

VEILLE POLITIQUE

Le dialogue expert avec les élus

Le 11 janvier 2010

VEILLE POLITIQUE

Analyse des débats de la conférence de Copenhague

Décembre 2009

Ce document est propriété de SEANCE PUBLIQUE – Dans le cas où ce document est transféré, merci de toujours citer la source – Ce document sera mis à jour au fur et à mesure des avancées sur ce thème.

SEANCE PUBLIQUE, notre métier :

- schéma directeur affaires publiques
- conseil sur stratégie de lobbying
- veilles politique et parlementaire
- audit de relations avec les élus
- stratégie parlementaire
- cartographies d'influence nationale et territoriale
- démarches de dialogue public/privé

site: www.seance-publique.com blog: www.dialogueexpert.com



SEANCE PUBLIQUE s'est engagée dans une démarche de Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE) autour des principaux indicateurs suivants : respect des intérêts des clients et de l'intérêt général, lutte anti-corruption, protection de l'environnement, valorisation du capital humain.

Le témoin LUCIE a été attribué le 13 juin 2008 à SEANCE PUBLIQUE SAS par l'association Qualité France Association (QFA)

Introduction.....	3
WORDIMPACT – Les mots clés de la veille Conférence de Copenhague 2009 ..	4
Partie préliminaire : l'accord de Copenhague.....	5
1^{ère} partie : Les parties prenantes à Copenhague	6
1. Les Organisations non gouvernementales (ONG) et les associations.....	6
2. Le rôle des délégations par Etats.....	7
3. Le rôle de l'organisateur danois.....	9
4. Le rôle des chefs d'Etat et de gouvernement.....	10
5. Les experts internationaux	11
2^{ème} partie : Les modes de concertation et de débat lors des sommets internationaux.....	12
1. Les G influents.....	12
2. L'Organisation des Nations Unies (ONU)	12
3. Sommet de Mexico en novembre 2010	14
3^{ème} partie : Quel mode de décision finale ?	15
1. Comment intégrer les ONG ?.....	15
2. Comment intégrer les entreprises ?.....	15
3. Quel mode de décision est le plus légitime.....	16

Introduction

La conférence de Copenhague s'est achevée le samedi 19 décembre 2009. Les attentes des citoyens en matière d'avancées écologiques étaient élevées, aussi les avis sont-ils partagés quant aux conclusions des débats. En effet, le texte qui en résulte, l'accord de Copenhague, ne reprend pas l'objectif global de la conférence et ne s'appuie pas sur des bases contraignantes en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'accord est signé, acté mais non adopté par les Nations unies, par 119 Etats. Sur les 193 pays présents à la conférence, et sur la trentaine d'Etats qui ont rédigé l'accord *in fine*, seuls ceux qui l'ont signé sont liés et ce, sans aucun support juridique. Les signataires s'engagent sur un certain nombre de principes sur lesquels nous reviendrons, ils auront jusqu'à fin janvier 2010 pour expliquer les moyens qu'ils comptent mettre en œuvre pour remplir ces objectifs.

Il ne s'agit cependant pas d'un échec, nous verrons la portée potentielle d'un tel accord dont on ne peut négliger la valeur diplomatique. La négociation onusienne n'a pas abouti aux résultats escomptés cependant, les chefs d'Etats de la planète se sont réunis pour échanger des idées et apporter des solutions au dérèglement climatique, c'est ce que de nombreux observateurs jugent le plus important en attendant le prochain sommet, celui de Mexico fin 2010.

L'objet de la présente note ne porte pas sur le fond du texte, mais plutôt sur l'analyse de la méthode de concertation dont a bénéficié la conférence de Copenhague. Notre étude propose de s'interroger sur la négociation qui a eu lieu et sur le mode de concertation des différentes parties pour comprendre comment a été finalisé ce texte de compromis de deux pages et demie, et pour déterminer si ce mode de débat est le plus pertinent pour, à l'avenir, permettre une baisse du réchauffement climatique.

L'examen des discussions et du contexte initial permettra aussi d'expliquer pour quelles raisons les entreprises ont du mal à déterminer leurs objectifs environnementaux à l'issue de la conférence. Car les discussions écologiques ont un impact économique majeur et les entreprises ne disposent pas de suffisamment de visibilité pour élaborer leurs stratégies d'investissement et mettre en place une politique de réduction d'émission de carbone. De même, les règles de la concurrence internationale, qui se voulaient équitables du point de vue écologique, ne sont pas fixées par l'accord. Les entreprises de chaque Etat devant donc dépendre de leurs législateurs nationaux.



WORDIMPACT – Les mots clés de la veille Conférence de Copenhague 2009

Notre analyse WORDIMPACT met en avant les mots les plus fréquemment relevés dans les veilles synthétisées ci-dessous. Il repose donc sur des données quantitatives et non qualitatives.

Tous les éléments suivants sont issus de POLITICOM®, système d'information innovant permettant de répertorier et mutualiser les informations et données issues de la veille quotidienne de l'ensemble des collaborateurs de SEANCE PUBLIQUE, tant au niveau gouvernemental, que parlementaire ou territorial.

Partie préliminaire : l'accord de Copenhague

Barack OBAMA et Nicolas SARKOZY avaient annoncé la signature d'un « *accord imparfait mais significatif* », cependant l'ultime réunion plénière – de 3h à 10h30 du matin le dernier samedi – a délivré un texte qui n'apparaît pas à la hauteur des objectifs qui avaient été fixés. La version finale de cet accord fait actuellement polémique. Pourtant, il ne faut pas perdre de vue le fait que le sommet constitue l'une des étapes d'une concertation qui évoluera tout au long de l'année.

En l'état actuel, le texte se limite à rappeler l'objectif d'une hausse de température moyenne inférieure à 2°C au cours du siècle, suivant le rapport du GIE C. Cet objectif est à rapprocher des calculs des experts qui, aujourd'hui, estiment à 3°C voire 3,5° C la hausse de la température d'ici la fin du siècle.

Si la hausse de température est limitée dans l'accord, ce dernier laisse le soin aux pays de fixer eux-mêmes leurs objectifs, qu'ils devront déclarer, ainsi que les moyens d'action qu'ils mettront en place.

L'accord prévoit que les pays signataires communiquent tous les deux ans les actions mises en place afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cette communication ne repose sur aucune obligation, elle est basée sur le volontariat, aucun processus de vérification internationale ne sera lancé.

Enfin, le texte reporte à la conférence sur le climat de Mexico – fin 2010 – l'examen des dossiers les plus polémiques.

Au niveau de l'aide financière apportée aux pays pauvres, les pays riches ont promis de fournir 30 milliards de dollar sur la période 2010-2012, et jusqu'à 100 milliards de dollars par an entre 2012 et 2020. Ces promesses pour les pays pauvres sont concrétisées sous la forme d'un Fond vert climat suivi de la mise en place en 2010 d'un groupe de haut niveau.

Pour ce qui est des transferts de technologies, les dispositions de l'accord semblent insuffisantes, ne prenant pas réellement en compte les difficultés pour les pays pauvres d'investir dans des technologies coûteuses, complexes et souvent éloignées des priorités nationales.

L'ambition de lutter contre la déforestation prend la forme d'une simple déclaration de principe de quatre lignes sur lesquelles le texte valide le mécanisme REDD-Plus (*Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*).

La vérification internationale est un point de négociation des plus délicats. La possibilité de créer une organisation mondiale de l'environnement n'est pas évoquée dans le texte, ni celle d'une surveillance collective des dégagements de CO². Les pays industrialisés exigent que les pays émergents et en voie de développement puissent mesurer quantitativement leurs engagements grâce à un mécanisme MRV (*measurable, reportable, verifiable*). Pour les Etats-Unis par exemple, il s'agirait de s'assurer que les fonds débloqués servent réellement à prévenir le réchauffement climatique.

Si pour les écologistes il s'agit d'un semi-échec, les signataires mettent en lumière le fait que tous les pays de la planète se sont retrouvés pour débattre et ont réalisé des avancées concrètes sur la déforestation, les transferts de technologies et les aides aux pays les plus pauvres.

1^{ère} partie : Les parties prenantes à Copenhague

La 15^e Conférence des parties (COP15) a rassemblé à Copenhague autour de 45 000 personnes accréditées. Nous proposons d'en faire une étude synthétique afin de cerner la « méthode Copenhague », et d'en analyser les lacunes.

1. Les Organisations non gouvernementales (ONG) et les associations

1. Le sommet alternatif

Le Klimaforum se situait juste derrière la gare centrale de Copenhague, dans un centre sportif. Cet anti-sommet proposait un tremplin aux victimes du réchauffement climatique. Venus d'îles du Pacifique ou de pays d'Afrique, ils se sont exprimés sur les conséquences concrètes du réchauffement et ont demandé des fonds aux pays riches pour s'adapter au changement. Au Klimaforum, l'optimisme n'était pas de mise, le « manque de respect » à l'époque des engagements de Rio et Kyoto présageait pour eux l'accouchement d'un texte les laissant tout aussi démunis.

2. Les ONG

Très nombreuses et bien organisées, les ONG peuvent être classées selon leur degré de radicalité. Le réseau *Climate Action Network* est impliqué, depuis le début réellement, dans les négociations climatiques. Il est caractérisé par son ambition. Il regroupe environ 400 ONG, dont Greenpeace, WWF et Les Amis de la Terre.

Un cran plus engagé, nous trouvons la coalition de 2007 *Climate Justice Now*. Ils sont une vingtaine à accorder la priorité à la justice sociale. On y dénombre *Focus on the Global South*, *Via Campesina* ou encore *Carbon Trade Watch*. Elle prône une « répartition équitable du fardeau ».

Enfin, le *Climate Justice Action* paraît aujourd'hui le mouvement le plus radical. Il est composé de petits mouvements, notamment *Zero carbon Caravan*, *Jubilee South* ou encore *Klimax*¹.

Le samedi 12 décembre, plusieurs milliers de personnes ont défilé dans la rue pour réclamer un accord ambitieux avec pour principaux slogans « *Il n'y a pas de plan B* » et « *Changer le système, pas le climat* ».

Les ONG et les associations ont joué un rôle important en amont du sommet. Avant de se rendre à Copenhague, Nicolas SARKOZY avait pour sa part consulté les associations écologistes. Le Président de la République s'était notamment engagé auprès d'elles à ce que la France poursuive unilatéralement un objectif de -30% de réduction des gaz à effet de serre. Cette déclaration est toujours d'actualité, même après le sommet. La présidente du Réseau Action Climat, Sandrine MATHY, s'en est félicitée tandis que le directeur de Greenpeace France, Pascal HUSTING, affirme quant à lui que ce n'est que « *le strict minimum* ».

¹ « La société civile dans la rue samedi 12 décembre », *Le Monde*, 12/12/09, p 4

2. Le rôle des délégations par Etats

Les trois principaux acteurs présents à Copenhague étaient les Etats-Unis, la Chine et l'Union européenne. Heures après heures, les délégations étatiques enrichissaient le débat en faisant part de leurs positions.

Les négociateurs des 193 pays se sont mis au travail le 7 décembre, leur mission étant de dégager les grandes lignes d'un accord avant l'arrivée des ministres le 16, puis des chefs d'Etat les 17 et 18.

1. Les Etats-Unis

L'arrivée de Barack OBAMA était très attendue, son discours aussi, ses décisions pouvant accélérer la lutte contre le réchauffement climatique. Finalement, les Etats-Unis ont proposé de l'argent alors que les associations attendaient des engagements politiques. A chaud, nous n'y voyons qu'une faible prise de responsabilité pour celui qui a monopolisé l'attention. Il nous faut cependant analyser le contexte interne étatsunien pour comprendre que les délégations n'avaient pas intérêt à s'engager davantage.

La « stratégie des petits pas » de la délégation américaine peut notamment s'expliquer par la loi WAXMAN-MARKEY sur le marché des quotas d'émission de CO² qui attend le feu vert du Sénat américain au printemps. Le républicain climato-sceptique James INHOFE en est le plus farouche opposant.

Ce contexte législatif tend à montrer que les Etats-Unis ne cherchaient pas à obtenir un accord juridiquement contraignant mais plutôt à jeter les bases de la conférence de Mexico fin 2010².

Du côté des engagements pris par les Etats-Unis, il y a, au niveau national, l'annonce d'une réduction des émissions de carbone de 17% en 2020 par rapport à 2005 et, au niveau international, un soutien financier. Les Etats-Unis, en la personne de leur chef de la diplomatie Hillary CLINTON, ont lancé le chiffre de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en voie de développement liés au changement climatique. Cette déclaration a été perçue comme un pas important et ce, même si les Etats-Unis n'ont pas précisé quelle part de ce montant ils endosseraient.

L'envoyé spécial des Etats-Unis pour le changement climatique, Todd STERN, est le véritable chef de la « Green Team » du Président OBAMA. Il reste convaincu qu'il faut rallier les Chinois à la bataille.

2. La Chine

La Chine porte le lourd fardeau de premier pays émetteur de dioxyde de carbone mais elle n'est pas historiquement à l'origine du réchauffement climatique. La délégation chinoise a donc pris le parti de déclarer que le pays n'avait pas à limiter son développement économique et industriel. Suivant scrupuleusement les traités qu'elle a signés, la Chine ne conçoit pas non plus qu'il y ait une forme d'ingérence dans ses affaires par le biais d'un quelconque comité de surveillance international. Si la délégation chinoise est jugée ferme et intransigeante, elle a pourtant mis sur la table des projets significatifs.

La promesse de Pékin consiste à réduire son « intensité carbone » de 40 à 45% d'ici à 2020. Concrètement, cela signifie une diminution des rejets de CO² pour chaque point de croissance économique. L'Union européenne a demandé à la Chine d'augmenter ce taux à 50% et d'expliquer les moyens qu'elle prendrait pour y parvenir : le vice-ministre chinois des Affaires étrangères He YAFEI a répondu que c'était « *non négociable et inconditionnel* ». La transparence chinoise est alors devenue une condition d'engagement des Etats-Unis, He YAFEI refusant tout mécanisme international de surveillance. Le vice-ministre a d'ailleurs précisé que ce serait « *la loi chinoise* » qui régirait ces vérifications.

Pour le Premier ministre chinois, Wen JIABAO, les pays industrialisés sont les principaux responsables du changement climatique et doivent donc en assumer seuls les conséquences. La Chine réclame à présent son « droit au développement », un discours qu'a rejoint le Premier ministre indien Manmohan SINGH qui refuse de sacrifier le développement de son pays au réchauffement climatique.

Pour la quasi-totalité des observateurs, la Chine est la grande gagnante des négociations.

3. L'Union européenne

Tandis que les chefs d'Etat des pays membres de l'Union européenne (UE) ont été parmi les plus proactifs du monde, leurs délégations ont eu beaucoup de peine à faire des propositions ensemble.

² « Le « semi-échec » de Copenhague pourrait renforcer la main d'OBAMA sur le Sénat », *Les Echos*, 22/12/09, p 7

Attachée au « paquet climat énergie » initié par la Commission BARROSO, l'UE était une véritable force de proposition mais le duel Etats-Unis / Chine a prévalu sur ce terrain.

L'UE est arrivée en ordre dispersé à Copenhague, les 27 n'étant pas au même niveau de développement économique. Les délégations des ex-pays de l'Est ont considéré qu'ils n'avaient pas à être mis à contribution et que tout avait été négocié par le groupe BARROSO-SARKOZY-MERKEL-BROWN.

L'Union européenne a surenchéri à l'offre financière des Etats-Unis en précisant qu'elle prévoyait une aide de 100 milliards d'euros par an, et non 100 milliards de dollars (69 milliards d'euros aujourd'hui). Concrètement, le Conseil européen a déjà débloqué une enveloppe de 7,2 milliards d'euros sur trois ans (2010-2012) pour les financements de court terme. Le plan de financement des pays les plus touchés par le réchauffement climatique n'est donc pas clairement défini.

Fin 2008, les 27 Etats membres de l'UE avaient annoncé qu'en cas d'accord satisfaisant à Copenhague, ils pousseraient leur ambition de réduction des émissions à -30% en 2020 par rapport à 1990. Aujourd'hui, on « pousserait » à 21 ou 22%. De façon unilatérale, la France compte arriver à ce chiffre de -30%.

4. Le Brésil

Le Brésil est le seul grand pays émergent qui affirme son désir de diviser par deux les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050. Le Président brésilien Luiz Inacio LULA DA SILVA s'est notamment engagé à réduire de 80% la déforestation de l'Amazonie d'ici à 2020. Ce qui se fera si « *les étrangers payent la facture* ».

L'accord de Copenhague a fait un pas dans cette direction.

5. Le Japon

Le Japon est arrivé à Copenhague après que son nouveau Premier ministre, Yukio HATOYAMA, ait promis de réduire de 25% les émissions de CO² de son pays d'ici à 2020 par rapport à 1990. Le Japon est l'un des pays affichant les meilleures performances d'efficacité énergétique. Le pays aurait pu être un des principaux leaders des négociations aux côtés de l'UE si le conflit climatique sino-américain n'avait pas pris le devant de la scène.

6. L'Afrique

L'Afrique est arrivée unie à la Conférence, revendiquant sous une seule bannière un engagement fort de réduction des émissions des pays du Nord ainsi qu'un financement conséquent pour pouvoir s'adapter. La principale force africaine était cette unité, démontrée par la présence d'un délégataire unique, le Premier ministre éthiopien Meles ZENAWI.

Mais les intérêts sont trop divergents entre pays pauvres, pays forestiers et pays producteurs de pétrole³.

³ « Neuf acteurs au cœur de la bataille », *Le Monde*, 07/12/09, p 20

3. Le rôle de l'organisateur danois

1. La présidence danoise : un jeu parfois hors des règles

Connie HEDEGAARD, 49 ans, a eu la responsabilité, en tant que Présidente de la conférence de Copenhague, de rédiger le texte consensuel. Ancien ministre du Climat, la Danoise rejoindra José-Manuel BARROSO à la Commission européenne d'où elle gèrera le portefeuille de l'Action climatique. Cette ancienne journaliste tient toujours son blog « climat » sur le site du *Berlingske Tidende* et communique beaucoup via Twitter⁴.

Le Premier ministre danois, Lars Loekke RASMUSSEN, a conclu la conférence onusienne sous les invectives.

Etant donné le rôle qui lui était attribué, Connie HEDEGAARD n'a pas hésité à sortir du protocole pour « faire réagir ». Multipliant les rendez-vous individuels avant le Sommet, elle a continué tout au long des négociations à « court-circuiter » le processus onusien. Elle a notamment fait venir de façon anticipée certains ministres internationaux pour une réunion à huis clos. Des incidents de procédure vont ainsi se multiplier jusqu'à ce que, sortant de son obligation de réserve, la présidente de la Conférence explique le 15 décembre : « *nous pouvons échouer* ». Si cela a agacé nombre de négociateurs, il faut convenir que ce sont pour beaucoup les initiatives individuelles qui ont « sauvé le sommet ».

Connie HEDEGAARD a cependant, semble-t-il, perdu un peu de sa crédibilité politique depuis la fin du COP 15. Les analyses convergent vers un dépassement du processus de consensus large pour aboutir à des décisions prises en aréopage restreint.

2. Les principaux problèmes rencontrés par la présidence danoise

L'un des principaux problèmes rencontré par les organisateurs résultait du manque de dynamique et sans doute des limites de la gouvernance au niveau mondial. Parmi les 193 pays, les Etats-Unis et la Chine ont nettement campé sur leur position tandis qu'un clivage se créait entre pays industrialisés, émergents et pauvres.

De plus, les intérêts particuliers nationaux prédominaient. Notons par exemple que Mahmoud AHMADINEJAD a plaidé pour que la lutte contre le réchauffement climatique soit imprégnée des « *valeurs dictées par Dieu tout-puissant* » tandis que Hugo CHAVEZ la qualifiait de viscéralement « *anticapitaliste* ».

La présidence danoise a du faire face le mardi 8 décembre au dévoilage de son projet d'accord par *The Guardian*. Cela a créé un difficile contexte de négociation après que le G77 ait accusé la présidence de partialité en faveur des Etats-Unis. Après cette accusation, le G77 est devenu plus influent, plus revendicatif et cela a nettement orienté la suite des débats.

Avant l'arrivée des chefs d'Etats, le Danemark a donné aux ministres des 193 pays deux textes très techniques préparés par les négociateurs.

⁴ « Connie HEDEGAARD, pilote des débats », *Le Monde*, 06/12/09, p 22

4. Le rôle des chefs d'Etat et de gouvernement

Les chefs d'Etat et de gouvernement sont les troisièmes à prendre la parole à Copenhague après les experts et les ministres. Ils se sont succédé à la tribune selon le protocole onusien. Etant donné leur nombre, ce sont les multiplications de réunions informelles en nombre restreint qui ont permis de négocier l'accord de Copenhague.

1. Les modes de concertation et de débat

Les discussions ont pris la forme d'interventions à la tribune, de tables rondes et surtout, d'entrevues.

Les chefs d'Etats ont commencé à prendre la parole le jeudi 17 décembre. Nicolas SARKOZY a alors réuni d'urgence un « groupe de pays représentatifs » afin qu'il formule une déclaration politique sous forme d'accord. La réunion a eu lieu à 23 heures au Bella Center, et les représentants ont travaillé toute la nuit : les dissensions étant trop fortes, ils ne sont pas parvenus à rédiger la première mouture d'un accord⁵.

Les chefs d'Etats se sont ensuite réunis eux-mêmes et ont rédigé plusieurs *draft texts*. Les réunions des représentants puis des chefs d'Etat telles que voulues par la France n'ont pas abouti à un texte.

La Chine a ensuite organisé une réunion avec l'Inde et le Brésil. Barack OBAMA les a retrouvés et un compromis sur le contrôle des engagements climatiques a été trouvé. C'est cette réunion très officieuse qui a conduit à désenclaver l'écriture d'un texte.

Lorsque les chefs d'Etats s'en sont allés le vendredi 18 au soir, le texte n'était toujours pas finalisé. Ce dernier n'est plus technique comme celui qui était présenté par les négociateurs, il est davantage politique et moins ancré dans le concret.

2. Les stratégies au sommet

Les pays de l'Union européenne (UE) souhaitent bâtir une « grande alliance » afin d'obliger la Chine, le plus gros pollueur de la planète, à prendre des engagements pour réduire ses émissions de CO².

En amont cependant, nombre de chefs d'Etats avaient rencontré Connie HEDEGAARD ou avaient échangé leurs points de vue, Nicolas SARKOZY s'était notamment entretenu en visioconférence avec de nombreux leaders internationaux.

Le président de la République avait conclu unilatéralement un accord sur le climat avec le Premier ministre Meles ZENAWI, porte-parole des 51 pays africains à Copenhague. Mais la désunion des pays d'Afrique en limite la portée. D'autre part, l'alliance de la France avec le Président brésilien LULA n'a pas donné de résultat. Les affrontements ont été, pour reprendre les mots du Président français « assez francs, assez virils » avec les Chinois et les Indiens.

Les chefs d'Etats pétroliers sont les grands absents des négociations de Copenhague, et pourtant ils sont les plus gros pollueurs de la planète si l'on estime l'émission de gaz carbonique due à l'extraction du pétrole. On peut se demander pourquoi ils n'ont pas été plus impliqués dans les stratégies étant donné que, par exemple, une taxe carbone internationale ne pourrait être envisagée sans négocier avec eux⁶, ce qui est pourtant l'instrument privilégié des économistes pour lutter contre l'effet de serre. Du point de vue analytique, il faut considérer la présence des Etats pétroliers comme incontournable dans les discussions sur le réchauffement climatique.

Les pays sont arrivés avec des stratégies individuelles comprenant des alliances *ad hoc* qui n'ont pas été forcées de proposition.

Du côté de l'opinion publique, les chefs d'Etat et de gouvernement ont été ouvertement accusés de ne vouloir parvenir à un accord « au rabais » que dans l'intention de ne pas perdre la face⁷.

⁵ « Douze journées pour passer de l'espoir à la désillusion », *Le Monde*, 21/12/09, p 4

⁶ « Les oubliés de Copenhague », *Les Echos*, 22/12/09, p 11

⁷ Elise BUCKLE (WWF). *Le Parisien*, 16/12/09, p 6

5. Les experts internationaux

Les experts internationaux ont pris part aux débats et leurs critiques étaient attendues par les médias, parfois davantage que celles de certains chefs d'Etat.

1. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

Le GIEC, ou IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) a été fondé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Le GIEC est présidé par l'économiste indien Rajendra K. PACHAURI. On le considère comme l'un des porte-paroles les plus convaincus et les plus influents de la lutte contre le réchauffement climatique. Le GIEC s'est vu co-attribuer le prix Nobel de la Paix. Son influence est mise à contribution de mouvements visant à réduire la consommation de viande et à utiliser davantage les transports publics.

C'est le rapport du GIEC qui a chiffré à 2°C la limite du réchauffement moyen de la planète par rapport à l'ère industrielle. C'est lui encore qui préconise que pour stabiliser le niveau de concentration des gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère à 450 ppm (parties par million), les pays développés doivent réduire leurs propres émissions dans une fourchette de 25% à 40% d'ici à 2020 et de 80% d'ici à 2050. Le groupe d'experts a notamment prédit qu'en l'absence de contraintes de transfert des nouvelles technologies et de financement du Nord vers le Sud, la hausse serait de 3, 5°C.

Un prochain rapport du GIEC en 2014 sera un point d'étape avant 2050.

L'expert en climatologie français Hervé LE TREUT est coauteur du quatrième rapport du GIEC. Pour lui, si les chefs d'Etat avaient acté une division par deux des émissions mondiales d'ici à 2050, cela aurait supposé des changements structurels d'une très grande importance. Pour la France par exemple, il conviendrait alors de ratifier le Grenelle 2 de l'environnement mais dans une version très contraignante ; qui réduit la vitesse sur les autoroutes et précise combien chacun a le droit de dépenser en essence.

2. Les personnalités présentes et les experts

Des personnalités comme le prix Nobel de la Paix, Al GORE, ont martelé l'importance du sommet alors que la conférence semblait se diriger vers un échec.

De façon plus informelle, le « père de la communauté d'experts », Michael ZAMMIT CUTAJAR, se voit confier la supervision des questions les plus complexes. Le Maltais est Président du groupe de travail spécial du protocole de Kyoto.

A la différence des organisations environnementalistes, les experts internationaux voient dans l'accord de Copenhague un « semi-échec » plutôt qu'un revers cuisant. Les experts songent en effet à la sortie de l'immobilisme de l'ère BUSH tandis que les ONG fustigent le manque d'objectifs ambitieux ou précis du président OBAMA.

Les experts ne sont pas uniquement issus du monde écologiste, mais aussi juridique. Car il a fallu régler l'articulation entre l'accord de Copenhague et les deux textes officiels de discussion qui concernent d'une part les pays placés sous le protocole de Kyoto et d'autre part tous les autres pays. Le texte n'a pas été adopté formellement, il n'a aucune contrainte juridique et ne s'applique qu'à ceux qui l'ont signé. Selon l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDR), « nous avons deux voix avant Copenhague, nous en avons à présent trois »⁸.

⁸ « Les incertitudes du calendrier de l'après-Copenhague », *Le Monde*, 22/12/09, p 4

2^{ème} partie : Les modes de concertation et de débat lors des sommets internationaux

1. Les G influents

1. Le G77 : le groupe influent des pays émergents

Le G77 est un groupe hétéroclite mais influent qui milite pour un prolongement du protocole de Kyoto.

Pour le groupe des 77 (qui réunit en réalité 130 pays en développement, 77 étant le nombre de pays à sa formation en 1964), l'accord de Copenhague est « *le pire de l'histoire* » selon son président le soudanais Lumumba Stanislas DIA-PING. Les pays insulaires et le continent africain sont les plus vulnérables aux effets du réchauffement climatique et demandent à ce que l'engagement chiffré des pays riches soit plus important pour faire face à la baisse de la pluviométrie, l'avancée de la désertification et les mouvements de population de grande ampleur⁹.

Le G77 n'a pas été force de proposition à Copenhague.

2. Le G2 : le binôme sans lequel il ne peut y avoir d'accord

Sur les questions de climat, il semblerait que rien ne puisse se faire sans un accord au préalable du « G2 », ce terme inventé pour désigner les Etats-Unis et la Chine¹⁰.

3. Le choix d'un « G » sur les questions climatiques

Notons que quelques voix se font entendre pour que le G20 prenne en main les négociations sur le climat compte tenu de ses impacts économiques. La restriction du groupe de décideurs offrirait une possibilité de dépasser la conférence de Copenhague et son mode de fonctionnement en faisant participer tous les pays.

Deux sommets de chefs d'Etat et de gouvernement sont déjà programmés : 25-27 juin à Muskoka au Canada et en novembre à Séoul en Corée du Sud. Le traditionnel sommet du G8 pourrait être relégué au second plan. La reconnaissance de cette large enceinte a été entérinée par le sommet de Pittsburgh en septembre 2009 pour la coordination des efforts face à la crise mondiale.

2. L'Organisation des Nations Unies (ONU)

Le diplomate clef des Nations Unies à Copenhague était Yvo de BOER, le secrétaire exécutif de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

1. Problèmes rencontrés par les Nations unies

La procédure onusienne de décision à 192 s'est révélée inadaptée et inefficace.

La concertation internationale a été réduite au minimum ainsi que le niveau général d'exigence. La version définitive du texte a été présentée à la CCNUCC en session plénière le samedi 19 décembre à 3 heures du matin. Au cours de l'audience, la légitimité et le statut du texte sont critiqués ; à 9 heures il est dit que la déclaration ne saurait être adoptée par consensus et donc devenir une décision de la convention. La valeur juridique de l'accord, qui n'a pas été signé, n'a pas caractère de Traité.

Il est à noter que les Nations unies ont aussi fait parler d'elles en ouvrant une enquête sur le « Climategate », cette affaire d'e-mails de l'université de l'East Anglia selon lesquels des scientifiques manipuleraient la question du rôle de l'homme dans le réchauffement.

⁹ « Les pays pauvres crient à la trahison », *La Tribune*, supplément *Après Copenhague* du 21/12/09, p 3

¹⁰ « Editorial : une déception », *Le Monde*, 21/12/09, p 2

2. Critiques des Nations unies

Pour les experts internationaux, les Nations Unies ne sont pas une organisation forte ; en témoigne leur rôle dans les guerres et dans le partage des ressources, il semble qu'il n'y ait pas de possibilité de régulation dans ces domaines. Les Etats restent souverains d'une manière forte, sans le dépassement des souverainetés de plus de 190 pays à la fois, un accord consistant a peu de chance d'éclorre sous le système onusien.

Après l'échec de la tentative de négociation française, Nicolas SARKOZY dira que le système des Nations Unies est « à bout de souffle », « on ne vote pas, on décide par consensus, ce qui donne à n'importe quel pays un pouvoir démesuré ». Cet état de fait pourrait être réglé, selon des politiques, par la prise en main des négociations climatiques par le G20.

Pour le ministre de l'Ecologie Jean-Louis BORLOO, les règles de l'unanimité imposées par l'ONU sont trop contraignantes pour parvenir à un accord¹¹. Avec optimisme, il dira que le plus important est que la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, l'Afrique et l'Europe soient réunis autour d'une même table dans le but de faire avancer un processus, ce qui a pris 13 ans concernant Kyoto.

3. L'Union européenne et l'ONU

Le trio français SARKOZY-BORLOO-JOUANNO a rencontré ses limites dans le système onusien, ce qui relance en contrepartie la proposition faite lors de la présidence française de l'Union européenne de création d'une taxe verte aux frontières européennes sur les produits en provenance de pays non-engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique, une idée ralliant désormais de nouveaux partisans¹².

Il est à noter que l'UE n'a en effet pas renoncé à ses fameux « trois vingt » : +20% d'économies d'énergie, -20% d'émission de CO² et 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique d'ici à 2020. Les Etats membres inquiets du dumping environnemental pourraient être ainsi séduits par ce « protectionnisme vert ». Notons aussi que l'UE avait communiqué sur le passage à -30% des émissions de CO² en cas d'accord concluant à Copenhague. Cela n'est pas avorté apparemment, il faudra attendre que les pays liés par l'accord fassent leurs premières communications, certains annonceront des objectifs plus ambitieux.

¹¹ « Jean-Louis BORLOO : « c'est une première étape » », *Le Figaro*, 21/12/09, p 6

¹² « Les limites du volontarisme vert de SARKOZY », *La Tribune*, 21/12/09, p 3

3. Sommet de Mexico en novembre 2010

Les politiques tenteront de relancer les négociations pour le sommet de Mexico, le COP 16, qui aura lieu en novembre.

1. Un exercice qui reprendra les ambitions de Copenhague

Le texte arraché *a minima* le dernier samedi au matin et ratifié par 116 pays sur 193 pourrait être considéré comme « *une première étape essentielle* » - reprenant les mots du secrétaire général de l'ONU, Ban KI-MOON.

L'objectif est le même que celui fixé à Copenhague : aboutir à un traité international juridiquement contraignant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et fixer un cadre clair pour l'après-Kyoto.

Avant l'échéance de novembre, les politiques espèrent d'ores et déjà une relance des discussions à Bonn en juin ; une réunion intermédiaire avant le sommet. Ce sera notamment le moment de progresser sur les dossiers polémiques des financements et de la déforestation.

2. Le découragement a priori n'empêche pas les espoirs

Pour Connie HEDEGAARD, « *il sera difficile de réunir autant de dirigeants du monde à un nouveau sommet climat, appelant à fixer des objectifs contraignants* »¹³.

Un espoir pour les négociations internationales réside dans l'éclaircissement de la position américaine qui pourrait avoir lieu grâce au vote de la loi Climat au Congrès. Il faut aussi miser sur la Chine qui souhaitera en principe que son image sur la scène internationale ne soit pas ternie, elle pourrait donc adopter des positions plus souples.

Il faut aussi penser à l'apport de l'échéance de Kyoto, pour Yvo DE BOER, responsable climat à l'ONU, l'expiration de la phase 1 du protocole de Kyoto va créer « *un sentiment d'urgence et permettra de rouvrir une perspective de long terme* »¹⁴.

Une autre inconnue de ce futur sommet est l'opinion publique dont on ne sait si elle se mobilisera avec la même intensité qu'à Copenhague.

3. Faut-il un traité contraignant à Mexico ?

Il faut aussi s'interroger sur la réelle portée d'un accord juridique contraignant. Si les détracteurs du sommet de Copenhague le qualifient d'échec, fallait-il pour autant espérer un texte comme celui de Kyoto ?

Ce n'est pas certain dans la mesure où ses règles contraignantes n'ont pas fait changer les comportements des pays signataires, qu'ils n'ont pas été mis à l'index, que les Etats-Unis ne sont pas blâmés de ne pas en faire partie et qu'il n'y a pas eu d'accident diplomatique ou économique.

¹³ « Mexico pour faire oublier Copenhague », *Le Tribune*, 21/12/09, p 3

¹⁴ « Lutte contre le réchauffement climatique : et maintenant ? » ; *La Tribune*, supplément *Après Copenhague* du 21/12/09, p 2

3^{ème} partie : Quel mode de décision finale ?

1. Comment intégrer les ONG ?

Les ONG et les scientifiques ont largement contribué à faire de la Conférence de Copenhague un événement planétaire en plus d'avoir fait avancer le débat.

Depuis le 16 décembre, le nombre d'accréditations des ONG a lourdement chuté afin de faire place aux délégations présidentielles et d'éviter les manifestations. Les représentants d'organisations passent de 20 000 à 90, on assiste à une « course au badge » qui se traduit parfois par l'invitation par des gouvernements à rejoindre leurs délégations. Une bonne idée est de garantir l'accès des représentants des ONG et des associations tout au long du processus de débat en prévoyant davantage la répartition des places. Leur place en tant qu'informateur et relai d'opinion est légitime, les ONG doivent donc être intégrées sous peine de perdre de l'information et de risquer de heurter l'opinion.

Les ONG se sont montrées très critiques à la fin du sommet. Pour l'eurodéputé Yannick JADOT, ancien responsable de Greenpeace, « *les dirigeants des grands pays ont échoué lamentablement* ». Pour Oxfam France Agir-Ici, le sommet historique est une « *fuite en avant historique* » et un « *déni de démocratie* ». Pour le Réseau Action Climat, « *l'arrogance de quelques chefs d'Etat ébranle le processus même de négociation* ». Les Amis de la Terre International, eux, sont « *écœurés par l'incapacité des pays riches à s'engager* » alors qu'ils sont les pays les plus émetteurs de gaz à effet de serre¹⁵.

Lorsque l'on sait que les ONG ont permis de populariser le sommet de Copenhague, il convient d'ajouter à la question de la légitimité de l'intégration des ONG aux discussions, la question de l'image négative diffusée par les ONG non contentes de leur éviction.

Le sommet sonne également l'échec des ONG puisqu'elles se sont beaucoup engagées dans le processus depuis 2 ans.

Sans aucun doute, elles se retrouvent actuellement démobilisées mais chercheront un nouveau souffle avant fin 2010. Le fait qu'elles aient été mises à l'écart pourrait conduire à des revendications plus ou moins violentes selon le degré de radicalité des ONG que nous avons vu précédemment.

2. Comment intégrer les entreprises ?

Certaines entreprises émettrices de CO² s'étaient mobilisées à Copenhague. Le résultat les soulage sur le court terme mais leur ôte une certaine visibilité sur les investissements futurs et les stratégies écologiques.

Aux États-Unis, la marge de manœuvre est ainsi plus grande pour permettre aux entreprises et au secteur de l'industrie de peser sur la future loi sur le climat.

1. Les intégrer comme informateurs

En Europe, la mobilisation est forte de la part des sidérurgistes comme des cimentiers ou des chimistes qui militent pour éviter à tout prix un « serrage de vis » à 30%, à présent que l'accord de Copenhague a échoué sur le plan des actions concrètes. Jean-Pierre CLAMADIEU, PDG du chimiste RODHIA et responsable de la commission développement durable du MEDEF s'inquiète de cette surenchère de l'Europe et affirme que « *dans les conditions actuelles, il paraît peu réaliste que l'Europe passe à moins 30% de CO²* »¹⁶. Le président du BDI, qui représente les industriels allemands, Werner SCHNAPPAUF, précise que ces 30% désavantageraient gravement les entreprises européennes face à leurs concurrentes des autres blocs économiques.

Devant de telles précisions, qui vont à contre-sens de la politique actuellement menée, il convient d'associer les entreprises au même titre que les ONG : des informateurs techniques qui connaissent les implications des régulations climatiques en termes de productivité.

¹⁵ « Les écologistes dénoncent « un échec lamentable » », *Le Monde*, 21/12/09, p6

¹⁶ Interview, *Les Echos*, 22/12/09, p 7

2. Penser aux nouveaux marchés

Outre le résultat sur les comptes directs des entreprises, moins de CO² signifie aussi moins de quotas et des prix en hausse du CO² sur les marchés. Ce qui ne devrait pas advenir actuellement.

D'un autre côté, l'absence d'accord sur le climat conduit à une stagnation due à l'incertitude des nouveaux marchés. Les énergies renouvelables, le solaire et l'éolien en tête, ont connu une véritable expansion, tout comme les outils de captage du CO². L'absence d'accord éconduit ces nouveaux marchés.

Les industriels européens ne devraient pas profiter de ce « trou d'air politique » pour relâcher leurs efforts contre la pollution, surtout si les Chinois et les Américains se lancent dans la course au « green tech »¹⁷.

3. Quel mode de décision est le plus légitime

1. Dresser un constat géopolitique mondial et définir les décisionnaires

Il convient d'apprécier et de prendre en compte les éléments de diplomatie internationale apportés par le sommet de Copenhague. Pour élaborer le meilleur mode de décision, il faut en effet considérer la nouvelle « mappemonde géopolitique » et les nouveaux rapports de force mondiaux afin de cerner au mieux comment construire la « diplomatie climatique ».

Ainsi, il faut retenir que le couple sino-américain est incontournable. Que ce couple est à la fois informel et controversé, et que sa stratégie est avant tout défensive. Un négociateur occidental s'interroge : « *la Chine est-elle consciente de ses nouvelles responsabilités de grande puissance ?* »¹⁸. Concernant les Etats-Unis, Copenhague devait sceller le moment de leur entrée officielle, il faut que cette entrée se fasse au plus vite.

Un second constat : l'Europe est vertueuse mais impuissante à mener un accord contraignant. En ne trouvant pas Barack OBAMA comme allié et en ne faisant pas front commun sous l'étendard de l'UE, les Etats membres n'ont pu imposer leur vision pourtant très en pointe grâce à l'adoption du « paquet énergie climat ». José Manuel BARROSO convient que l'accord ne répond pas aux ambitions européennes mais que l'UE a « *tiré le sommet vers le haut* ».

Gardons en tête que l'Afrique est venue unie au sommet de Copenhague est qu'elle s'est peu à peu fissurée en laissant apparaître des clivages en interne. Ainsi, tandis qu'une partie de l'Afrique suivait la force antioccidentale du G77, d'autres se rapprochaient de l'Europe pour négocier la plus forte manne financière.

Pour réfléchir aux parties prenantes à la négociation, il faut considérer le rôle précis des chefs d'Etat. En effet, ils peuvent paradoxalement « *sauver le processus* » en se mobilisant très rapidement et efficacement, comme le dit Brice LALONDE mais aussi « *court-circuiter les voies traditionnelles de la négociation* »¹⁹.

2. Une nouvelle gouvernance

La discussion climatique ne saurait donc se faire sans une nouvelle gouvernance mondiale. Il semblerait que la formule des « G » restreints soit pour l'instant la plus appropriée pour répondre aux crises.

Bien entendu, les pays en développement qui se sont battus pour conserver le protocole de Kyoto voient d'un mauvais œil la remise en question du système onusien.

Il faut garder en tête que sur les 120 chefs d'Etats présents à Copenhague, seulement 28 sont parvenus à discuter intensément ensemble pour en extraire l'accord. Si la restriction du nombre n'est pas en soi légitime, elle est la plus productive.

Il faudra que la valeur juridique des prochains textes ne soit pas aussi équivoque que cette décision « *acrobatique* » comme la qualifie Michael CUTAJAR, l'un des responsables de la délégation onusienne. Pour le professeur Laurence BOISSON de CHAZOURNES, c'est « *le droit qui accompagne la politique* ».

¹⁷ Dominique SEUX : « les entreprises après Copenhague », *Les Echos*, 22/12/09, p 10

¹⁸ « La « diplomatie climatique » a dessiné un nouveau monde », *Le Figaro*, 21/12/09, p 4

¹⁹ « Questions sur les carences d'un sommet bancal », *Le Figaro*, 21/12/09, p 4

Les pays pétroliers n'envisageant pas la création d'un dispositif mondial pesant sur les demandes en pétrole (taxe, droits à polluer...) à moins de fortes compensations, il faudra inclure les pays pétroliers aux réunions.

La réunion intermédiaire de Bonn devra traiter de la transformation de l'accord de Copenhague en traité international.

3. Penser au choix des peuples

Selon le *think tank* Centre pour le progrès américain, il faut « *commencer à utiliser des forums alternatifs* », on pense au G20 ou au Forum des économies majeures mais ce, à condition que les pays les plus vulnérables au changement climatique y participent.

Pour la Fondation Nicolas HULOT, c'est une bonne chose que la discussion se passe au niveau des présidents en écartant ONG, société civile et fonctionnaires car le choix d'une baisse de la consommation qui entraîne par répercussion une baisse des émissions est un « *choix de peuples, donc de présidents* »²⁰.

²⁰ Jean-Marc JANCOVICI : « des avancées au sommet sur le climat », *Les Echos*, 22/12/09, p 11