

## **L'échec de Copenhague en perspective**

**Edwin Zaccai**

La 15<sup>ème</sup> Conférence des parties (COP) à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC), s'est achevée après deux semaines à Copenhague sur un accord de trois pages, dont les parties ont, selon les termes officiels, seulement "pris note". Parmi une longue suite de conférences plus ou moins considérées comme des succès (Kyoto 1997), des échecs (La Haye 2000), ou des demi-échecs (Bali 2007, Poznan 2008), cette étape revêtait une importance particulière, devenue hautement symbolique. Le protocole de Kyoto, qui est une application de l'UNFCCC, comporte des échéances clés situées en 2012. Pour permettre une continuité par rapport à ces engagements le tournant 2010 était vu comme une limite. Après cette mobilisation médiatique et politique ayant marqué profondément 2009, il faudra maintenant attendre le rendez-vous de Mexico, en novembre prochain pour voir si des conditions d'une poursuite d'engagements sur le mode Kyoto peuvent encore être fixées.

Enormément a été dit sur les raisons de cet échec, et je voudrais ici, tout en sélectionnant certains éléments factuels, les replacer dans le contexte où devait s'inscrire l'accord, nettement plus ambitieux, recherché. Je les répartirai en trois catégories: enjeux climatiques, inégalités mondiales, problèmes de gouvernance. Dans une dernière partie je tenterai de réfléchir aux enjeux plus larges encore de l'intégration de questions climatiques dans les transformations politiques et sociales.

### **Enjeux climatiques**

Souvent évoqué et pourtant encore pas assez compris dans le public, esquissons le "mur" du climat sur lequel la trajectoire humaine mondiale est en passe de se heurter avec fracas. Actuellement on mesure une concentration de 430 ppm équivalents CO<sub>2</sub> de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (dont 387 de CO<sub>2</sub>), et ce chiffre augmente d'environ 2 ppm par an, ce qui nous mènera à 450 ppm dès 2020, si l'évolution continue de la sorte. Or, plutôt que de ralentir, celle-ci a tendance à s'accélérer: depuis la conférence de Kyoto en 1997, les émissions mondiales annuelles ont...augmenté de 20% (même si celles de l'UE et de certains pays ont diminué par rapport à 1990). Il faut savoir que 450 ppm est l'objectif de stabilisation visé actuellement, son dépassement devrait être le plus court possible, et pour cela il faut réaliser des réductions fortes et rapides d'émissions.

Pourquoi un dépassement de 450 ppm doit-il nous alarmer ? Parce qu'il amène la planète au-dessus d'un réchauffement de 2°C par rapport aux périodes pré-industrielles. Vu le "dynamisme" des émissions, peu d'experts croient encore que cette limite sera respectée. De combien le 21<sup>ème</sup> siècle verra-t-il le réchauffement ? 3, 4, 5, 6, voire 7° C ? Le Groupe intergouvernemental d'études sur le climat qui a étudié les conséquences de ces différentes élévations de température, n'a pas voulu s'aventurer à décrire ce qui se passerait au-dessus de 5°C, tant les effets de 2 ou 3°C apparaissent déjà redoutables<sup>1</sup>. L'expression "deux degrés" a été actée à la première page de l'accord de Copenhague, mais sans référence à une période de départ, et sans échéance. Faut-il être exagérément méfiant, en craignant qu'une échéance vienne ultérieurement s'y accoler, de la même façon qu'au sommet du G8 en juillet 2009 (Aquila), la déclaration des chefs d'état visait à respecter une limite de "2°C en 2050" ? (Alors que l'UE a souvent affirmé jusqu'à il y a peu un objectif de deux degrés maximum pour 2100). Autre marge de négociation ultérieure autour de ces termes fétiches de "deux degrés", les référer à la température actuelle, d'environ 0,7° supérieure à la situation pré-

---

<sup>1</sup> E. Zaccai (2008), "Flannery T., *Les faiseurs de pluie. Comprendre et préserver l'équilibre climatique*", *Développement durable & Territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/index4783.html>

industrielle. Toutefois un renvoi est fait dans l'accord aux "vues scientifiques". De nombreuses versions "draft" des accords mentionnaient d'ailleurs la nécessité de se référer non seulement à l'évolution des travaux scientifiques, mais à celle des observations.

Car justement un paradoxe c'est que Copenhague si frileux dans ses décisions a été marquée par des témoignages venus de toutes parts sur des effets tangibles d'un réchauffement déjà à l'œuvre, que ce soit dans des discours de chefs d'état ou des reportages de journalistes ou d'associations. Paradoxe qui n'est évidemment qu'apparent, car respecter lesdites limites atmosphériques signifie pour les pays industrialisés diviser par un facteur 5 ou 10 leurs émissions avant 2050, et de 30% d'ici 10 ans seulement. Quant aux pays en développement, sachant qu'ils seraient à l'origine de 90% des émissions supplémentaires attendues d'ici à 2050, date où en fait les émissions mondiales devraient avoir diminué de moitié (après un pic mondial souhaité en 2015, soit dans 5 ans...), on mesure combien pour eux ces objectifs représentent des modifications fondamentales.

Pour en donner une illustration voyons ce qu'a réalisé l'Europe depuis Kyoto. Une réduction de 7% sur 20 ans par rapport aux émissions de 1990, acquise avec une contribution majeure de la fermeture d'usines polluantes à l'Est de l'Allemagne. Passer à 20% entre 2010 et 2020 (y compris les 7% réalisés, donc environ 13% supplémentaire), signifie quadrupler cet effort (deux fois plus en deux fois moins de temps), sachant que les "low hanging fruits" (les économies les plus faciles à réaliser) sont déjà engrangés. Quant à l'objectif de 30% qui était celui maximal de l'UE (des ONG demandaient 40%), il signifie multiplier par 6 ou 7 l'intensité de l'effort réalisé pour satisfaire Kyoto. Dernier repère, majeur, dans ces données matérielles, la crise économique que nous venons de connaître a décalé le rythme des émissions de deux ans tout au plus. Certes il y a eu des baisses, mais à quel prix social et politique, et leurs effets ne retarderont le processus qu'assez marginalement en définitive si les trajectoires se poursuivent "business as usual".

Avec ces quelques repères, on comprend aussi pourquoi de plus en plus d'intérêt se porte sur le développement de techniques, agronomiques ou autres (géo-ingénierie) visant à *retirer* du CO<sub>2</sub> de l'atmosphère. Les scénarios officiels envisagent non seulement faire de la capture de carbone à la sortie d'usine de production électrique à base de charbon (un dispositif majeur des stratégies actuelles, bien qu'encore très peu présent), mais la pratiquer aussi à base d'incinération de végétaux, ce qui retirerait du carbone pour l'enfouir sous le sol. En outre, il faudrait non seulement arrêter la déforestation, mais pratiquer une reforestation importante pour stocker du CO<sub>2</sub> dans les arbres ainsi que dans les sols qui sont des milieux de stockage importants. Il y a d'autres pistes, mais elles restent actuellement moins concrètes encore, ce qui nous ramène aux deux piliers de la convention sur les CC, diminuer les émissions, et s'adapter aux effets des changements.

En matière d'adaptation, il a été peu discuté à Copenhague de la situation de pays riches, pourtant dans un certain nombre d'entre eux commencent à s'élaborer des stratégies à ce sujet y compris dans des villes. Cette adaptation nécessaire devra intégrer des menaces mais aussi des opportunités (tourisme, changements de métiers, ...) Mais c'est bien sûr aux pays en zone équatoriale et sub-saharienne qu'on pense avant tout, étant donné leur énorme vulnérabilité à cet égard. D'où des demandes d'aide, dont l'accord de Copenhague se fait le relais : des nouvelles ressources seront fournies par les pays développés à concurrence de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012, en priorité vers les pays les plus pauvres et les plus vulnérables. De plus les pays développés "s'engagent à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement".

## **Inégalités**

Les inégalités fondamentales dans la responsabilité des émissions de gaz à effet de serre entre pays sont bien connues. Ainsi par exemple, les populations vivant dans les 100 pays qui seront les plus affectés par les changements climatiques seraient responsables de 3% seulement des émissions mondiales<sup>2</sup>. A l'autre bout de l'échelle, on a beaucoup parlé du G2, Etats-Unis et Chine, les deux plus gros émetteurs (plus de 40% du total), et de l'UE proportionnellement moins polluante par unité de richesse, mais dotée d'une forte responsabilité historique. Entre ces pôles, s'étalent une diversité de situations et d'enjeux, avec des pays comme l'Indonésie, énorme contributeur par sa déforestation, des pays à industrialisation moyenne en phase de croissance, de petites îles menacées d'immersion, etc... La fiction traditionnelle onusienne d'un bloc de "pays en développement" démontre ici fortement ses limites. Que l'on pense en particulier à l'aspect de transferts de technologies. Au sein des 100 milliards par an, dont il est question dans l'accord, une partie y sera consacrée, et ce n'est là d'ailleurs qu'une fraction de ce qui serait nécessaire. Pour la Banque mondiale, les besoins de financement pour la prévention se monteraient à 400 milliards de dollars par an en 2030, tandis que pour l'Agence Internationale de l'Energie, on devrait investir pas moins de 10 mille milliards d'ici à 2030 pour concrétiser le scénario de 450 ppm. Il est évident qu'une bonne part de ces questions technologiques aujourd'hui, loin d'obéir à l'ancien schéma de l'aide au développement, mettent en jeu des questions de compétition très complexes entre pays de l'OCDE et émergents sur des secteurs porteurs.

Durant toute l'année 2009, les représentants des états du monde se sont efforcés de préparer l'accord de Copenhague lors de réunions intermédiaires, en dépit de tout ce qui sépare ces situations contrastées autant qu'interdépendantes. Les échos de ces préparatifs étaient peu encourageants, et la situation paraissait bloquée à de nombreux niveaux. De fait, les délégations espéraient des derniers jours de la conférence et de l'arrivée d'un nombre de record de chefs d'état un déblocage, qui n'a pas eu lieu. Jusqu'au dernier jour, les délégations ont négocié sur deux textes en parallèle. L'un basé sur le Protocole de Kyoto cherchait établir les conditions d'une seconde période d'engagement. Ce document avait les faveurs de pays en développement, en particulier les plus pauvres, étant donné qu'il est contraignant à l'égard de pays développés et ne formule pas d'exigences envers les pays peu émetteurs. L'autre, basé directement sur la convention des Nations Unies, permettant d'inclure sur des bases différentes tous les pays, y compris les Etats-Unis et de grands pays émergents. En définitive, un troisième texte "politique" est venu s'ajouter et c'est celui qui constitue finalement l'accord de Copenhague.

## **Gouvernance**

L'organisation danoise des débats s'est vu critiquée par nombre de voix, ce qui pourrait affaiblir le début du mandat de la nouvelle Commissaire européenne à l'action climatique, Mme Connie Hedegaard, remplacée d'ailleurs les derniers jours dans sa fonction de présidente de la conférence par le premier ministre danois. En outre, les restrictions sévères apportées à la participation des ONG (certains participants ont dû faire plus de 10 heures de file, et durant les derniers jours seule une petite fraction des ONG présentes a pu être admise dans l'enceinte du Bella Center) sont inhabituelles dans les Cop précédentes. Au-delà, c'est bien sûr le problème de la décision onusienne à l'unanimité qui a été discuté. L'avantage de cette enceinte est la prise de parole et la participation mondiale, avec un biais un peu moindre que d'ordinaire pour de petites nations dotées de faible pouvoir. Les blocages dépendent des dossiers, et dans ce cas les raisons ne manquaient pas. Plus spécifiquement la position politique européenne a également été scrutée, à la fois dans ses faiblesses éventuelles de coordination interne et sa place dans le concert des nations. S'il est vrai que certains pays européens se sont également exprimés à titre individuel – ainsi de

---

<sup>2</sup> [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org), voir leur savoureux petit clip à ce sujet, "The Bill", sur youtube.

l'initiative franco-africaine dont le statut dans la position européenne n'était pas clair – il n'est pas sûr que ces tiraillements aient joué un rôle majeur. Quant à la supposée faiblesse de l'Europe dans la décision finale, il faut apprécier combien sa place a changé depuis la conférence de Kyoto: à ce moment, sans les Etats-Unis et avec des pays émergents peu concernés par les objectifs de réduction, l'UE était au centre de la décision avec le Japon et quelques grands pays industrialisés. Ce n'est plus le cas. Néanmoins les engagements clairs de l'Europe envers de réductions d'émission, ont joué un rôle certain dans toute la dynamique. Une erreur de communication étant peut être à situer dans l'impression souvent donnée en Europe, y compris par M. Barroso, que Copenhague ne pouvait se conclure sur un échec.

Mais au-delà du texte lui-même et de futurs accords possibles, des problèmes plus fondamentaux de gouvernance des changements climatiques se posent tant au niveau de l'adaptation que de leur prévention. Pour le premier point, on peut citer en particulier la faiblesse de gouvernance interne des pays pauvres qui va handicaper la distribution des fonds vers les populations concernées. Quels acteurs de terrain vont aider les agriculteurs à adapter leurs semences, leurs habitats, à modifier l'irrigation ? Par quelles institutions et selon quelles règles démocratiques, des montants considérables, vont-ils pouvoir transiter vers des multitudes de villages et de quartiers urbains où les structures étatiques sont très peu présentes ? Les ratés considérables de l'action publique dans le pays le plus riche de la planète avant, pendant et après l'ouragan Katrina en 2005 peuvent nous rendre circonspects. L'adaptation est loin de n'être qu'une question de montants financiers, au-delà des difficultés considérables pour mettre ceux-ci à disposition. Elle s'intègre dans des processus politiques au sens large par lesquels les sociétés font face à des problèmes divers qui affectent les populations, dont celui du climat représentera progressivement une part croissante dans certaines régions. Travailler sur ces processus est nécessaire tant pour d'autres questions visant les populations que pour les questions climatiques, l'enjeu est donc encore une fois très vaste ici aussi.

Il l'est également, en matière de prévention, pour ce qu'on a appelé la "finance du carbone". Sur ce terrain Copenhague apparaissait comme un rendez-vous clé pour donner des signaux aux investisseurs quant au prix à court et moyen terme de la tonne de carbone. Ce prix, dépendant au premier chef de conventions comme celles de Kyoto et des politiques nationales ou régionales, constitue un facteur déterminant pour encourager des investissements en énergie renouvelable et en efficacité énergétique. Début 2010 la perspective d'un marché du carbone mondial s'est éloigné, peut être pour longtemps, du fait de contraintes différentes pesant sur des régions peu coordonnées. En outre lors de la conférence le marché de quotas de CO2 entre états, qui est une pièce maîtresse du système en vigueur en application de Kyoto a été critiqué pour ses largesses dans les quotas attribués initialement, et son manque de traçabilité, pouvant mener selon certains à de nouvelles formes de spéculation. La voie d'une taxe sur le CO2 à la production ou/et aux frontières pourrait gagner du terrain à l'avenir<sup>3</sup>.

Le futur proche est en tous cas laissé aux engagements nationaux. Avant le 31 janvier 2010 il est prévu par l'accord de Copenhague que des objectifs de réduction soient formulés, à l'horizon 2020 pour les pays riches, et selon des périodes à définir pour les pays en développement. De tels engagements verront très probablement le jour, étant donné les annonces unilatérales déjà formulées. De toute façon la voie nationale, qui est le réflexe de base classique, se poursuivra et s'approfondira. Ira-t-on plus loin ? Le passé montre qu'il y a des progressions de conférence en conférence, et si l'on veut faire montre d'optimisme (en dépit du contre la montre atmosphérique

---

<sup>3</sup> Défendues par des ONG, ces positions se retrouvent aussi sous la plume d'un climatologue influent comme James Hansen, voir "Cap and fade", *New York Times*, 7/12/09

rappelé en début d'article), on peut imaginer que ce mouvement s'accélère dans certains pays. Le tournant de la politique américaine pourrait porter plus de fruits avec le temps, de même que l'engagement de la Chine dans les technologies "vertes". Des arrangements techniques concernant les financements, les transferts de technologie, la propriété intellectuelle pourraient progresser, diminuant les entraves à la conclusion d'accords plus sérieux. Si le prix du pétrole et du gaz devait remonter, cela ne manquera pas de rappeler la grande dépendance des pays aux énergies fossiles (en particulier en Europe, qui les importera de façon croissante), et stimule les acteurs à investir dans les renouvelables et les économies d'énergie.

### **Climat, politique, et changement social**

Outre les résultats dont il a été question, une conférence majeure comme celle de Copenhague est aussi l'occasion d'écouter les chefs d'états et représentants du monde entier s'exprimer en session plénière à propos de leur vision et de leur stratégie. Variations renouvelées de discours mariant les critères éthiques, les intérêts économiques, les arguments historiques, politiques et scientifiques<sup>4</sup>.

Dans cet exercice, le président Sarkozy s'est montré volontariste à son habitude en rythmant son intervention de la phrase "qui osera" (refuser un accord), répétée plus d'une quinzaine de fois. Obama a déçu les Européens, mais a sans doute été conforme à ses engagements domestiques. Des voix plus discordantes ont également bénéficié de la tribune. Le président Ahmadinejad a plaidé ouvertement en faveur du nucléaire en tant qu'énergie ne dégageant pas de CO<sub>2</sub>, mais aussi pour les valeurs religieuses permettant de sortir d'une culture consumériste nuisible à l'environnement. Chavez a été applaudi quand il a émis la formule selon laquelle si le climat était une banque les pays riches l'auraient déjà sauvé. Il a appuyé le mot d'ordre de la manifestation des associations à Copenhague: "changez le système, pas le climat", en attaquant le capitalisme pour ses méfaits en matière d'environnement, et citant même un auteur français, Hervé Kempf. Avec Morales et le représentant de Cuba notamment, Chavez a appelé à ne pas signer l'accord, "non démocratique", reflet de l'ordre du monde. Dernier exemple, Mohammed Nasheed le charismatique président des Maldives, île fort exposée, a développé des arguments basés sur les droits de l'homme, l'engagement et le volontarisme, proche de beaucoup de positions d'ONG. En ce qui concerne ces dernières, il est remarquable de voir combien une large présence de militants jeunes et informés avait été assurée. Nul doute que l'échec de la conférence va susciter en interne des discussions sur les stratégies de ces associations, où l'on sent des appels à plus de radicalisme.

Lors de ce type de sommet se tiennent également un grand nombre de réunions techniques ("side events"), qui ne sont pas les moins intéressantes pour percevoir les enjeux en profondeur. Dans ce cas, il était frappant de constater combien un nombre croissant de problématiques de développement commencent à être élaborées en rapport avec des questions climatiques: problèmes de santé (vecteurs de maladie, désastres, eau, ...), agriculture et alimentation, assurances, rôle des femmes dans la gouvernance, migrations (elles augmenteront tandis que les frontières se referment), innovation, énergie, ... Tous ces champs de mise en relation s'ouvrent à la fois, au point que l'on aurait pu fictivement se prendre à imaginer un monde où le changement climatique n'aurait pas lieu, comme un endroit où bien des problèmes seraient réglés. Il n'en est évidemment rien. L'enjeu de ces prochaines années va être de faire face à ces menaces en les intégrant progressivement dans des pensées politiques efficaces, sans que ces mots d'ordre n'écrasent les autres problèmes de leur charge symbolique et spectaculaire, et qui plus est de façon stérile et culpabilisatrice. Penser la situation présente, dans son caractère inédit, et mesurer les possibilités de changements, sera une fois de plus un impératif de premier ordre.

---

<sup>4</sup> Ces interventions ainsi qu'un certain nombre de conférences de presse sont visibles sur le site [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int), voir "Virtual Participation in COP 15".