

Climat de honte : reprenez les négociations

Analyse préliminaire du sommet de Copenhague sur le climat

Le sommet de Copenhague présentait une occasion unique d'empêcher que le monde ne courre à la catastrophe et de garantir la sécurité de notre avenir à tous sur cette planète. C'est aussi ce qu'exigeait l'immense mobilisation publique mondiale. Mais les dirigeants des grandes puissances ont négocié en fonction de leurs seuls intérêts nationaux, à court terme, et non de notre destinée commune.

Aux dernières heures des négociations, les leaders mondiaux ont produit l'Accord de Copenhague. Bien que celui-ci ait fait la une des journaux, il n'offrait aucun plan de sauvetage - ainsi tombera-t-il probablement dans l'oubli. Les pourparlers se sont en effet conclus sur l'engagement de continuer de dialoguer, sans plus de précisions sur les prochaines étapes.

Alors que l'urgence du défi climatique est aujourd'hui des plus évidentes, l'impasse dans laquelle se trouvent les pays les plus puissants nous met sur le chemin d'un réchauffement climatique de l'ordre de 4 °C - une perspective catastrophique, en particulier pour les populations les plus pauvres à travers le monde.

Les négociations doivent donc reprendre sans plus tarder. Tous les pays doivent s'asseoir de nouveau autour de la table des négociations pour aboutir à ce que la science, et le monde entier, exige : un accord juste, ambitieux et contraignant en 2010.

1. Pourquoi Copenhague était si important

« Je viens d'un camp pour personnes déplacées sur la côte inondée du Bangladesh et je suis venu jusqu'à Copenhague pour que justice soit faite pour les 45 000 personnes dont le logement a été détruit par le cyclone Alia. Comment vais-je leur dire qu'ils sont restés sourds à leur malheur ? »

- Shorbanu Khatun, un migrant climatique présent au sommet avec Oxfam.

Le changement climatique dévaste d'ores et déjà la vie des personnes pauvres à une échelle catastrophique. Toutefois, une action décisive peut mettre fin à ce processus et faire naître une « nouvelle donne » verte pour un monde à faibles émissions de carbone et pour améliorer la résistance des plus vulnérables aux conséquences du changement climatique (voir Encadré 1). Il ne nous reste plus que cinq ans pour limiter nos émissions de carbone, et pourtant nous sommes partis pour qu'elles augmentent encore de moitié d'ici à 2030. L'échec du leadership politique, visible à Copenhague, rend cette tâche encore plus difficile.

Pourtant, à Copenhague, la situation était plus urgente que jamais, et l'occasion de faire avancer les choses était unique :

- *Scientifiquement* : Les émissions mondiales de gaz à effet de serre augmentent de plus en plus rapidement depuis 150 ans. Elles doivent atteindre leur niveau maximum dans les cinq années à venir si l'on veut avoir une chance d'empêcher des changements climatiques catastrophiques et irréversibles. Il était crucial de mettre en place des actions décisives à Copenhague pour garantir qu'il était toujours possible de suivre cette trajectoire.
- *Juridiquement* : Le Protocole de Kyoto contraint les pays riches (à l'exception des États-Unis) à réduire leurs émissions d'ici fin 2012, mais il n'existe aucun accord sur les objectifs à atteindre pour la phase suivante de réductions. Un accord doit être trouvé de toute urgence, confirmant l'engagement de réduire les émissions à partir de 2013, afin qu'il puisse être ratifié et qu'il entre en vigueur dans les trois années à venir. Parallèlement, un autre accord juridiquement contraignant, donnant aux États-Unis des obligations de même nature, doit aussi voir le jour sans plus tarder.
- *Politiquement* : L'année 2009 a été le témoin d'une expression populaire sans précédent demandant aux leaders mondiaux de combattre le changement climatique. Des audiences climatiques ont recueilli les témoignages de millions de personnes touchées dans plus de trente pays. Des manifestations, des mobilisations et des actions volontaires d'une incroyable envergure ont engendré de nouvelles alliances entre la société civile, les syndicats et les entreprises progressives. Jamais au auparavant n'y avait-il eu de mouvement populaire aussi dynamique en faveur d'une action politique concluante.

Encadré 1. Éléments clés d'un accord juste, ambitieux et contraignant

Copenhague représentait le moment idéal pour atteindre un accord juste, ambitieux et contraignant pour combattre le changement climatique : les lignes principales de cet accord étaient déjà définies depuis plus d'un an. Il fallait agir pour :

1. Empêcher un changement climatique dangereux

- Garantir que le réchauffement climatique ne dépasse pas 2 °C en garantissant que les émissions atteignent leur niveau maximum d'ici 2015 et que la concentration de gaz à effet de serre redescende finalement à 350 ppm (parties par millions).
- Les pays développés (Appendice 1) doivent avoir pour objectif d'ici 2020 une réduction des émissions d'au moins 40 % par rapport à leur niveau de 1990, avec des objectifs nationaux individuels basés sur leur responsabilité respective (selon leurs émissions historiques) et leur capacité économique.
- Les pays développés doivent atteindre ces objectifs principalement par des actions sur leur territoire - et non par des actions compensatoires à l'étranger. Toute faille dans le système de calcul des émissions devra être traitée.
- Les pays en développement limiteront la croissance de leurs émissions grâce au soutien économique et technologique des pays développés dès 2010, avec un budget d'au moins 100 milliards de dollars chaque année à partir de 2013.

2. Protéger les personnes les plus pauvres des conséquences inévitables du changement climatique

- Fournir rapidement un financement substantiel pour l'adaptation en 2010-2012. Oxfam estime que les besoins urgents en adaptation s'élèvent à au moins 50 milliards de dollars par an.
- Prévoir une augmentation progressive du financement de l'adaptation, partant d'au moins 50 milliards de dollars par an en 2013 et passant à un minimum de 100 milliards de dollars en 2020, en fonction des évaluations économiques et scientifiques.
- Garantir que tout financement destiné à l'adaptation et à l'atténuation vienne en plus de l'engagement actuel des pays riches de fournir une assistance au développement équivalente à 0,7 % de leur revenu national.
- Garantir que ce financement pour l'adaptation soit dirigé vers les communautés les plus vulnérables, et par le biais de programmes faisant place aux femmes.
- Financer un fonds d'assurance climatique international, et prendre des mesures pour aider les personnes face aux pertes et dommages causés par les conséquences inévitables du changement climatique.

3. Les gouvernements s'engagent pour un changement de cap historique

- Élaborer un accord juridiquement contraignant entre tous les pays, qui s'appuie sur les principes et réglementations en vigueur, y compris la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto.
- Établir un nouveau mécanisme de financement climatique mondial, gouverné par une représentation équilibrée de tous les pays, et débloquent efficacement des fonds pour l'adaptation et l'atténuation dans les pays en développement.
- Établir des mécanismes plus robustes veillant à la conformité et à la mise en application des mesures de réduction des émissions, et au déblocage des financements.

2. Le climat des négociations

Les pourparlers de Copenhague, et les deux ans qui les ont précédés, ont été minés par un style de négociation qui n'est pas adapté à l'action collective dans un monde multipolaire. La tactique infructueuse adoptée lors des discussions sur le commerce mondial - la politique de la corde raide face à d'importants enjeux - a une fois encore entraîné des résultats qui ne profitent à personne.

En 2007, le Plan d'action de Bali avait établi le programme des négociations pour les deux ans à venir, travaillant sur deux voies de négociation à la fois, avec deux textes parallèles :

- S'accorder sur de nouvelles obligations contraignantes pour tous les pays riches (sauf les États-Unis) de réduire leurs émissions au-delà des engagements actuels du protocole de Kyoto, qui prennent fin en 2012.
- Parvenir à un nouvel accord contraignant entre tous les pays, qui comprenne : une réduction semblable et contraignante des émissions des États-Unis ; la limitation des émissions des pays en développement grâce à un soutien technologique et financier ; et le financement de l'adaptation des pays en développement aux conséquences du changement climatique - toutes ces mesures faisant partie de l'Action concertée à long terme (ou LCA, *Long-term Cooperative Action*).

Au cours de ces deux années de pourparlers, peu de sujets ont trouvé une résolution, et les pays riches n'ont pas réussi - crucialement - à gagner la confiance des autres car ils n'ont démontré que peu de volonté d'assumer leur responsabilité historique de réduction de leurs émissions.

Le rapport d'évaluation de 2007 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, considéré aujourd'hui comme une évaluation modérée, affirme que les pays riches doivent réduire leurs émissions d'ici 2020 d'au moins 25 à 40 % par rapport au niveau de 1990, si l'on ne veut pas que les températures augmentent de plus de 2 à 2,4 °C. Pour avoir une bonne chance de maintenir le réchauffement en dessous de 2 °C, il faudrait réduire les émissions de plus de 40 %.¹ Et pourtant, les engagements des pays riches au cours des négociations revenaient à une réduction des émissions de l'ordre de 11 à 19 % d'ici 2020 - un effort particulièrement insuffisant.

Pire encore, les règles actuelles pour calculer et échanger les émissions des pays riches sont pleines de failles. Des pays tels que la Russie ou l'Ukraine espèrent vendre les permis d'émission qui leur ont été alloués précédemment et qu'ils n'ont pas tous utilisés (connus sous le nom « d'air chaud »). D'autres proposent des méthodes de comptabilité créatives par calculer leurs émissions issues des activités forestières. D'autres encore envisagent d'effectuer la plupart de leurs réductions par des compensations à l'étranger, à travers des projets de Mécanismes de développement propre qui ne donnent pas toujours les résultats escomptés. En outre, les émissions des pays riches issues du transport aérien et maritime international ne sont même pas prises en compte dans leurs totaux nationaux.

En prenant en compte toutes ces failles, les engagements des pays riches pour

réduire leurs émissions pourraient en fait résulter en une augmentation de leurs émissions en 2020 par rapport à 1990, mettant le monde sur la voie d'un réchauffement catastrophique de 4 °C d'ici 2100.² Les perspectives ? La disponibilité de l'eau sera réduite de moitié en Amérique du Sud, en Afrique méridionale et dans le Bassin méditerranéen, et de sévères pénuries d'eau affecteront des centaines de millions de personnes en Inde et en Chine. Les récoltes diminueront dans toutes les régions - jusqu'à 35 % en Afrique et en Asie de l'Ouest. Entre 220 et 440 millions de personnes supplémentaires seront exposées au paludisme. Jusqu'à 330 millions de personnes seront déplacées de manière permanente à cause de la montée du niveau des mers, qui condamnera de nombreuses petites îles et menacera certaines grandes villes du monde, comme New York, Londres ou Tokyo.³ Ces catastrophes pourraient avoir des conséquences inimaginables.

Le chemin jusqu'à Copenhague

En 2009, les progrès des États-Unis vers un plafonnement de leurs émissions nationales ont été accueillis comme une première étape vers leur intégration dans un accord mondial, mais les faibles ambitions de ce pays (équivalant à une baisse de 4 % par rapport à 1990 d'ici 2020) ont été perçues comme inadéquates par les pays en développement, tout autant que par les autres pays riches. De plus, le refus des États-Unis de ratifier le Protocole de Kyoto a entraîné le besoin d'un second traité, et ainsi des discussions ont commencé pour fusionner les deux processus. Les pays en développement s'en sont alarmés, craignant que les pays riches en profitent pour essayer collectivement de minimiser leurs obligations.

Par la suite, certains pays ont fait entendre leur voix en avançant des propositions réellement progressives. L'UE a été la première, en 2008, à s'engager pour de nouvelles réductions de ses émissions (unilatéralement 20 % de baisse en 2020 par rapport au niveau de 1990, passant à 30 % dans le cas d'un solide accord mondial). La Chine, l'Inde, le Mexique, la Corée du Sud et d'autres ont aussi énoncé d'importantes propositions unilatérales pour réduire leurs émissions, tandis que l'Afrique du Sud s'engageait aussi à des réductions à condition d'obtenir un soutien financier adéquat.

Toutefois, un mois avant que ne commencent les discussions à Copenhague, toutes les grandes décisions - sur le volume approprié des réductions dans les pays riches et sur le financement des mesures d'adaptation et d'atténuation - faisaient toujours l'objet de débats. Le Premier Ministre danois, repris en chœur par les ministres des pays riches, a commencé à affirmer qu'il ne serait pas possible d'atteindre un accord juridiquement contraignant à temps, et a proposé un accord politique unique, plutôt que l'aboutissement des deux voies de négociations suivies depuis Bali - faisant de nouveau résonner les sonnettes d'alarmes.

Trop de textes, trop peu de confiance

« J'ai l'impression effroyable que nous sommes sur le Titanic en train de couler à vive allure, mais nous ne pouvons utiliser les canots de sauvetage parce qu'un membre de l'équipage a décidé que nous ne sommes pas en train de couler et qu'il nous faut organiser des consultations informelles pour décider si nous sommes en train de couler ou non. »

- Ian Fry, Négociateur principal pour Tuvalu

Les rumeurs sur un texte de négociation alternatif soumis par la présidence danoise se sont transformées en colère lorsqu'une première ébauche de ce texte a été divulguée lors des premiers jours des discussions. Cette ébauche avait été présentée à un groupe exclusif de pays une semaine auparavant, était orientée en faveur des intérêts des pays riches, et cherchait à remplacer l'approche à deux voies par un seul nouvel accord.

Cela a engendré une atmosphère de méfiance qui ne s'est jamais dissipée. Pour garantir que les deux voies restent à l'ordre du jour, la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud (BASIC) ont présenté leur propre alternative au texte danois, suivie par des propositions du Groupe africain, puis des petits États insulaires (AOSIS). Les négociations se sont finalement de nouveau concentré sur les textes officiels, après avoir perdu un temps précieux et une confiance indispensable.

Les querelles et les rumeurs que ces propositions concurrentes avaient fait naître reflétaient une lutte de pouvoir du au rôle croissant économies émergentes dans un nouveau contexte multipolaire. Les pays puissants avaient envoyé de grandes équipes pour les négociations politiques: le Canada avait envoyé 183 représentants, le Japon 134, les États-Unis 194 – le Brésil 750, l'Inde 52 et la Chine 233. Quant aux pays pauvres, bien qu'ils soient les plus menacés par les conséquences climatiques, leurs délégations étaient restreintes : 10 représentants pour le Tchad, 7 pour Haïti et 4 pour la Dominique, soit un nombre insuffisant pour couvrir toutes les discussions parallèles et les multiples versions des textes. Les pays riches ont aussi exercé des pressions par téléphone : l'Australie, par exemple, a insisté auprès de Tuvalu et d'autres îles du Pacifique pour qu'ils cessent de demander que l'objectif soit ramené à une hausse des températures de 1,5 °C maximum.⁴

Agir pour le progrès

Le centre de conférence était peut-être chargé de suspicions, mais à l'extérieur, dans les rues, et à travers le monde, on pouvait entendre un public très nombreux demander des actions concrètes pendant une journée d'action mondiale. A Copenhague, 100 000 personnes ont manifesté, tandis que plus de 3 000 événements se sont déroulés dans 140 pays. Quatorze millions de personnes à travers le monde ont signé la pétition de TckTckTck demandant qu'un accord soit atteint. La société civile s'était depuis des années fortement impliquée dans les négociations climatiques, mais sa capacité à participer a été fortement restreinte au cours de la deuxième semaine. L'ONU a en effet sévèrement réduit l'accès au site, le nombre d'observateurs autorisés passant de 15 000 à seulement 300 au cours des derniers jours.

Quelques sociétés américaines prééminentes et progressives, reconnaissant la menace que le changement climatique constitue pour leurs activités commerciales, se sont aussi mobilisées pour demander une action décisive. Des coalitions telles que *Business for Innovative Climate and Energy Policy (BICEP)* aux États-Unis – fondée par Nike, Starbucks, Levi's, Sun Microsystems et Timberland – ont lancé un appel pour une législation nationale basée sur les données scientifiques. Mais leurs voix et leur influence ne pèsent toujours pas

très lourd par rapport aux décennies de lobbying de haut niveau visant à défendre les intérêts bien établis de certaines entreprises, qui retardent l'abandon des énergies fossiles. Le jour de l'ouverture des négociations, *Business Europe* - qui représente les principales confédérations d'entreprises de l'UE - a ouvertement appelé l'UE à ne pas faire passer ses réductions d'émissions unilatéralement de 20 à 30 %.

Copenhague s'enfoncé dans le chaos

Lorsque les chefs d'État ont pris part aux discussions, ils ont commencé par négocier directement du podium, en se contentant de répéter la position de leur pays plutôt que d'essayer de faire avancer les choses. De nombreuses personnes attendaient des pays riches qu'ils fassent de nouvelles propositions (comme ils l'avaient eux-mêmes laissé entendre) mais ils ne se sont montrés capables que de faire de timides offres de financement. Les États-Unis se sont joints aux appels lancés précédemment par l'Europe et l'Éthiopie pour mobiliser 100 milliards de dollars pour un financement de longue durée, mais seulement vers la fin des débats, et sans qu'aucune source ne soit clairement identifiée, ni précision sur la part des financements publics.

Au cours des dernières heures chaotiques des négociations, les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud - sans l'UE - ont rédigé un texte qui a ensuite été discuté par 25 chefs d'État, et qui est devenu l'Accord de Copenhague. Il a été présenté ensuite à tous les pays tard dans la nuit, ne leur laissant qu'une heure pour le lire et le signer. L'UE a accepté à contrecœur, tandis que de nombreux pays en développement ont refusé ; de ce fait, la conférence a seulement "pris note" de l'Accord sans "l'adopter", le transformant ainsi en pétition ouverte à la signature des États individuels. Les pays se sont aussi accordés à poursuivre les négociations pendant un an encore, en s'appuyant sur les textes produits par le biais du processus officiel de l'ONU. Ironiquement, et heureusement, ces textes semblent bien plus prometteurs que l'Accord pour aboutir au traité dont nous avons besoin.

Qui a tué l'Accord de Copenhague ? Le G8 + 5.

Les pays riches ont pour responsabilité de montrer le chemin en matière de réduction des émissions mondiales - cela ne fait aucun doute. Mais presque aucun des pays riches - Australie, Canada, Union européenne, Japon, Nouvelle-Zélande et États-Unis - n'est venu à Copenhague avec suffisamment d'offres concrètes pour conclure un accord. L'Union européenne était prête à offrir plus que la plupart des autres pays, mais elle a tout gardé en réserve pour faire une proposition finale que personne ne lui a finalement demandée de faire. Les États-Unis sont venus avec les faibles propositions auxquelles l'on s'attendait ; la surprise a été de ne pas les voir renforcer leurs engagements au cours des négociations. Cela a permis à l'Australie, au Canada, au Japon et à la Nouvelle-Zélande de se cacher derrière les États-Unis. Pire encore, ces pays ont activement entravé une série de propositions progressistes pour faire avancer les choses. Il n'y avait aucune vision collective et aucune volonté de leadership ; et ce sont les pays pauvres et en développement qui en paieront le prix fort, ces mêmes pays qui ne sont pas responsables mais qui subiront les pires conséquences du changement climatique.

Les pays en développement ont essayé de stimuler les ambitions des pays riches. Toutefois, ils n'ont pas tous adopté la même tactique. Selon la Chine et

L'Inde, un nouveau traité contraignant devrait être négocié seulement une fois que les pays riches se sont engagés à une seconde période de réduction de leurs émissions, en prolongation du Protocole de Kyoto. Mais la poursuite obstinée de cette stratégie ne semble pas porter ses fruits. Par contre, une poursuite plus acharnée par la Chine et l'Inde d'un accord juridiquement contraignant selon le processus de la Convention pourrait permettre de conclure la deuxième phase du Protocole de Kyoto. Le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud ont tous joué un rôle important dans la période précédant les négociations, de même que dans leurs dernières heures, mais ils devront travailler de manière plus concertée avec d'autres pays en développement pour inciter les pays riches à se montrer plus ambitieux en 2010.

3. Qu'y a-t-il dans l'Accord de Copenhague ?

L'Accord de Copenhague est une déclaration de trois pages rédigée à la hâte par un groupe restreint de dirigeants et de ministres. De nombreux pays en développement sont défavorables à cet Accord. Celui-ci permet toutefois de comprendre l'état actuel des négociations. Il démontre qu'il existe actuellement un espace d'entente pour un accord international, tout autant qu'il révèle les insuffisances catastrophiques de la vision mondiale actuelle.

Climat : niveau de menace élevé

Un engagement superficiel pour freiner le réchauffement de la planète (paragraphe 1 et 2). L'Accord constitue un fragile engagement pour maintenir l'augmentation moyenne des températures en dessous de 2 °C, reconnaissant le consensus scientifique qui en fait le seuil à ne pas dépasser pour éviter des changements climatiques catastrophiques et irréversibles. Toutefois, aucun objectif d'émissions n'est indiqué pour 2020 ou 2050. L'Accord lance simplement un appel à ce que les émissions culminent « le plus tôt possible » - une stratégie inadaptée à l'urgence de la situation. L'Accord demande (paragraphe 12) qu'un bilan soit effectué en 2015, afin de considérer si l'augmentation des températures doit être ramenée à un maximum de 1,5°C - mais il sera alors trop tard pour y arriver.

Les pays riches semblent dangereusement perdre de vue leurs objectifs de réduction de leurs émissions (paragraphe 4). Dans le sillage de cette absence d'engagement, la démarche de l'Accord pour garantir que les pays riches réduisent leurs émissions d'ici 2020 est pathétique. Sans aucun objectif mondial pour les guider, et sans aucun critère pour calculer la part équitable de chaque pays, l'Accord engage tous les pays à inscrire leurs engagements de réduction d'émissions sur une liste internationale d'ici la fin janvier 2010, mais seulement à titre d'information - c'est-à-dire, de manière non contraignante. De plus, l'Accord n'établit aucune limite pour les pays qui souhaitent acheter des

compensations à l'étranger plutôt qu'agir sur leur propre territoire. De telles approches guidées par les intérêts nationaux à court terme- et par les intérêts particuliers des lobbies - ne permettront pas d'agir avec la rapidité ou l'ambition nécessaire.

Mesurer, rendre compte et vérifier (paragraphe 4 et 5). Des contrôles indépendants pour garantir que les pays assument leur responsabilité de réduction des émissions sont essentiels, et l'accord de Bali a représenté une grande étape sur ce point. L'Accord de Copenhague renforce encore cette volonté de contrôle. Il demande que soient mesurés, signalés et vérifiés les réductions des émissions et le financement des pays riches. De plus, il demande que les activités d'atténuation entreprises par les pays en développement mais financées par les pays riches fassent aussi l'objet d'évaluations, de comptes-rendus et de contrôles au niveau international. A cette fin, l'Accord propose la création d'un registre par le biais duquel les activités de mitigation des pays en développement pourraient être associées au soutien financier et technologique des pays développés. Comme mesure supplémentaire, il demande aux pays en développement d'accepter que leurs actions volontaires pour réduire leurs émissions - sans recevoir de financement international - soient sujettes à une consultation et une analyse au niveau international. Cette concession, accordée par la Chine et l'Inde dans les dernières heures de rédaction de l'Accord, représentait un premier pas de leur part vers un accord, et serait une grande satisfaction pour les pays riches si elle devenait juridiquement contraignante.

Où est le financement ?

Financement rapide : oui - mais qu'il soit réel et durable (paragraphe 8).

L'Accord engage les pays développés à fournir des ressources supplémentaires de l'ordre de 30 milliards de dollars pour la période 2010 - 2012. Cette mesure est la bienvenue et permettra de traiter les demandes urgentes d'adaptation et d'atténuation qui se sont accumulées. Toutefois, lorsque l'on considère les engagements effectués jusqu'alors, il apparaît que 2 milliards de dollars manqueront chaque année, que la plupart du financement japonais se fait sous forme de prêts, qu'une bonne partie du financement européen provient d'engagements précédents, et que peu d'engagements ont été pris au-delà de l'objectif de 0,7 % d'aide promis depuis 1972. De plus, il n'existe aucun engagement quant au financement des besoins pour la période 2014-2019.

Proposition d'un fonds d'adaptation à long terme - mais aucune source claire (paragraphe 8). L'appel lancé pour mobiliser 100 milliards de dollars pour l'adaptation et l'atténuation d'ici 2020 représente une étape importante : ce n'est que la moitié de la somme nécessaire, et aucune obligation spécifique n'est imposée aux pays, mais au moins une somme initiale a été négociée. Cependant, rien n'indique comment répartir l'effort financier, comment les fonds seront attribués entre adaptation et atténuation, ou quelle proportion proviendra de financements publics prévisibles plutôt que de financements privés par le biais des marchés du carbone. L'Accord demande aussi la création d'un Groupe de haut-niveau (paragraphe 9) pour évaluer les possibilités de lever des fonds à partir de sources alternatives - dont le besoin est urgent - mais n'énumère aucune de ces sources et ne donne aucune contrainte de temps pour conduire cette évaluation.

Le risque du détournement de l'aide et de la vacuité des promesses

(paragraphe 8). L'engagement de l'Accord pour que le financement des pays riches fasse l'objet d'évaluations, de comptes-rendus et de contrôles est important car il permettra de mettre fin au jeu de cache-cache des engagements actuels. Simultanément, l'Accord laisse de nombreuses failles ouvertes vis-à-vis du financement. Il n'énonce jamais clairement que le financement climatique sera un financement séparé qui viendra s'ajouter aux engagements d'aide des pays riches, actuellement de l'ordre de 0,7 % de leur revenu national. Sans cette précision, il existe un risque que les fonds soient levés en détournant d'autres financements destinés aux services essentiels dans les pays pauvres : par exemple, en utilisant l'argent destiné à la construction d'écoles ou d'hôpitaux pour construire à leur place des protections contre les inondations. Enfin, aucune précision n'est donnée quant à la somme que chaque pays riche devra apporter, ce qui fait des 100 milliards de dollars promis une simple aspiration.

Un nouveau mécanisme de financement - mais quelle gouvernance ?

(paragraphe 8 et 10). L'Accord établit un nouveau fonds pour le financement climatique : le *Copenhagen Green Climate Fund*. Il sera l'un des mécanismes de financement sous la Convention de l'ONU, destiné à financer les mesures d'atténuation, la réduction des émissions dues à la déforestation, l'adaptation, le renforcement des capacités et le développement et le transfert de technologies. La ligne entre ce mécanisme et les autres mécanismes en négociation dans les voies formelles reste incertaine, mais sa gouvernance devra aider à financer les mesures climatiques de manière plus transparente et démocratique - un engagement qui n'est toutefois pas inscrit dans le texte de l'Accord.

Une protection insuffisante pour les plus pauvres

Aucune vision pour l'adaptation (paragraphe 1 et 3). L'Accord ne fait guère plus que d'affirmer que l'adaptation représente un défi, qu'il faudra en financer les mesures, et que les pays les plus pauvres devraient en priorité bénéficier d'un tel financement. Tout cela est vrai. Mais il n'avance aucun chiffre pour financer l'adaptation, et ne promet aucune source pérenne de financement. Il ne mentionne nulle part le besoin de couvrir les pertes et les dommages inévitables, comme d'aider les communautés à reconstruire leurs logements et leurs moyens de subsistance après un ouragan ou une inondation, ou à s'adapter aux catastrophes à évolution lente telles que la disparition des ressources d'eau douce entraînée par la fonte des glaciers. De manière semblable, l'Accord reste silencieux quant aux propositions en faveur d'un mécanisme international d'assurance. A la place - et de manière absurde - il mêle les besoins d'adaptation des personnes les plus pauvres au monde aux demandes de compensation (connue comme « mesures de réaction ») pour les pays producteurs de pétrole, qui affirment que leurs recettes diminueront lorsque le monde se détournera des énergies fossiles.

Accord ou désaccord ?

L'importance de l'engagement des États-Unis dans les négociations sur le climat

de l'ONU à Copenhague ne doit pas être sous-estimée : après plus de dix ans d'inaction, ce renouveau d'engagement avec les réglementations et les normes internationales est crucial. Et pourtant Gordon Brown, le Premier Ministre britannique, a déclaré au cours de la conférence que le sommet de Copenhague ne se résumait pas seulement à des dirigeants qui essayaient de faire de leur mieux - il s'agissait plutôt de dirigeants qui faisaient leur devoir.

L'Accord qui aurait dû voir le jour à Copenhague risque d'être reporté à plus tard, et d'être considéré comme l'échec d'une génération de dirigeants qui avançaient à tâtons et séparément, dans l'obscurité, au lieu de s'unir derrière une vision ambitieuse et décisive.

Retour aux deux pistes de négociation

« Nous sommes passés à côté d'un moment inestimable pour agir, et les personnes vivant dans la pauvreté en paieront le prix fort. Nous devons travailler rapidement pour résoudre cette crise en 2010. »

– Le négociateur du Malawi

La multitude de textes discutés à Copenhague qui se sont fondus dans l'Accord final a agi, de bien des manières, comme une distraction. Toutefois, ironiquement, elle a peut-être aussi permis de sonner l'alarme et de redynamiser les négociations sur les textes officiels, qui s'en sont trouvés fortement renforcés. Les deux voies de négociations officielles ont obtenu une extension de leur mandat pour que les réunions se poursuivent dans l'année à venir. En 2010, les négociateurs devront saisir la chance qui leur est offerte d'atteindre un accord ambitieux et contraignant.

La bonne nouvelle, c'est que la proposition de texte sur l'action coopérative à long terme (LCA) contient toujours la plupart des options nécessaires pour garantir un accord juste, ambitieux et contraignant - bien que certains ajouts importants devront y être apportés en 2010. Et la mauvaise nouvelle ? Les propositions prometteuses pourraient toutes être perdues, plutôt que renforcées, et être rayées d'un simple trait. C'est pourquoi le processus doit être soutenu par un leadership visionnaire et bénéficiaire de la pleine attention du public tout au long de l'année à venir.

4. Changer la politique, pas le climat

« L'échec du processus politique de Copenhague pour arriver à un accord juste, adapté et contraignant sur le changement climatique est extrêmement inquiétant. Nos dirigeants doivent se ressaisir, tirer les enseignements nécessaires et rattraper leurs erreurs, pour le bien de l'humanité et de son avenir. »

- Desmond Tutu, Archevêque émérite de la ville du Cap.

Les négociations basées sur les tactiques politiques habituelles ne permettent pas de résoudre la crise climatique. Pour l'année cruciale qui s'annonce, la CCNUCC a proposé une seule réunion intersessions en mai ou juin, avant les pourparlers finaux au Mexique (connu sous le nom de COP16/CMP16) en novembre ou décembre. Un tel calendrier ne suffira pas à changer le cours des discussions. Les propositions avancées sont trop nombreuses et trop imprécises pour que des décisions soient prises, et ne reflètent pas les dernières évolutions scientifiques relatives au climat. Les négociateurs techniques se retrouvent à débattre de questions qui exigent un mandat ministériel, mais trop peu de temps est accordé pour permettre aux ministres d'avancer sur ces points. Les gouvernements se concentrent toujours sur la protection de leurs intérêts nationaux plutôt que sur la protection de notre destinée commune.

L'année 2010 sera peut-être la dernière année pour prouver que les négociations climatiques sont un instrument efficace pour mettre fin au changement climatique - et il faut souhaiter que le chaos et le quasi effondrement de Copenhague donnera aux gouvernements l'impulsion nécessaire pour que ces négociations soient fructueuses. L'engagement doit être continu et soutenu tout au long de l'année, aux niveaux politique, scientifique, technique et public.

Chefs d'État : montrer l'exemple en matière de climat. Ces deux dernières années de négociations doivent être transformées en un engagement collaboratif pour un accord en 2010. C'est aux chefs d'État (en particulier ceux des pays de l'Annexe 1) de montrer l'exemple de ce nouvel état d'esprit afin que celui-ci devienne le mandat dominant dans toutes les négociations.

Ministres : préparer son sac de couchage pour les réunions ministérielles. Une série d'intenses réunions ministérielles sur les deux voies de négociation - organisées en mars, juin et septembre - doit faire avancer les décisions politiques. Ces réunions doivent être organisées par le CCNUCC, représenter tous les groupes de pays et garantir un compte-rendu complet des séances. Chaque réunion ministérielle ne se terminera qu'une fois l'objectif qui lui a été assigné sera atteint : réduire de moitié le nombre de parenthèses dans le texte, et réduire de moitié les fourchettes de valeur inscrites entre ces parenthèses. Ainsi, lorsque se tiendra COP16/CMP6, des fourchettes précises de réduction des émissions et de montants de financement auront été produites et pourront mener à un accord.

Scientifiques spécialistes du climat : remettre les faits au centre des négociations. La science du climat évolue à la fois rapidement et de manière alarmante, mais les négociations continuent de se baser sur d'anciennes prévisions - et d'aboutir sur des promesses qui éludent les données scientifiques. Le GIEC et les principaux spécialistes du climat doivent sans plus tarder mettre à jour et communiquer leurs estimations concernant l'évolution des émissions et l'augmentation des températures, en prenant comme point de départ une augmentation de 1,5 °C, pour que les négociateurs - et le monde entier - sachent sur quoi ils doivent se mettre d'accord. Les recherches sur les conséquences pour

les populations doivent être approfondies et rendues publiques, afin que les gouvernements comprennent les coûts véritables, au niveau humain et national, de leur inaction.

Négociateurs : rédiger un texte qui puisse déboucher sur des décisions. Les négociations sur le climat (contrairement aux discussions sur le commerce qui se tiennent à Genève) n'ont leur siège dans aucune ville, et les réunions intersessions sporadiques ne permettent pas de progresser de manière continue. A leur place, il serait nécessaire d'établir un siège semi-permanent pour les négociations dans une ville donnée (Bonn, New York ou Genève ?) afin qu'elles puissent aboutir en temps voulu. Les pays en développement doivent impliquer leurs meilleurs négociateurs dans ces négociations - ils ont montré qu'ils pouvaient faire la différence - tandis que les pays les moins avancés auront besoin d'un soutien financier pour faire partie de cette communauté permanente, de même que d'un accès à un groupe d'experts de la CCNUCC pour bénéficier d'un soutien technique supplémentaire.

La portée des négociations reste pour l'instant très large à cause de l'imprécision des définitions et des options du texte, ce qui n'aide en rien la situation. Il faut que les experts techniques utilisent cette année pour énoncer des modalités spécifiques de négociation - des paramètres clairs pour la prise de décision - en clarifiant les règles (telles que les règles sur la comptabilité des émissions issues des activités forestières) et en clarifiant les options (telles que les critères de partage des obligations).

Soutien public : renforcer les arguments et élargir la base. Ces deux dernières années ont vu naître un mouvement de grande envergure et sans précédent à travers le monde pour réclamer la justice climatique. Mais il reste encore un grand potentiel à exploiter.

- **Entreprises :** les entreprises progressives de tous les pays doivent réunir la nouvelle génération d'entreprises en diverses alliances afin de construire une nouvelle donne verte internationale, et doivent se montrer plus proactives pour exhorter les gouvernements à agir.
- **Société civile :** la société civile doit continuer de mettre en lumière les conséquences dévastatrices du changement climatique sur la pauvreté et l'environnement, et faire de la justice climatique la question électorale la plus dangereuse à ignorer pour les politiciens.
- **Voix publiques :** le public doit continuer de montrer qu'il existe une demande croissante, au niveau international, pour une action urgente.

Cette génération ne doit pas transmettre en héritage le déshonneur de l'inaction face au changement climatique. Les gouvernements ne peuvent pas négocier avec l'atmosphère - mais seulement entre eux. Ils doivent reprendre les négociations et travailler tout au long de 2010 pour aboutir sur l'accord juste, ambitieux et contraignant dont le monde a un besoin si urgent.

Notes

¹ GIEC (2007) « Changement Climatique 2007 », Quatrième rapport d'évaluation (AR4)

² The Climate Scoreboard, www.climateinteractive.org

³ GIEC (2007) et Stern (2006) « Le rapport Stern sur l'économie du changement climatique », Cambridge: CUP

⁴ WA Today, *Tuvalu cites Aussie pressure on climate*, 17 décembre 2009 www.watoday.com.au/breaking-news-world/tuvalu-cites-aussie-pressure-on-climate-20091217-kxwv.html?page=-1

© Oxfam International décembre 2009

Ce document a été rédigé par Kate Raworth avec le soutien d'Antonio Hill, Rob Bailey, Phil Bloomer, Celine Charveriat, Barry Coates, Hugh Cole, Lot Felizco, Tim Gore, Duncan Green, Jeremy Hobbs, Shawnee Hoover, John Jacoby, Clement Kalonga, Jan Kowalzig, Bert Maerten, Katia Maia, Ziaul Hoque Mukhta, Stanley So et David Waskow. Oxfam tient à remercier Ferrial Adam et Simon Terry pour leur assistance au cours de sa production. Ce document appartient à une série d'analyses visant à informer le débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire.

Ce texte peut être utilisé et repris gratuitement pour les activités de mobilisation, de campagne, d'éducation et de recherche, à condition toutefois que la source soit citée dans son entièreté. Le détenteur des droits d'auteur demande que tout usage de ce document lui soit signalé afin de pouvoir en évaluer l'impact. Pour toute utilisation dans d'autres circonstances, pour toute reproduction dans d'autres publications ou pour toute traduction ou adaptation, il est indispensable d'en obtenir préalablement la permission. Des frais de reproduction pourront être facturés. Veuillez contacter : publish@oxfam.org.uk.

Pour de plus amples informations sur les questions soulevées dans ce document, veuillez écrire à advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations comprises dans cette publication sont correctes au moment de l'impression.



Oxfam International www.oxfam.org

Oxfam International est une confédération de quatorze organisations travaillant ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Allemagne (www.oxfam.de), Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org), Oxfam Australie (www.oxfam.org.au), Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France - Agir ici (www.oxfamfrance.org), Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermon Oxfam (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org), Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org), Oxfam Nouvelle Zélande (www.oxfam.org.nz), Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Les organisations suivantes sont actuellement des membres observateurs d'Oxfam International, en attente de devenir membres affiliés :

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)

L'organisation suivante est liée à Oxfam International:

Oxfam International et Bureau de campagne Ucodep (Italie)
Courriel : ucodep-oi@oxfaminternational.org

Veuillez écrire directement à ces organisations pour obtenir de plus amples renseignements à leur sujet, ou visitez www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org