les mécanismes d'inclusion de l'agriculture dans le futur accord, en particulier sur son intégration dans le marché carbone, il est essentiel que des efforts de recherche soient consacrés à l'élaboration de méthodologies communes et internationalement reconnues sur l'évaluation des capacités de séquestration de carbone dans les sols et sur les inventaires de gaz à effet de serre provenant de l'agriculture. Ces méthodologies devront être appropriées aux différents modèles d'agriculture (intensive, familiale, etc.) et accessibles pour les pays en développement.

Au-delà des méthodologies, des financements publics seront nécessaires afin de capitaliser et d'encourager le recours à des pratiques sobres en carbone. Il sera également indispensable de s'assurer de la viabilité environnementale, sociale et économique, de leur mise en place à une échelle supérieure, et d'anticiper sur les effets indirects de cette diffusion.

● *Promouvoir une approche transversale et cohérente*

L'agriculture occupe une place essentielle dans l'économie des pays en développement. Plus des trois quarts des habitants pauvres des pays en développement vivent en zones rurales et la subsistance de la plupart d'entre eux dépend de l'agriculture (Banque mondiale, 2007)¹⁹. En outre, l'agriculture constitue l'un des secteurs les plus directement menacés par le changement climatique. L'augmentation de la variation des températures et des précipitations modifiera profondément l'activité agricole. La rapidité de ces changements menace fortement la résilience des systèmes agraires et leur productivité, et risque d'aggraver la vulnérabilité des populations rurales pauvres qui vivent de leur production (voir encadré 16).

Compte tenu du caractère multifonctionnel de l'agriculture, la réflexion dans le cadre des négociations sur le climat ne peut être déconnectée des enjeux en matière d'adaptation.

En outre, l'articulation des mécanismes de la Convention, du Protocole et de l'Accord de Copenhague est indispensable avec les actions menées au niveau mondial dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, et d'autres accords multilatéraux sur l'environnement (Convention sur la biodiversité, Convention sur la lutte contre la désertification et la dégradation des terres). Dans ce contexte, les acteurs des négociations internationales sur le climat

¹⁹ Selon les estimations, l'agriculture offre un moyen de subsistance à 86 % des populations rurales. Elle emploie 1,3 milliard de petits paysans et de ruraux sans terres, elle assure une « protection sociale financée par la ferme » lorsque des chocs se produisent dans les espaces urbains, et elle est la fondation de communautés rurales viables. Sur les 5,5 milliards d'habitants du monde en développement, 3 milliards, soit près de la moitié de l'humanité, vivent dans des espaces ruraux ; selon les estimations, 2,5 milliards de ces derniers sont membres de ménages exerçant des activités agricoles et 1,5 milliard appartient à des ménages de petits exploitants.



ENCADRÉ 16

> **Changement climatique et sécurité alimentaire**

Selon le dernier rapport du GIEC, le changement climatique devrait accroître le nombre de mal-nourris de 5 à 26 % d'ici 2080 (par rapport à des scénarii excluant le changement climatique). Le rapport sur l'évaluation internationale des sciences et des techniques agricoles (IAASTD)²⁰ identifie une série de risques liés au changement climatique qui vont peser comme autant de contraintes nouvelles sur la production agricole, et menaçant la sécurité alimentaire, et également qui vont accroître les conflits dans l'accès aux ressources naturelles : multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes (augmentation de la fréquence et de la gravité), va-

riations intra et inter saisonnières grandissantes et accroissement des taux d'évapotranspiration dans tous les écosystèmes, manque d'eau et problème de répartition de la pluviométrie, etc. Face à ces menaces, le rapport préconise l'amélioration des systèmes de prévision, d'anticipation des risques et d'alerte basés sur des réseaux d'observateurs dans les régions les plus vulnérables, impliquant les populations concernées. Dans ses conclusions générales, le rapport suggère une réorientation profonde des sciences, savoirs et des technologies agricoles, afin de « reconnaître et de renforcer la multifonctionnalité de l'agriculture », ainsi que le rôle « des communautés agricoles, des ménages paysans et des exploitants comme des producteurs et gérants des écosystèmes ».

doivent veiller à la cohérence des mesures prises dans les accords climatiques avec les efforts développés par la FAO, dans les autres conventions environnementales pertinentes et par les acteurs impliqués dans la défense de la souveraineté alimentaire dans les pays en développement. L'agriculture des pays en développement relèvera le défi des changements climatiques grâce à un soutien apporté par des politiques publiques adaptées et cohérentes.

²⁰ L'IAASTD est un exercice initié et animé par la Banque mondiale et plusieurs agences des Nations unies. Il a réuni, entre 2005 et 2008, 57 gouvernements et de nombreux acteurs du développement agricole issus de la recherche et de la société civile. L'objectif était d'évaluer de manière prospective la contribution de la recherche agronomique et des technologies agricoles à l'accomplissement des objectifs du Millénaire pour le développement (<http://www.agassessment.org>).

Enfin, aucune solution technique ne pourra représenter une solution unique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole. La diversification des solutions est la meilleure façon de minimiser les éventuels impacts indirects négatifs et de maximiser le résultat final au niveau international. Le futur dispositif devra par conséquent favoriser la mise en place d'un ensemble de mesures diversifiées et adaptées aux différents contextes locaux. À l'inverse, il s'agira d'éviter les « fausses bonnes solutions » (voir encadré 17).

ENCADRÉ 17

> **Attention aux « fausses bonnes solutions »**

Les organisations de paysans du Sud ont en tête le précédent des agrocarburants, dont la production a été fortement encouragée en vue de leur substitution aux ressources fossiles. Or, si à l'échelle locale ce type de combustible peut être intéressant, la croissance subite de la demande internationale pour les agrocarburants a joué un rôle non négligeable dans le déclenchement de la crise alimentaire de 2008. La hausse des prix des matières premières destinées à la production de ces agrocarburants (canne, soja, palmier à huile, etc.) a débouché sur une mise en concurrence directe entre la production énergétique et la production alimentaire, augmentant la pression foncière au détriment des agricultures familiales et vivrières.

Pourtant d'autres solutions techniques provoquent déjà le même type d'engouement de la part de la communauté internationale.

C'est par exemple le cas pour le « biochar », solution de captation de carbone dans le sol, dont les effets positifs ne sont pas démontrés partout mais que certains proposent déjà comme une solution clé à généraliser au niveau international.

Ce type de technique se situe au stade de la recherche et doit préalablement être mieux renseigné avant d'être dupliqué.

La mise en place de politiques sectorielles dans le domaine de l'agriculture pour lutter contre le changement climatique et ses effets nécessite donc d'approfondir un certain nombre de questions au préalable pour anticiper les effets des mesures envisagées, en lien avec les acteurs concernés.

● *Renforcer les investissements publics dans l'agriculture au Sud*

La question du mode de financement des mesures de réduction des émissions liées à l'agriculture n'a pas encore été abordée compte tenu du caractère très préliminaire des discussions. En ce qui concerne la séquestration du carbone dans le sol, les orientations ne sont pas définies, entre la mise en place d'un mécanisme de marché, semblable à celui du MDP avec des crédits « carbone » agricoles ou la mise à disposition de financements publics.

Parmi ces orientations, certaines soulèvent des préoccupations importantes chez les organisations paysannes du Sud (voir encadré 18).

Plus généralement, la question du financement des mesures de réduction des émissions liées à l'agriculture doit être reliée à celle des investissements publics qui sont nécessaires dans les agricultures des pays en développement. Les efforts fournis en matière d'aide au développement dans le secteur agricole ne sont pas à la hauteur des attentes suscitées par les discours et les promesses des décideurs et bailleurs de fonds (G8/G20, Sommet de la FAO sur l'alimentation, etc.) suite aux « émeutes de la faim » de 2008.

La réalité des efforts financiers réalisés par les gouvernements du Sud ou les bailleurs reste éloignée des engagements promis dans les discours. Si 22 milliards de dollars avaient été annoncés en juin 2008 à Rome, seuls 10 % avaient été engagés en janvier 2009, selon les indications de la FAO.

ENCADRÉ 18**> Le marché carbone et l'agriculture.
Point de vue de paysans du Sud**

De nombreuses organisations de paysans du Sud présentes au Klimaforum sont préoccupées par la mise en place éventuelle de mécanismes de marché destinés à récompenser la préservation des stocks de carbone dans l'agriculture. Elles craignent que ces mécanismes viennent ruiner les efforts entrepris pour défendre les conditions de vie des paysans pauvres. En effet, ces mécanismes pourraient favoriser les acteurs de taille importante qui seraient davantage en mesure de faire la démonstration de la réduction de leurs émissions

de carbone et accroître la concurrence pour l'accès aux ressources foncières.

Pour l'instant, une approche technique est favorisée au détriment d'une approche sociale. Les politiques envisagées intègrent faiblement la question de la lutte contre la pauvreté : parce que cette dernière nécessite des moyens importants et est fortement liée à des pratiques agricoles qui devront s'adapter, la solution ne pourra être que doublement gagnante ou... doublement perdante. De plus, les investissements à réaliser pour le secteur agricole vont se trouver en compétition directe avec tous les autres investissements à réaliser en termes d'atténuation et d'adaptation.

Dans ce contexte, le Partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation lancé suite à la crise alimentaire mondiale en 2008 a pour objectif entre autres de catalyser des financements publics pour soutenir les agricultures du Sud.

Par conséquent, il est essentiel que des passerelles soient établies entre les négociations internationales sur le climat et ce nouveau partenariat mondial, dans un souci de cohérence des approches et d'efficacité de l'aide.

Les forêts

La lutte contre la déforestation a fait l'objet de nombreuses tentatives de régulation au niveau multilatéral, sans aucun succès. Une nouvelle initiative à travers la Convention sur le changement climatique a été lancée en 2005 pour parvenir à enrayer la déforestation. Alors que ce phénomène est responsable de 20 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, sa prise en compte dans le régime climatique apparaît indispensable afin d'éviter un réchauffement de la planète de plus de 2°C.

À Copenhague, les discussions pour mettre en place un système de paiement pour les efforts de réduction des émissions liées à la déforestation, à la dégradation des forêts, et de gestion durable des forêts (REDD+) ont pris un tournant nettement politique.

L'Accord de Copenhague fait référence à la nécessité de financer des actions précoces sur REDD+. Un projet de texte a également été préparé dans le cadre du groupe de travail spécial sous la Convention. S'il n'a pas été adopté, on note aujourd'hui l'importance d'une approche holistique du REDD+ afin de prendre en compte les multiples causes de la déforestation et d'éviter les déviations d'un mécanisme qui aboutiraient à la construction de rentes « carbone » au détriment des populations plus vulnérables, notamment celles vivant dans les forêts. Les enjeux liés à l'élaboration et la mise en œuvre du futur mécanisme sont complexes et dépassent la question du carbone.

Retours sur la prise en compte des forêts dans les négociations climatiques

La déforestation est responsable aujourd'hui de près de 20 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Principalement localisée dans les pays en développement, elle s'explique par des phénomènes complexes (voir encadré 19). Pourtant, la déforestation n'est pas traitée dans le régime climatique actuel. Seules les activités liées au changement d'affectation des sols et à la foresterie (LULUCF) sont pris en compte dans les projets MDP.

Il a fallu attendre 2005 pour que le thème de la réduction des émissions liées à la déforestation (RED) soit inscrit dans l'agenda des négociations « Climat », suite à une mobilisation forte du Costa Rica et de la Papouasie Nouvelle-Guinée. Un programme de travail consacré au mécanisme RED est alors lancé dans le cadre du SBSTA. En 2007, le sujet « RED » est mis à l'agenda politique à travers son inscription dans le Plan d'action de Bali et des projets pilotes sont alors encouragés. Au fil des discussions techniques, le mécanisme a évolué pour prendre en compte la dégradation des forêts et la gestion durable des forêts (REDD+).

ENCADRÉ 19

> **La déforestation, un phénomène complexe**

L'évaluation des ressources forestières mondiales en 2005 conduite par la FAO montre une perte annuelle nette de 7,3 millions d'hectares de forêts pendant la période 2000-2005. L'Amérique du Sud est le continent le plus touché avec 4,3 millions d'hectares par an (3,1 millions du fait du Brésil), suivi par l'Afrique avec 4 millions d'hectares par an. En termes de taux de déforestation, les régions les plus touchées sont l'Amérique centrale et l'Asie du Sud-Est (2 % par an en Indonésie). La déforestation et la dégradation des forêts résultent

d'une combinaison de causes : expansion agricole (agro-industrie, élevage, agriculture itinérante), extraction de produits ligneux (bois d'œuvre, pulpe, bois de feu) et développement des infrastructures (routes), etc. Les conséquences de la perte de couvert forestier sont nombreuses : la perturbation des régimes hydriques, l'accentuation du phénomène d'érosion, une perte de biodiversité, des impacts économiques et sociaux pour les communautés dépendant directement des produits et des services rendus par la forêt.

Par conséquent, lutter contre la déforestation, c'est aussi garantir une meilleure résilience des écosystèmes au changement climatique.

Une quarantaine de pays en développement se sont lancés dans des projets pilotes, en même temps qu'ils élaborent une stratégie REDD+. Ces projets sont réalisés avec l'aide de programmes internationaux, bilatéraux et unilatéraux récemment mis en place, tels que le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF), ou l'initiative UN-REDD, menée par la FAO, le Programme des Nations unies pour le développement et le Programme des Nations unies pour l'environnement.

Des initiatives notables ont également été mises en place par les pays développés, comme l'initiative norvégienne internationale « Climat et forêts », l'initiative internationale pour le carbone forestier de l'Australie ou encore le Fonds forestier du bassin du Congo. Ces initiatives, si elles sont efficaces, pourraient être bénéfiques car le rythme de déforestation dans certains pays est bien trop rapide pour qu'on puisse attendre jusqu'au 1^{er} janvier 2013, au risque de faire face à des bouleversements irréversibles.

Les termes de la négociation

L'urgence d'un mécanisme REDD+ a été reconnue dans l'Accord de Copenhague et une partie des financements précoces devrait être consacrée à la thématique. Selon la France et le Royaume-Uni, cette proportion devrait être de 20 %. Une décision sur des lignes directrices méthodologiques a été préparée par le SBSTA et adoptée par les Parties dans le cadre de l'agenda pré-2012. Elle vise à aider les pays à préparer des activités REDD+ d'ici 2012. Le mécanisme REDD+ a également été discuté en groupe de contact dans le cadre des négociations post-2012 (GTS-ACL). Un projet de texte a été élaboré. Il devrait servir de base pour les discussions qui se poursuivront en 2010.

Ce texte confirme la portée du mécanisme, lequel inclut :

- la réduction des émissions résultant de la déforestation ;
- la réduction des émissions résultant de la dégradation des forêts ;
- la conservation des stocks de carbone forestier ;
- la gestion durable des forêts ;
- l'augmentation des stocks de carbone forestier.

Il rappelle la nécessité de lutter contre la déforestation pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre mondiales mais ne fixe aucun objectif chiffré. Plusieurs principes clés sont soulignés : nécessité d'une approche impulsée par les pays, dans le respect de leur souveraineté ; contribution au développement durable des pays concernés ; cohérence des politiques REDD+ avec les mesures nationales d'atténuation et d'adaptation. Il fixe des garde-fous au mécanisme qui devront être pris en compte lors de la mise en œuvre :

- bonne gouvernance et transparence du mécanisme au sein des pays opérateurs ;
- respect des droits des peuples autochtones et des communautés locales ;
- protection de la biodiversité ;
- réduction des risques de « fuites » de la déforestation.

La mise en œuvre du mécanisme REDD+ poursuivra une approche en plusieurs phases : établissement d'une stratégie nationale, qui sera ensuite déclinée en actions à un niveau national ou infranational. Le démarrage du mécanisme REDD+ dépendra du pays concerné, de



Jean-François Kibler

ses capacités de mise en œuvre et du soutien financier qu'il recevra. Il devra faire l'objet d'une vérification « MRV » à l'instar des autres actions d'atténuation. Les modalités de cette vérification devront être établies par le SBSTA. Le texte reste silencieux quant au mode de financement — recours au marché carbone ou aux financements publics — qui devra être décidé lors d'une prochaine session de la COP.

Forêts et solidarité internationale : les défis à relever

Malgré les progrès qui ont pu être enregistrés à Copenhague sur le mécanisme REDD+, des lacunes demeurent au-delà de l'absence d'objectif chiffré de réduction des émissions par la lutte contre la déforestation : éligibilité d'activités de gestion forestière dont les bénéfices environnementaux et sociaux ne seraient pas garantis, non-respect du principe de justice sociale dans les modalités de mise en œuvre au niveau local et absence de décision quant aux mécanismes financiers qui seront mobilisés pour soutenir les actions des pays en développement dans ce secteur. Pourtant, ces points sont clés afin d'assurer que le futur mécanisme REDD+ participe de façon efficace à la réduction de la déforestation, tout en respectant le principe de justice sociale.

● *Favoriser des activités de gestion forestière durable*

La tentation est grande pour certains pays de privilégier des projets permettant de retirer une rente carbone élevée. Le large périmètre proposé pour le mécanisme REDD+ témoigne de la volonté de prendre en compte l'ensemble des sources de flux et stocks de carbone. La protection des forêts primaires est ainsi replacée comme une solution, parmi d'autres types de projets forestiers. Malgré le garde-fou sur la biodiversité qui rappelle la volonté d'éviter la conversion de forêt naturelle en une forêt gérée comme une plantation, une certaine ambiguïté persiste sur l'éligibilité des autres projets forestiers et notamment des plantations forestières. Lorsque ces dernières sont conduites de manière industrielle et en privilégiant une seule espèce d'arbre, elles peuvent avoir des impacts environnementaux et sociaux négatifs (pollution de l'eau, perte de biodiversité, travail des mineurs, accroissement de la pression foncière, etc.).

Il est essentiel que les négociations à venir mettent davantage l'accent sur la lutte contre la déforestation par rapport à l'accroissement des stocks de carbone. L'ensemble des tentatives de régulation internationale de lutte contre la déforestation ayant échoué jusqu'à présent, en particulier dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, il faut saisir l'opportunité que pourrait représenter un mécanisme REDD+ en termes de réduction de la déforestation.

● *Garantir le principe de justice sociale*

Les modalités de mises en œuvre restent floues et interrogent sur les objectifs, la transparence, l'efficacité et la prise en compte de la justice sociale dans la mise en œuvre des mécanismes REDD+. Figurent ainsi plusieurs éléments capitaux sur lesquels les discussions n'ont pas permis de statuer :

- **l'échelle d'intervention du mécanisme** : l'approche infranationale, réintroduite dans la discussion par la Colombie, les États-Unis et l'Indonésie, permettrait la mise en œuvre de projets sur des territoires particuliers dans les pays. Pourtant, lors des précédentes discussions, les pays s'étaient dans l'ensemble accordés sur l'importance d'une approche nationale. Ainsi, selon que les projets éligibles au mécanisme seront développés à une échelle nationale ou infranationale, l'efficacité ne sera pas la même. Dans le cadre d'une approche infranationale, des fuites (report de la déforestation sur d'autres pays, régions, etc.) seront susceptibles de se produire. Une approche nationale permettrait de traiter les causes globales de la déforestation, sans exclure des zones *a priori* ;

- **le respect des droits des communautés locales et des peuples autochtones** : la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones est mentionnée dans la partie opérationnelle du projet de texte indiquant une certaine reconnaissance politique. Cependant, cette clause de sauvegarde est limitée dans la mesure où plusieurs pays se sont opposés au nom du principe de souveraineté nationale, à ce que des contrôles et des rapports puissent être réalisés sur son respect par les pays bénéficiaires des financements.

- *Assurer un financement équitable au Sud*

Aucune option n'a été retenue concernant le mécanisme de financement. Or le choix du mécanisme — recours au marché carbone ou financements publics — pourrait avoir des conséquences sociales et environnementales différentes.

Le recours à la finance carbone (réductions d'émissions converties en crédits carbone commercialisables) risque de conduire à une spéculation foncière et à une course à la terre, provoquant une marginalisation accrue des communautés locales et des peuples autochtones, et les pressions et l'instabilité qui en résulteront entraveront la mise en œuvre réussie des politiques. En outre, si le marché carbone périclité (forte baisse du prix de la tonne de carbone), l'efficacité du mécanisme REDD+ en termes de réduction des émissions ne sera que très marginale.

Dans le cas d'un financement public, c'est-à-dire impliquant la création d'un fonds, les acteurs concernés pourront bénéficier d'une plus grande souplesse d'utilisation des fonds pour mettre en place des actions ayant des cobénéfices environnementaux et sociaux et dépassant ainsi une approche centrée sur le carbone (appui à une meilleure gestion des fronts pionniers agricoles, renforcement de capacités, résolution plus aisée de conflits fonciers, etc.).

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Copenhague, des financements précoces vont être dédiés à des projets REDD+. À cet effet, il est indispensable que des projets avec des cobénéfices environnementaux et sociaux soient favorisés. À plus long terme, la question de la pérennité des ressources se posera. En outre, d'après les expériences pilotes menées sur le mécanisme REDD+, les capitaux tendent à se diriger surtout vers les pays qui sont déjà en capacité de mettre en place des actions de lutte contre la déforestation, avec un dispositif institutionnel plus avancé. Dans la suite des négociations, ces différents risques et contraintes dans l'allocation des financements et dans la définition des modalités de mise en œuvre du REDD+ devront être prise en compte. ●

Conclusion

Faut-il désespérer de Copenhague ? La réponse n'est pas si simple. À première vue et à la lecture de l'accord, on pourrait être tenté de répondre par la négative, compte tenu de la faiblesse du compromis obtenu et de l'absence d'engagement juridiquement contraignant. Les incertitudes quant à la mise en œuvre opérationnelle de l'accord et à son articulation avec le processus onusien — les fameuses deux voies de négociation — sont également de nature à rendre plutôt pessimistes. Néanmoins, sans faire table-rase de ce que beaucoup considèrent comme un échec, il est nécessaire de se tourner vers l'avenir.

La Conférence de Copenhague a permis de lever le voile sur de nombreux défis qui s'annoncent pour la suite des négociations d'ici et après Cancun fin 2010. Ces défis sont d'abord de nature géopolitique. Des alliances sont à construire et/ou renforcer entre les pays, afin de ne pas être pris dans le piège du bras de fer sino-américain. Au sein des pays en développement, plusieurs pays ou groupes de pays se sont démarqués des positions des pays leaders, et de la Chine en particulier. Sans aller jusqu'à souhaiter un éclatement du G77-Chine, il est nécessaire que les voix des différents groupes de pays en développement soient entendues. Des alliances entre des pays développés et ces groupes de pays doivent ainsi être recherchées. Enfin, avec Copenhague, c'est aussi une réflexion sur l'évolution des règles de prises de décision onusiennes, et plus globalement de la gouvernance mondiale de l'environnement, qu'il est urgent de traiter.

Si la mobilisation citoyenne a été massive et a réuni une diversité de mouvements, elle a trouvé peu d'échos auprès des politiques et des négociateurs. Les passerelles entre ces différents mouvements en France doivent être consolidées afin de maintenir la pression et faire évoluer les positions politiques. De la même façon, ces mouvements doivent définir ou renforcer leur partenariat avec leurs homologues dans d'autres pays développés et pays en développement, avec pour objectif d'exercer une pression sur les décideurs, en particulier dans les pays peu enclins à des engagements juridiquement contraignants et ambitieux. Il s'agit de défis que les ONG françaises de solidarité internationale et d'environnement souhaitent relever ensemble.

Au-delà de ces défis, le Sommet de Copenhague a une nouvelle fois montré l'importance de replacer les questions de solidarité internationale au cœur de la lutte contre le changement climatique. La lutte contre le changement climatique suppose une transformation radicale des modes de développement. Les politiques climatiques doivent par conséquent être construites sur la base d'une évaluation précise des besoins et des marges de manœuvre des pays. Afin d'éviter un réchauffement climatique qui aurait des conséquences dramatiques sur l'avenir de l'humanité, on ne peut se satisfaire de batailles sur les chiffres. Il faut aussi traiter des modalités opérationnelles. Cela suppose de prendre en compte les réalités locales dans chacun des pays, et au Sud en particulier. Ainsi, des discussions telles que celles concernant la prise en compte de l'agriculture et des forêts dans le futur régime climatique, ne peuvent se dérouler de façon cloisonnée et sans une analyse fine de la durabilité des différents modèles

d'agriculture existants, des enjeux fonciers locaux et d'autres paramètres de politiques publiques essentiels. Plusieurs pays développés se sont aussi engagés à travers l'Accord de Copenhague à allouer des financements précoces pour l'atténuation et l'adaptation au Sud. Si l'on peut regretter que ces ressources ne soient pas additionnelles aux objectifs de l'APD, il est essentiel que leur allocation soit effectuée sur une base équitable et transparente, afin que les pays les plus vulnérables en bénéficient également. Un bilan sur l'utilisation de ces financements devra être tiré avant la prochaine Conférence des Parties fin 2010 au Mexique. Copenhague a ainsi généré de nombreuses frustrations et incertitudes. Mais elle a ouvert de nouveaux champs d'action qu'il faut continuer d'explorer pour préserver la planète et sa population vulnérable face au changement climatique et au désengagement politique. ●

ANNEXE 1

Liste des acronymes

APD	Aide publique au développement
AOSIS	Alliance des petits États insulaires en développement
CAN-I	Climate Action Network International
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique
CSC	Captage et stockage du carbone
COP	Conférence des Parties
FA	Fonds pour l'adaptation
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIP	Forum international des plates-formes nationales d'ONG
FPMA	Fonds pour les pays les moins avancés
FSCC	Fonds spécial pour les changements climatiques
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GTD	Groupe de travail sur la désertification
GTS-ACL	Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme
GTS-PK	Groupe de travail spécial sous l'égide du Protocole de Kyoto
ICLEI	Local Governments for Sustainability (Association internationale des autorités locales)
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry
MDP	Mécanisme de développement propre
MRV	Mesurable, reportable, vérifiable
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSI	Organisation de solidarité internationale
PAB	Plan d'action de Bali
PANA	Plan national d'action sur l'adaptation
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
RAC-F	Réseau Action Climat France
REDD	Réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation des forêts
SBSTA	Organe subsidiaire chargé des choix scientifiques et techniques
UE	Union européenne

ANNEXE 2

Références bibliographiques

- Banque mondiale (2007), *Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture au service du développement*.
- CCNUCC (2009a), *Rapport du Fonds pour l'environnement mondial à la Conférence des Parties*, Note du secrétariat, FCCC/CP/2009/9, 27 octobre 2009.
- CCNUCC (2009b), *Rapport du Conseil du Fonds pour l'adaptation*, Note du Président du Conseil du Fonds pour l'adaptation, FCCC/KP/CMP/2009/14, 19 novembre 2009.
- GIEC (2007), *Changements climatiques 2007 : Rapport de Synthèse*, Quatrième rapport d'évaluation du GIEC.

Coordination SUD

(Solidarité - Urgence - Développement)

Créée en 1994, **Coordination SUD** (Solidarité Urgence Développement), la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence et d'aide au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

La commission Climat et Développement de Coordination SUD regroupe une trentaine d'ONG membres de Coordination SUD et du Réseau Action Climat France qui travaillent sur les questions de changement climatique et les liens avec le développement.

Créé à l'occasion de la préparation du programme de suivi de la Présidence française de l'Union européenne, les objectifs de la commission sont triples :

- favoriser l'échange d'expériences et les discussions sur les pratiques entre les membres de la commission ;
- sensibiliser les ONG françaises de solidarité internationale aux enjeux liés au changement climatique et renforcement de capacités pour une meilleure intégration de cette question dans leurs projets ;
- construire des positions collectives sur les enjeux liés à la lutte dans le changement climatique dans les pays en développement.

L'essentiel du travail se concentre sur le suivi des négociations internationales pour la mise en œuvre de la Convention sur le changement climatique et du Protocole de Kyoto et l'adoption d'un nouvel accord sur le climat après 2012, ambitieux et équitable.

- > Site web : www.coordinationsud.org
E-mail : sud@coordinationsud.org
14 passage Dubail 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72
Fax : 01 44 72 93 73

Réseau Action Climat France (RAC-F)

Le Réseau Action Climat France est un réseau multidisciplinaire de 24 associations locales et nationales rassemblées autour de la lutte contre les changements climatiques. Il est le représentant français du Climate Action Network International (CAN), réseau mondial de plus de 430 ONG, du Nord et du Sud.

Observateur à la Convention Cadre sur le changement climatique, il participe aux négociations internationales sur le climat. Il a pour missions, entre autres, d'informer, de sensibiliser et de veiller à ce que les politiques publiques soient à la hauteur du défi climatique.

- > Site web : www.rac-f.org
E-mail : infos@rac-f.org
2B rue Jules Ferry 93100 Montreuil
Tél. : 01 48 58 83 92
Fax : 01 48 51 95 12

Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de l'AFD, du MEEDDM, du FFEM et du MAEE.



Les points de vue exposés sur ce document reflètent uniquement l'opinion de Coordination SUD et du RAC-F.