

## Retour sur Copenhague

**La conférence de Copenhague n'a pas adopté de traité, mais elle a pris note d'un accord conclu à la hâte, dans les dernières heures, par une trentaine de chefs de gouvernement. Tous les signataires reconnaissent la primauté de l'enceinte des Nations Unies pour conclure un accord multilatéral. Il s'agit, maintenant, de créer une entente assez large et assez solide pour peser sur les grands émetteurs de gaz à effet de serre et exiger d'eux qu'ils participent équitablement aux efforts nécessaires.**

par Brice LALONDE\*

« Nous sommes dans le couloir de la mort ! », s'est exclamé le responsable d'une association le 19 décembre 2010, tandis que s'achevait le sommet de Copenhague.

C'est dire la déception, voire l'effroi, que ressentirent nombre de défenseurs de l'environnement lorsqu'ils mesurèrent la distance entre le résultat des négociations et celui qu'ils espéraient.

A la vérité, ce sont surtout les Européens, les plus concernés par le changement climatique, qui furent les plus déçus. Le Danemark avait consenti beaucoup d'efforts pour accueillir cette conférence et obtenir un accord qui devait consacrer les mérites de sa diplomatie. L'Union européenne se voyait en chevalier blanc des négociations : n'avait-elle pas maintenu la pression afin de persuader la communauté internationale de l'urgence de l'action contre le changement climatique ? N'avait-elle pas mis en application le Protocole de Kyoto avant même qu'il eût été ratifié et pris de l'avance, en prolongeant jusqu'en 2020, une politique unilatérale de réduction de ses émissions de 20 % par rapport à 1990 ? Ainsi, montrait-elle l'exemple et proposait-elle, même, de pousser jusqu'à 30 % de réduction, si chacun s'engageait dans un effort équivalent.

Il était sans doute candide de croire que cette promesse allait déclencher un assaut d'ambitions. En réalité, l'Europe a été plutôt solitaire, à Copenhague. Ses négociateurs, sans doute parmi les plus sophistiqués, s'étaient préparés à défendre un traité contraignant couvrant tous les aspects de la lutte contre le changement climatique, un traité qui aurait conduit à des réductions d'émissions compatibles avec l'objectif d'éviter une hausse des températures de plus de 2°C en 2100.

La conférence de Copenhague n'a pas adopté de traité, mais elle a pris note d'un accord conclu à la hâte, dans les dernières heures, par une trentaine de chefs de gouvernement.

Il faut bien reconnaître que l'organisation n'a pas été à la hauteur. Le centre de conférences a dû accueillir trois fois plus de participants qu'il ne pouvait en contenir. Les queues

s'allongeaient (dans la neige) pour passer sous les portiques de sécurité. Il fallait une demi-heure pour trouver de la place dans les toilettes ou pour se restaurer de sandwiches (d'ailleurs médiocres).

Pire, le déroulement des étapes de la conférence n'a pas été respecté. En principe, les négociateurs négocient jusqu'au segment ministériel final, qui ne dure que deux ou trois jours. Les ministres, prenant alors la relève des négociateurs, arbitrent les derniers différends. Manifestement, la présidence danoise avait prévu de court-circuiter les négociateurs en proposant un texte destiné directement aux ministres.

Et il est vrai que les négociateurs n'avaient guère avancé, pendant les deux années écoulées, sur la feuille de route établie en décembre 2007 à Bali. Celle-ci avait engagé les négociations dans deux voies parallèles, autour des deux instruments juridiques réglementant la lutte contre le changement climatique : d'une part, la convention-cadre de 1992, qui se borne à demander à la communauté internationale de limiter la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère (sans avancer de chiffres), mais dresse la liste des pays développés du moment dans une annexe (devenue en partie obsolète aujourd'hui) et, d'autre part, le Protocole de Kyoto de 1997, qui applique cette convention en intimant aux pays de cette annexe, et à eux seuls, de réduire leurs émissions de 5 % sur la période 2008-2012.

Deux groupes de travail avaient organisé (laborieusement) les débats dans les deux voies de négociation précitées. Le premier devait acter que tous les pays exonérés par le Protocole de Kyoto avaient néanmoins à mener des actions soit de réduction de leurs émissions, soit d'adaptation au changement climatique, qui pourraient bénéficier d'une aide financière et technique, et le second, que les Etats soumis par le Protocole de Kyoto à des contraintes de réduction exprimées en pourcentage de leurs émissions nationales devaient en accepter de nouvelles après 2012. Les présidents des deux groupes de travail s'efforçaient de rédiger, au fur et à mesure des réunions, les textes qui

représentaient à la fois le point d'arrivée des discussions et l'ébauche de futurs traités.

La coexistence de ces deux voies de négociation posait (et continue de poser) problème, non seulement parce que ni les Etats-Unis (qui n'avaient pas ratifié le Protocole de Kyoto), ni la Chine, ni les autres pays émergents n'étaient assujettis à des obligations, ce qui excluait les deux tiers des émissions mondiales, mais aussi parce que la duplication des réunions et des thèmes de négociation créait beaucoup de difficultés aux petites délégations.

L'Europe ne faisait pas mystère de sa préférence pour un traité unique qui respecterait le principe d'équité, tout en rassemblant l'ensemble de la communauté internationale. Mais une partie des pays en développement, menés par les pays émergents, qui trouvaient leur avantage dans le statu quo, faisait du maintien du Protocole de Kyoto un point dur de leur position. Ils voyaient, dans le désir des pays assujettis au Protocole d'aboutir à un traité unique, une manœuvre pour échapper à leurs obligations. Pour ces pays en développement, un Kyoto valait mieux que deux « tu l'auras »...

Mais, de fait, c'est le premier groupe de travail, surnommé LCA (pour « action de coopération à long terme »), qui concentrait les débats les plus significatifs, ceux-ci concernant tous les pays et tous les sujets, alors que le second groupe, dit KP (pour « Protocole de Kyoto ») était, quant à lui, plus technique. Une course de lenteur s'était engagée entre les deux voies, dont chacune subordonnait sa propre avancée aux progrès accomplis par l'autre. Les émergents attendaient que les pays du Protocole, c'est-à-dire les pays développés de 1992, à l'exception des Etats-Unis, démontrent leur bonne volonté en s'engageant dans une seconde période de réduction après 2012. Les pays du Protocole attendaient, en retour, que les Etats-Unis d'abord, les émergents ensuite, fassent preuve de la même bonne volonté. Les Etats-Unis constituaient un cas à part puisque, ne relevant pas du Protocole de Kyoto, ils se retrouvaient paradoxalement dans la même case que les pays émergents et les pays en développement. Dépourvus de législation domestique (en dépit des intentions affichées par l'administration démocrate), ils n'avaient d'autre souci que de voir la Chine soumise à des obligations voisines des leurs. Ce face-à-face entre les deux puissances pesait, en coulisse des négociations.

C'est dans ce contexte que la présidence danoise avait décidé d'écrire sa version d'un traité et de la proposer, au moment opportun, à la conférence. Mais il n'y eut pas de moment opportun. Il est assurément de la responsabilité d'une présidence de proposer une solution permettant de conclure une négociation enlisée. Mais pas forcément de décréter à l'avance que la négociation est inutile. La présidence danoise a cumulé naïveté et maladresses. Naïveté d'abord : elle avait écrit son texte plusieurs semaines à l'avance, tout en prenant soin d'organiser des consultations régulières afin de le soumettre aux responsables politiques d'une quarantaine d'Etats. C'est tout à son honneur que d'avoir voulu recueillir l'avis des Etats, mais c'était aussi les informer de son intention et il était présomptueux de sa part de croire que leur présence à ces consultations valait

accord. Maladresse, ensuite : les ministres furent invités à venir à Copenhague avant la date prévue pour le segment ministériel. Manifestement, c'était pour donner une impulsion politique aux négociations et passer le plus vite possible à la discussion sur le texte danois. Mais le résultat fut que les ministres présents – car tous ne purent venir si tôt – se retrouvèrent mêlés aux négociateurs et quasiment paralysés.

Les négociateurs n'avaient nulle intention de se laisser déposséder. Dans la plupart des pays en développement, ces négociateurs sont issus des cadres des Affaires étrangères et formés aux Nations Unies. Ils se considèrent comme les véritables dépositaires des intérêts supérieurs de leur pays, allant jusqu'à se méfier de leurs propres ministres, dont ils estiment la vision superficielle. Bref, ces négociateurs ont continué à discuter leurs propres textes dans leurs groupes de travail, opposant la procédure courante des sessions à la menace d'un coup de force de la présidence. Ils ont fini par faire du texte virtuel danois un épouvantail d'obédience américaine. Sous peine d'être déconsidérée, la présidence dut promettre qu'elle ne tenait aucun texte en réserve. Le plan danois avorta sans qu'aucun plan B eût été préparé. Et l'on s'achemina vers les derniers jours de la conférence sans avoir progressé sur un quelconque texte.

Les Danois avaient prévu que les ministres peaufineraient et adopteraient le texte qu'ils avaient rédigé, mais qu'ils ne distribuèrent pas. Quant au texte issu du groupe de travail LCA, il avait été rédigé pour contrer le texte danois, réputé favorable aux pays développés ; il était donc peu utilisable.

Arrivèrent les chefs d'Etat. Ils devaient dîner chez la reine et, le lendemain, parapher l'accord et poser pour la traditionnelle photo de groupe. Bien qu'avertis de l'échec de la conférence, ils ne se dérochèrent pas. Le président Sarkozy réclama une séance de nuit. Et l'on vit une trentaine de chefs d'Etat et de gouvernement s'entasser dans une pièce, à l'étage, pendant que leurs entourages respectifs attendaient dans le couloir, que les journalistes guettaient dans l'escalier et que les milliers de participants marinaient au rez-de-chaussée. Dans cette pièce, pas de traduction, sinon celle assurée par les interprètes personnels des chefs d'Etat et de gouvernement, mêlés en un incroyable capharnaüm à des ministres, à des négociateurs, à des conseillers et... à de simples touristes.

Manifestement, les Danois n'avaient pas prévu que les chefs d'Etat pussent travailler. Pour finir, après une journée et deux nuits de négociations au plus haut niveau, il n'y eut pas de photo de famille ; en revanche, il y eut un accord.

L'Accord de Copenhague est loin du traité attendu, qui aurait couvert toutes les questions soumises aux négociations : les efforts de réduction des émissions, dont ceux afférents à la lutte contre le déboisement, les programmes d'adaptation au changement climatique, les modalités du financement (public et privé) de ces efforts et programmes, l'organisation d'une coopération technique plus efficace.

Pourtant, il règle deux aspects essentiels de la négociation et constitue, de ce fait, un pas essentiel. Le premier aspect concerne les grands émetteurs ; il doit beaucoup à la ténacité du président Obama, qui dû attendre plusieurs

heures avant que les Chinois voulussent bien le recevoir. Il couvre ce qu'on appelle (dans le jargon des négociations) le « mécanisme MRV ». Le second aspect concerne, quant à lui, la majorité des pays en développement sans le vote desquels aucun accord n'aurait été possible et il doit beaucoup à l'action de la France, ainsi, mais dans une moindre mesure, qu'à celle du Royaume-Uni : il s'agit de l'engagement d'un transfert financier de 100 milliards de dollars par an vers les pays les plus vulnérables, à partir de 2020.

Pour le reste, l'Accord fait mention des questions qu'il reste à traiter : le rôle des marchés, la création d'un mécanisme pour les forêts, d'un autre pour la technologie, le rôle d'un Fonds vert, le renforcement des capacités, etc.

Les lettres MRV désignent la visibilité des mesures de lutte (M, comme mesure), l'information produite (R, comme rapport) et les moyens de contrôler celle-ci (V, comme vérification). Pour les Américains, il n'est pas question de légiférer sans savoir ce que font les Chinois. Ces derniers, en retour, n'apprécient guère le « V », cette vérification qu'ils considèrent comme une atteinte à leur souveraineté et dont ils redoutent qu'elle n'aboutisse à un « S », comme « sanction ». Finalement, on adopta le compromis qui avait été proposé deux mois auparavant par le ministre indien de l'Environnement : les pays émergents publieraient régulièrement des communications conformes aux règles agréées au plan international et incluant leurs inventaires d'émissions et d'absorption de gaz à effet de serre.

Tout compte fait, l'Accord semble accorder plus d'importance aux outils de l'action, dont le MRV, qu'à l'action elle-même, en dépit d'une référence de principe aux 2°C.

Ainsi, il se contente de prescrire que les Etats enverront un formulaire au secrétariat de Bonn (où se trouve le siège des Nations Unies pour le climat) indiquant les pourcentages ou les actions de réduction d'émissions qu'ils s'engagent à mettre en œuvre. L'Accord entérine donc un bouquet d'engagements volontaires sans surprise, déjà exprimés durant les jours ayant précédé la conférence, dont l'addition ne permet malheureusement pas de respecter la limite des 2°C hausse maximale des températures globales.

La France voulait rapprocher l'Europe de l'Afrique et des pays les plus vulnérables, qui risquent de souffrir davantage du changement climatique, alors qu'ils n'en sont pas responsables. Ceux qui voulaient un accord devaient s'unir à ceux qui en avaient le plus besoin : les îles menacées par la montée du niveau de la mer, les Etats du Sahel, les pays les moins avancés. A cet effet, Jean-Louis Borloo avait parcouru beaucoup de kilomètres, durant l'année écoulée, pour promouvoir un plan « Justice-Climat » dont l'ossature était constituée par le projet d'assurer, en une génération, l'accès aux énergies renouvelables à tous les Africains et aux habitants des petites îles. La France et le Royaume-Uni défendaient, par ailleurs, le principe de financements innovants pour garantir une redistribution mondiale continue et prévisible ; c'était l'un des chevaux de bataille de Bernard Kouchner.

L'Accord de Copenhague prévoit précisément que le secrétaire des Nations Unies réunisse un groupe de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement

climatique (ce groupe s'est réuni fin mars, à Londres, sous la présidence conjointe de Gordon Brown et de Mèlès Zenawi).

Enfin, il prévoit que l'on n'attende ni la conclusion d'un traité, ni l'année 2013 pour procéder aux premiers transferts financiers. C'est ce que l'on a appelé le « démarrage rapide », qui prévoit un flux de 30 milliards de dollars sur trois ans, au sein duquel sont inscrits des financements consacrés aux actions de réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts. Toutes ces dispositions ont contribué à détacher les pays en développement des grands pays émergents et à les rallier à l'accord.

Au petit matin du 19 décembre, les chefs d'Etat, qui considéraient qu'ils avaient scellé l'accord, s'envolèrent vers leurs capitales respectives. Mais une séance plénière devait clore la conférence. Coup de théâtre : les négociateurs des cinq Etats de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Bolivie, Cuba, Equateur, Nicaragua et Venezuela) refusèrent d'entériner l'accord parce qu'ils n'étaient pas représentés dans la négociation des chefs de gouvernement. Ils exigèrent l'unanimité. La présidence danoise, désarmée, leur donna raison. La conférence se contenta donc de « prendre note » de l'accord, ouvrant, dès lors, un débat sur sa portée juridique et, pour faire bonne mesure, elle prolongea le mandat des deux groupes de travail des négociateurs. Rendez-vous fut pris au Mexique pour la conférence de 2010, et en Afrique du Sud, pour celle de 2011.

Cependant, les signataires de l'Accord qui ont fait parvenir leur formulaire au secrétariat au cours de l'année 2010 n'ont guère de doute sur la validité de leur engagement. Ils sont déjà une majorité des 192 Etats parties aux conventions. Mais tous reconnaissent, tout du moins en public, la primauté de l'enceinte des Nations Unies pour conclure un accord multilatéral. En 2010, ils vont par conséquent s'attacher à intégrer l'Accord dans l'ordre interne des conventions climat, c'est-à-dire dans les nouveaux textes qui seront préparés par les groupes de travail. Et, à nouveau, se posera la question des deux voies de négociation. L'Accord de Copenhague, qui est muet sur le Protocole de Kyoto, pourrait représenter l'amarce d'un traité unifiant les deux voies. Il pourrait, à l'inverse, se faire mettre en pièces dans les groupes de travail des conventions climat. C'est l'avenir qui nous le dira.

Le moyen le plus sûr de sécuriser l'Accord, c'est sa mise en œuvre. Le groupe à haut niveau des Nations Unies sur les financements a commencé son travail. La Norvège et la France recherchent, avec les pays forestiers tropicaux et les pays donateurs, le moyen de créer un mécanisme provisoire permettant de lutter contre la dégradation et la destruction des forêts. L'Accord de Copenhague a ouvert de nouveaux lieux de discussion et d'action : au-dessus des négociateurs, grâce au groupe de haut niveau sur le financement et à la surveillance des chefs d'Etat, dont la vigilance a été éveillée à Copenhague, et aussi, au-dessous des négociateurs, par l'appel au démarrage rapide et à la mobilisation sur le terrain que celui-ci requiert, créant presque une négociation parallèle qui emprunte parfois des voies bilaté-

rales. Il semble qu'un vent de pragmatisme commence à souffler.

Peut-on raisonnablement négocier à 192 sans que des petits groupes représentatifs aient déblayé au préalable les termes du débat ? Peut-on raisonnablement attendre de s'être mis d'accord sur tout avant de n'être d'accord sur rien ?

Au fond, ces négociations pourraient durer plus longtemps que ce qui était envisagé. Peut-être seront-elles permanentes, à défaut qu'un grand soir ouvre une ère nouvelle ? Il n'est pas évident de faire marcher du même pas autant de peuples si différents, ni d'obtenir la même adhésion du pêcheur mauritanien ou du paysan andin que de l'étudiant chinois ou de l'ouvrier canadien. Est-ce que les techniques sont prêtes pour relayer les combustibles fossiles ? Sait-on comment se développer sans émettre de gaz à effet de serre ? Autant de questions...

Néanmoins, le recul permet déjà de nuancer l'opinion navrée des responsables d'association. La conférence de Copenhague aura amorcé trois mouvements :

- ✓ L'émergence de la géopolitique du 21<sup>e</sup> siècle puisque le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine, qui se sont constitués en groupe à part (BASIC), ont commencé à prendre leurs distances par rapport aux pays en développement. Au sein de ceux-ci, l'Afrique parle pour elle-même et les petites îles en développement ont créé leur propre groupement (AOSIS). Bref, le G77 pourrait bien vivre ses dernières heures, tandis que les émergents passent doucement du rôle de protestataires à celui de cogérants de la planète.
- ✓ La réponse aux raretés écologiques. Celle-ci hésite entre quotas contraignants et technologies libératrices. Les débats sur l'atmosphère précèdent et éclairent ceux qui traitent des sources d'énergie, de la biodiversité, des terres cultivables, des ressources marines, de l'eau douce, des pôles. En dépit des aléas conjoncturels, la question écologique constitue un pan de l'action publique et appelle à une redéfinition de l'économie et de la croissance.
- ✓ Une meilleure gouvernance mondiale des biens communs. La nécessité s'en fait de plus en plus sentir : la réforme des Nations Unies n'a guère progressé et la régulation du secteur financier est en plein chantier. Le succès de la négociation sur le climat réclame peut-être la réalisation de ces grands travaux ; la conférence Rio+20, qui doit faire

le point sur les progrès de la communauté internationale, tous les vingt ans, sur le chemin du développement durable, en fournira peut-être l'occasion ?

Lorsqu'elle se sera remise de sa déception, l'Europe entreprendra sans doute de se corriger. Trop portée au nombrilisme et aux débats d'experts entre ses 27 membres, elle devra apprendre à définir une stratégie et à dialoguer davantage avec l'extérieur. La présidence suédoise de l'Union avait pour mot d'ordre, à Copenhague, de soutenir la présidence danoise de la conférence. Ce n'était sans doute pas le meilleur choix. Il aurait été plus utile d'avoir entrepris ce rapprochement avec les pays les plus vulnérables que prône la France. Au-delà de ce rapprochement nécessaire, une nouvelle entente pourrait s'esquisser avec l'ensemble des pays à revenus moyens, y compris l'Indonésie, qui ont été négligés à Copenhague et qui sont inquiets pour leur avenir. L'Europe pourrait les aider à concevoir, puis à appliquer, des plans de développement peu émetteurs de gaz à effet de serre. Peut-être même cette entente pourrait-elle se fixer pour objectif de viser, dans le futur, le même niveau d'émissions par tête.

Enfin, parmi les émergents, le Brésil a joué le rôle le plus constructif. Il se trouve que les Présidents brésilien et français sont liés par une sympathie réciproque. Mais le Brésil est aussi un pays en plein développement qui peut devenir un champion de l'économie sobre en carbone, pour peu qu'il parvienne à protéger sa forêt. Son électricité est d'origine hydro-électrique et ses voitures roulent à l'éthanol de canne à sucre, le seul agro-carburant valable. Ces choix n'interdisent évidemment pas de dialoguer avec l'Afrique du Sud ou avec l'Inde. L'idée est simple : il s'agit de créer une entente assez large et assez solide pour peser sur les grands émetteurs de gaz à effet de serre et d'exiger d'eux qu'ils participent équitablement aux efforts nécessaires.

La constitution de cette entente implique de ne pas se disperser, de déterminer des priorités et de les respecter avec constance. Restent la Chine et les Etats-Unis. Si notre histoire nous rapproche des Etats-Unis, il faut bien reconnaître que leur absence de politique domestique contre le changement climatique ne plaide pas en leur faveur.

### Note

\* Ancien Ministre, ambassadeur chargé des négociations internationales sur le changement climatique pour la France.