



Les leçons politiques de Copenhague Faut-il *repenser* le régime climatique ?

Amy Dahan

Stefan Aykut, Christophe Buffet, Aurore Viard-Crétat

RAPPORT DE RECHERCHE

Abstract – Ce texte passe en revue les résultats politiques de la Conférence de Copenhague, les évolutions que l'on décèle dans les rapports de force géopolitiques, dans les thématiques et dans la cartographie des principaux acteurs. Il tente d'apprécier les facteurs de blocage et les responsabilités et étudie comment envisager l'architecture future du climat. Le texte fait aussi le point sur 1) le recadrage du problème tant scientifique que politique qui s'opère, 2) la question des forêts et ses perspectives, 3) la recomposition du paysage des ONG et de la société civile.

The text revisits the political results of the Copenhagen Conference, the evolutions of geopolitical power relations, of the issues on the climate agenda and of the cartography of the main actors. It investigates the factors of obstruction, the respective responsibilities and the question of how to imagine future treaty architecture. The text also treats 1) the reframing of the climate problem in the scientific literature and the political arena, 2) the question of forests and its perspectives, 3) the changing landscape of NGO and civil society engagement in the climate arena.

Keywords: climate governance, Copenhagen agreement, carbon budget, 2°C, NGO, REDD

Les leçons politiques de Copenhague : Faut-il *repenser* le régime climatique ?

*Amy Dahan*¹,
*Stefan Aykut*², *Christophe Buffet*³, *Aurore Viard-Crétat*⁴

Rapport de Recherche
Centre Alexandre Koyré

SOMMAIRE :

Introduction	p 1
I. Le bilan politique de la Conférence de Copenhague	p 2
II. Cadres scientifiques, cadres politiques	p 19
III. Forêts, Pays en Développement et REDD	p 26
IV. Le nouveau paysage : ONG et Société civile	p 36
Quelques conclusions	p 44

INTRODUCTION

Quelques semaines après la clôture de la conférence de Copenhague, la tempête médiatique s'est éloignée, les annonces de satisfaction des uns et les lamentations amères des autres s'estompent, le temps des bilans de cette COP 15 est venu.

Le caractère *crucial* de cette échéance, chez les négociateurs, dans les ONG qui suivent le processus climatique, puis de la part de divers acteurs (Etats, organisations internationales..), et enfin dans les médias de tous pays, a connu au cours des deux dernières années une ascension étonnante et qui n'allait pas de soi. Fabriquer Copenhague comme le moment décisif mondial, où tout allait se jouer dans le régime climatique, a eu certes des effets positifs : renforcer la conscience du risque climatique à l'échelle planétaire, réunir un nombre impressionnant de dirigeants du monde en un moment alors forcément stratégique, favoriser la mobilisation internationale de larges pans de la société civile... ; mais cette fabrique a aussi

¹ Directrice de Recherche CNRS, Centre Alexandre Koyré (CNRS-EHESS-MNHN), dirige l'équipe *Changement climatique, Expertise et Fabrication des Futurs*, à laquelle participent Michel Armatte (Paris-Dauphine, C.Koyré), une dizaine de doctorants et post-doctorants, et quelques chercheurs associés. Amy Dahan est membre de l'Institut Francilien Recherche, Innovation, Société (IFRIS) et du Réseau de Recherche sur le Développement Soutenable (R2DS) de l'Ile de France. Voir <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article96>. Cette mission de recherche a été subventionnée par l'Institut Ecologie et Environnement (INEE) du CNRS que nous remercions vivement.

² Doctorant (Centre Koyré) (4^e année) Sujet : « Le "global" et le "local" dans les sciences et les politiques du climat. La construction de l'arène climatique en France, en Allemagne et au niveau européen » <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article276>.

³ Doctorant Centre Koyré (1^{ère} année) Sujet : « Changement Climatique, ONG et Pays les moins avancés : expertise scientifique et enjeux politiques » <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article272>.

⁴ Doctorante Centre Koyré (1^{ère} année) Sujet : « Les Forêts dans le régime climatique : expertise et savoirs à la croisée d'enjeux environnementaux, géopolitiques et éthiques », <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article271>.

des aspects très négatifs. Le sentiment d'échec est d'autant plus retentissant et risque d'être démobilisateur. « Il faut gérer l'après – Copenhague », a dit justement Hervé Le Treut⁵. Il est donc très utile, pour les échéances à venir, de savoir si cette fabrique fut une illusion qui se voulait performative ou si réellement un grand succès était à portée de mains. Les divers acteurs et parties prenantes de la Conférence sont très nombreux, avec des intérêts divergents et des attentes variées. On comprend alors la disparité des bilans et des appréciations portées par les uns et les autres.

Notre position, en tant qu'observateurs depuis plusieurs années du régime climatique⁶, est avant tout réflexive. Notre objectif est d'analyser les dynamiques politiques, le rôle que jouent la science et l'expertise scientifique et technique ; d'étudier comment se posent les questions de gouvernance, de démocratie et d'équité (ONG, société civile...) et, enfin, comment s'élaborent ou se construisent, entre intérêts, pragmatisme et utopies, les solutions du futur (scénarios, nouvelles technologies, outils économiques) et les politiques climatiques. C'est la course de vitesse, entre dégradation du climat d'une part, et prise en main par l'humanité de politiques de mesures efficaces de lutte contre l'effet de serre d'autre part, qui, pour nous, est la tension déterminante pour juger des leçons et du bilan de la Conférence de Copenhague et de l'avenir du processus des négociations internationales.

Dans une première partie de ce texte, nous passons en revue les résultats politiques de Copenhague, les évolutions que l'on décèle depuis les COP antérieures, dans les rapports de force géopolitiques, dans les thématiques et la cartographie des acteurs (Etats-Unis, Chine, Inde, Europe..etc). Nous tenterons d'apporter des éléments de réponses à quelques questions essentielles :

- Doit-on parler de fiasco total ou y a-t-il eu néanmoins des avancées encourageantes ?
- Quels ont été les principaux facteurs de blocage ?
- Comment juger du rôle de L'Europe ?
- Peut-on apprécier la responsabilité de la gouvernance onusienne et comment envisager l'architecture future du régime climatique ?

Dans les parties suivantes (2, 3, 4) du texte, nous avons voulu braquer le projecteur sur des questions plus circonscrites dont l'importance ultérieure sera stratégique. : 1) le *recadrage* du problème tant scientifique que politique qui s'opère (scénarios et trajectoires de stabilisation, budgets carbone et géopolitique), 2) la question des forêts et la négociation sur le REDD qui concerne surtout l'intégration des Pays en Développement dans le régime climatique, et enfin, 3) la reconfiguration du paysage des ONG, l'émergence d'un pôle altermondialiste et la mobilisation d'une « société civile mondiale » particulièrement tonique.

Première Partie

Le Bilan politique de la Conférence de Copenhague

L'ACCORD DE COPENHAGUE, COMMENT EN EST-ON ARRIVE LA ?

Le seul résultat tangible de la Conférence est un texte minimaliste de trois pages, dit "Accord de Copenhague", dans lequel une trentaine de pays - (la liste réunit les grands pays émetteurs représentant 80% des émissions mondiales)- reconnaissent que le CC est l'un des grands

⁵ Le Monde du 20-21 Décembre 2009, p 6.

⁶ Voir le Rapport de Recherche après la COP de Poznan, A.Dahan, S.Aykut, H.Guillemot & A.Korczak (2009), *Les arènes climatiques : forums du futurs ou foires aux palabres ? La Conférence de Poznan*. Voir aussi A.Dahan (2009), Entre Poznan et Copenhague : le régime climatique, au milieu du gué, *Natures, Sciences, Sociétés*, 17, 271-282.

défis de notre temps, exigeant une forte volonté politique pour éviter de dépasser la barrière des 2°C jugée dangereuse par les scientifiques. L'accord prévoit : 1) que les Etats développés engagés au titre du Protocole de Kyoto préciseront, d'ici fin janvier 2010, les objectifs de réduction qu'ils souhaitent retenir à l'horizon 2020, 2) que les pays en développement feront part, également pour fin janvier 2010, des objectifs nationaux de réduction des émissions qu'ils envisagent de mettre en œuvre. Le rôle déterminant de la réduction des émissions par l'arrêt de la déforestation est reconnu, le rôle des outils du marché est rappelé ; et un certain nombre d'éléments sur le financement de l'adaptation dans les PED sont annoncés⁷. On doit certes se réjouir que l'accord *enregistre* officiellement et pour la première fois l'engagement des Etats-Unis et des pays émergents à réduire leurs émissions, mais aucun engagement chiffré d'objectifs de réduction, aucun mécanisme contraignant ou aucune mesure de vérification, n'est mentionné dans le texte. Aucun horizon temporel pour la barrière des 2° n'est non plus assigné⁸. Ce texte aurait sans doute pu être signé dès le premier jour de la Conférence car il reprend des points d'accord déjà connus et surtout il n'est pas, en l'état, contraignant.

Il eut fallu être très naïf pour s'attendre à ce que « dans une émouvante unanimité, 120 chefs d'Etat signent, le cœur sur la main, une réduction globale des émissions de gaz à effet de serre, de 30% en 2020 »⁹. Néanmoins, tant d'efforts déployés depuis des mois, tant de brouillons et de réécritures, tant de discussions dans des groupes de travail ad-hoc, tant de personnes mobilisées, de ministres et de chefs d'Etat présents à Copenhague, pour arriver à ce résultat, très insuffisant au regard de la gravité des enjeux ! Cela mérite un examen sérieux.

Rappelons que le mandat de Bali, adopté au dernier moment de la COP 13 de 2007, avait formulé un agenda autour de quatre éléments constitutifs, dont tous les pays avaient jugé qu'ils devaient se négocier désormais ensemble, d'ici la COP de Copenhague deux ans plus tard. Ces éléments étaient :

- les actions pour réduire les émissions,
- les solutions d'adaptation aux impacts des changements climatiques,
- les transferts technologiques,
- les mécanismes financiers.

Le débat sur la signification stratégique d'ensemble de ces quatre piliers était resté en suspens, comme d'ailleurs l'architecture du futur traité souhaité. Ce qui a considérablement compliqué le train des négociations qui a suivi deux voies simultanément : 1) celle du processus de Kyoto qui concernait les pays de l'Annexe 1 et leurs nouveaux engagements post 2012, et avait lieu dans le AWG-KP¹⁰, et 2) celle sur la vision partagée à long terme et les bases du futur accord, qui avait lieu dans le AWG-LCA¹¹ présidé par Michael Zammit Cutajar.

La première semaine de la Conférence a fonctionné selon le mode habituel de ces arènes : les négociations ont suivi leur cours dans les divers groupes, aboutissant à des textes fort longs

⁷ L'engagement financier des pays développés pour l'adaptation des pays les plus vulnérables ira progressivement de 30 Milliards de dollars par an en 2012, à 100 Milliards en 2020

⁸ Voir nos analyses sur ce chiffré-clé de 2°C dans la 2^{ème} partie du texte.

⁹ Hervé Kempf, Le Monde, 24 Décembre 2009, p 2.

¹⁰ AWG-KP : Ad Work Working Group on further commitments for Annex1 Parties under Kyoto Protocol (en français GTS-PK). Ce premier groupe de travail a été créé en 2005 afin de préparer les engagements post 2012 des pays industrialisés ayant ratifiés le Protocole de Kyoto.

¹¹ AWG-LCA : Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action under the Convention (en français GTS-ACV). Créé en 2007, ce groupe permettait avant tout d'officialiser une deuxième voie en parallèle de Kyoto dans laquelle les pays n'ayant pas ratifié le protocole, et notamment les États-Unis, pouvaient participer. Le travail des deux groupes « ad-hoc » devait se terminer à Copenhague, où leur mandat a été prolongé, signe que les objectifs fixés n'ont pas été atteints.

(près de 170 pages) où la plupart des points techniques sont laissés entre crochets car leur formulation fait encore l'objet de désaccords. Pierre Radanne décrit cet engrenage :

« Les négociateurs [...] parviennent facilement à alimenter le processus en propositions. Souvent même de façon excessive quand les précisions tendent à contraindre trop fortement les conditions de mise en œuvre. Le travail de négociation vise ensuite à hiérarchiser le texte et à l'élaguer de propositions redondantes. Mais les pays tendent sans cesse à réintroduire leurs formulations initiales [...], le travail devient vite stérile. Sans mandat politique clair pour faire des concessions, et le plus souvent sans envie de le faire, ils s'enferment dans des comportements de blocage, ne cherchent pas de synthèse et d'une certaine façon vérifient leur poids politique par les verrouillages qu'ils imposent ».¹²

A côté du « *in* », le « *off* » de la COP offrait comme à Poznan un large éventail d'événements parallèles, de colloques satellites et de rencontres sur divers sujets (énergies, forêts, développement, villes). Par ailleurs, un deuxième « *off* », un « *off du off* », s'était organisé à l'extérieur de la Conférence, et affirmait sa puissance en particulier lors de la manifestation du samedi 12 Décembre. Nous revenons ci-dessous sur l'ensemble de ces éléments.

Alors que Cutajar tentait très difficilement de faire adopter, comme base de négociations, le texte (contenant encore des centaines de points de désaccord) discuté depuis six mois dans le groupe AWG-LCA, la présidence danoise (Connie Hedegaard) a réuni en dehors de la Convention 48 ministres autour d'un texte plus court. Cette initiative a provoqué l'ire des puissances émergentes (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud) qui ont jugé le texte comme la méthode, trop favorable à la position américaine. De plus, les Pays en Développement dans leur ensemble ont crié à l'abandon du protocole de Kyoto ! En fait, l'arrivée des ministres à Copenhague en début de seconde semaine a accru la paralysie des négociations¹³ : sans mandat politique précis, avec une connaissance généralement moindre des dossiers et des procédures, ce deuxième niveau de responsabilités a été inopérant. Il est devenu clair que rien ne pourrait intervenir avant la présence des chefs d'Etat et notamment de Barack Obama.

LE RETOUR DES ETATS-UNIS DANS LE PROCESSUS CLIMATIQUE

L'élection de Barack Obama à la Maison blanche avait suscité un immense espoir chez de nombreux acteurs du régime climatique. On savait pourtant, depuis Mars 2009, que les Etats-Unis ne se rallieraient en aucune manière au protocole de Kyoto. Le dérapage de leurs émissions rendait inacceptable à leurs yeux l'adoption de l'année 1990 comme année de référence. L'administration Obama avait fait entendre aussi qu'elle donnerait la priorité au lancement d'une politique climatique domestique, avec si possible un vote au Congrès, avant d'investir l'échelle internationale. Le gouvernement américain a annoncé une réduction de 17% de leurs émissions en 2020, par rapport à 2005. En fait, la COP 15 a été marquée par une présence massive des Américains. Un grand nombre de personnalités politiques démocrates était présent : maires de grandes villes, gouverneurs d'Etat, responsables à l'échelle fédérale, membres de Fondations, avaient fait le voyage pour exposer dans des side-event et des colloques, souvent retransmis dans les circuits de télévision internes à la COP, les politiques climatiques domestiques déjà engagées et les premiers résultats obtenus. Ils étaient souvent applaudis dans le *off* par les centaines de jeunes étudiants et universitaires américains venus également pour la première fois dans ces arènes. En revanche, la question en suspens de

¹² Les enseignements de la Conférence de Copenhague sur le climat, Mardi 22 Décembre 2009, Réunion 4D, texte en ligne.

¹³ Laurence Tubiana dans une intervention sur Radio Classique, le 22 décembre.

l'accord géopolitique sur le climat était rarement abordée et les liens entre réductions, adaptation et développement, encore moins.

Quant à la future architecture du processus, on avait pu percevoir, dès l'an dernier à Poznan, à la lecture du rapport¹⁴ sur *l'International Climate Agreements*, piloté par Joseph E. Aldy et Robert N. Stavins, que les milieux démocrates¹⁵ étaient pour le moins sceptiques - et nous l'avions déjà souligné - sur les chances d'une approche top-down. En d'autres termes, un traité international fixant des objectifs ciblés à tous les pays et un calendrier de mise en œuvre, avec des plafonds d'émissions évoluant dans le temps, à partir d'une *formule* qui reflète les responsabilités historiques, les capacités présentes et les conditions d'équité, bref tout ce qui constituait le cadre explicite du processus de négociations, leur paraissait une ambition illusoire. Leur préférence allait nettement vers une approche fondée sur des politiques nationales allant éventuellement de pair avec un ensemble d'accords internationaux qui traiteraient séparément de secteurs et de sources d'émissions, aussi bien que de questions importantes, tant pour le changement climatique que pour leurs intérêts économiques (transferts technologiques, sécurité énergétique). Cette appréciation allait se confirmer fortement à Copenhague et finalement prévaloir.

L'examen des deux conférences de presse de Barack Obama à Copenhague - et les décisions postérieures du gouvernement - montre que le président américain avait surtout en tête des préoccupations intérieures relatives à l'énergie, à l'emploi, au développement d'un « greenbusiness » ou encore à la sécurisation de son électorat, et qu'il s'adressait avant tout à sa propre opinion publique.

LA POSITION DES PUISSANCES EMERGENTES

Le Brésil est arrivé à Copenhague avec des objectifs parmi les plus ambitieux des pays présents¹⁶ : une atténuation des émissions par rapport à la trajectoire *business as usual*, allant de 36,1% à 38, 9% en 2020, ce qui représente 15 à 18% de réductions absolues en 2020 par rapport à 2005. La moitié de ces efforts de réduction serait acquis par la poursuite des réductions de la déforestation qui en est - selon les estimations brésiliennes - à son plus bas niveau depuis 20 ans mais représente encore aujourd'hui près de 70% des émissions du pays. Le fait que ce pays encore en développement, non astreint par le protocole de Kyoto, ait choisi volontairement un objectif aussi significatif pour 2020 est hautement symbolique. Pays en forte croissance, le Brésil a vu se développer ces dernières décennies d'importants mouvements socio-environnementaux et culturalistes. Il affirme avoir choisi de les reconnaître, notamment le « *peuple de la forêt* », et de tabler sur des innovations institutionnelles ou juridiques pour tenter de gérer au mieux, conjointement, la protection de la biodiversité et l'amélioration des conditions de vie des populations. Très soucieux de sa souveraineté - l'Amazonie est brésilienne avant tout - il joue depuis vingt ans simultanément la carte de l'environnement et celle du marché concurrentiel.

Se définissant comme une grande puissance responsable de la planète, la Chine a affirmé elle aussi que, accord ou non, elle comptait développer une politique climatique sérieuse. Elle promet une *réduction notable* (notable margin) de son intensité carbone (quotient des émissions carbone par le PIB) sans avancer de chiffres précis¹⁷. Toutefois, comme le

¹⁴ Rapport du 24 Novembre 2008 distribué à Poznan : Designing the Post-Kyoto Climate Regime : Lessons from the Harvard Project on International Climate Agreements. Co-directors Joseph Aldy (Resources for the Future), Robert N. Stavins (Harvard University)

¹⁵ Aldy est en charge à la Maison Blanche du dossier climatique depuis fin 2008

¹⁶ <http://www.wri.org/stories/2009/11/brazil-pledges-ambitious-emissions-reductions>

¹⁷ A l'échéance du 31 Janvier 2010, La Chine a annoncé une réduction en intensité carbone (quotient des émissions par le PIB).

soulignent plusieurs auteurs¹⁸, sa politique climatique a toutes chances de rester centrée sur sa stratégie de développement énergétique, elle-même déterminée par les questions de sécurisation énergétique. La Chine est engagée incontestablement dans une réduction conséquente de ses émissions de ses GES. Elle développe avec volontarisme le secteur des renouvelables - éolien et photovoltaïque dont elle devient le premier exportateur mondial - qui devrait atteindre 16% de son bouquet énergétique en 2020. Les objectifs pour le nucléaire sont d'arriver à 7% en 2030, la Chine ayant décidé de construire une quarantaine de réacteurs d'ici 2020. Toutefois, en dépit de ces efforts, et de mesures annoncées dans le Plan climat, orientées vers l'efficacité énergétique et la politique industrielle, l'économie chinoise risque de demeurer fortement carbonée pour le prochain demi-siècle parce qu'elle ne peut pas renoncer, eu égard à ses objectifs de croissance, aux immenses réserves de charbon de son territoire, d'où l'importance stratégique accordée aux technologies dites CCS (Carbon Capture and Sequestration¹⁹). Le gouvernement chinois reconnaît d'ailleurs officiellement que le charbon est appelé à conserver son rôle dominant dans la structure énergétique pour longtemps²⁰. De même que l'économie mondiale a basculé vers l'Est, la géoéconomie du carbone s'est déplacée vers la Chine, devenu le premier émetteur mondial²¹. Ceci peut expliquer pourquoi depuis Bali, elle est restée - avec l'Inde - arc-boutée sur la responsabilité historique des pays développés qui ont préempté, dit-elle, ce *bien commun global* qu'est l'atmosphère, rognant le droit des autres pour des besoins présents et futurs. On comprend mieux aussi sa défense du protocole de Kyoto, qui reconnaît la *responsabilité différenciée* des pays et donc celle, particulière, du Nord. Par ailleurs, la dynamique charbonnière chinoise, facteur d'emballage des émissions en Asie, accuse les disparités au sein du groupe G77+Chine.

Quant à l'Inde, elle est apparue comme un acteur particulièrement dur à Copenhague. Elle s'est attaché à intégrer dans un même cadre les responsabilités historiques et futures des émissions, en s'appuyant sur l'idée nouvelle de *budget carbone* dont disposerait chaque pays pour estimer la dette climatique des pays de l'Annexe I et les sommes dues aux pays non Annexe I. Cette approche appelle un examen critique détaillé²², mais on peut imaginer qu'elle ait suscité beaucoup d'interrogations et de réserves, y compris chez les petits pays vulnérables qui n'ont pas une démographie importante et ne recevraient sur cette base que des sommes insuffisantes. La méthode paraît taillée sur mesure pour l'Inde, dont l'énorme population n'émet pour le moment en moyenne que 1,1 t/h/a.

Il est instructif de revenir sur un texte, élaboré avant la Conférence, par la Chine, en accord avec l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Soudan (qui présidait cette année le groupe G77), pour mieux comprendre quels étaient alors leurs desiderata²³. Le texte se présente comme le brouillon d'un accord final pour adoption à Copenhague et se veut réaliste et acceptable. Le préambule stipule qu'il y a deux décisions finales, l'une sous le régime du protocole de Kyoto (qui devait donc, selon ces pays, demeurer en vigueur au-delà de 2012), l'autre sous le régime de la Convention. Le document stipule que « le développement économique et l'éradication de la pauvreté sont la priorité indiscutable des pays en développement » tout en admettant

¹⁸ On peut mentionner notamment Joanna Lewis (2008) : China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiation, *The Washington Quarterly*, 31 :1, pp 155-174. ; P. Artus (dir.), *La Chine*, Le Cercle des Economistes, PUF, 2008, p 20 ; J-M.Chevalier, Chine : Entre la frénésie de la demande et les menaces sur l'environnement, in *La Chine*, P.Artus (dir.), op cité p 67- 88. ; A.Dahan & al., Les Arènes climatiques..., Rapport, p 17- 21 ; M. Damian

¹⁹ Voir A.Dahan et al., Les Arènes climatiques..., Rapport (2009), p 27-32.

²⁰ Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2007), China's Energy Conditions and Policy, Beijing, 26 Décembre, cité par Damian et Rousset.

²¹ M. Damian et N. Rousset, A Copenhague, la Chine infléchira le devenir des politiques climatiques. Note à paraître.

²² Voir ci-dessous, notre deuxième partie.

²³ Une réunion des rédacteurs a eu lieu à Pékin les 27 et 28 Novembre 2009. Ce texte était encore confidentiel au début de la Conférence mais a été rendu public par le Monde du 11 Décembre.

l'expertise scientifique selon laquelle « l'augmentation de la température globale ne devrait pas excéder les 2° ». Ce point est évidemment une avancée majeure : en effet, il ouvre la porte aux réductions d'émissions venant de pays du Sud, puisqu'une réduction même drastique des pays développés ne pourrait suffire à rester en deçà des 2°. Le texte mentionne que les pays riches qui sont partie du protocole de Kyoto, doivent prendre des engagements contraignants pour une période allant de 2012 à 2017, ou 2020. Quant aux Etats-Unis (qui n'ont pas ratifié Kyoto), ils doivent, selon le texte, prendre des « engagements *domestiques* comparables aux objectifs des autres », admettant ainsi implicitement que la date de référence pour eux ne serait pas 1990.

Le texte mentionne aussi les actions que mèneront les Pays en Développement, soulignant qu'elles ne seront pas contrôlées par une instance internationale. Enfin un cadre institutionnel spécifique serait élaboré pour l'adaptation, en particulier en direction des Etats insulaires et des Pays les Moins développés (Least Developed Countries). Quant aux questions financières, elles seraient régies par un Fonds global du climat, sous le régime de la Convention, ce qui excluait le recours à la Banque Mondiale, souhaité par les Etats-Unis. Les puissances émergentes ne prétendaient pas recevoir les fonds d'adaptation donnés prioritairement aux plus vulnérables, reconnaissant ainsi l'hétérogénéité des pays en développement et du groupe G77+Chine qui avait toujours manifesté son unité.

Si l'on compare l'accord final de Copenhague et le texte précédent, répondant aux souhaits des grands émergents, on comprend que ceux-ci soient satisfaits par le résultat du sommet. Ils n'ont rien cédé de leurs intérêts propres : les mesures d'atténuation des émissions qu'ils implémenteront seront définis en toute indépendance, en respectant leurs exigences prioritaires de développement et de croissance, et elles seront communiquées selon des inventaires nationaux, sans aucun contrôle extérieur d'experts mais conformément aux règles énoncées par la Conférence des Parties. Le même refus d'accueillir des experts étrangers s'était violemment manifesté lors de débats plus anciens au sein du SBSTA²⁴, lors de l'élaboration des "Guidelines" pour les Bilans nationaux d'émission que les pays non Annexe I devaient apprendre à établir²⁵. Bien que Barack Obama ait requis à Copenhague, dans sa première conférence de presse, des mesures vérifiables selon des procédures internationales, il n'a pas réussi à faire admettre ce point; et le sacro-saint principe, si cher à la Chine, au Brésil ou à l'Inde, de souveraineté nationale a été respecté. Reste *l'oubli* de toute mention au protocole de Kyoto, qu'ont dû concéder les pays émergents, mais rappelons que le protocole ne les concernait pas directement, et les Etats-Unis y étaient très opposés.

L 'EUROPE ET KYOTO : LA FIN D'UNE « *SUCCESS STORY* » ?

Depuis le début des négociations onusiennes, les commentateurs avaient baptisé l'Europe de « locomotive » du processus, de « tête du train climatique » ; elle semblait le leader incontesté dans cette arène. Après le retrait des Etats-Unis de G.W. Bush, elle avait forgé une alliance pour sauver Kyoto, et elle avait réussi. Non seulement, elle a signé le protocole, mais elle reste le seul groupe de pays à avoir fait appel à la possibilité de créer une « bulle », au sein de laquelle les Etats se distribuent les objectifs de réduction. Elle s'est projetée comme un monde en miniature, réunissant des pays riches, des pays plus pauvres et des pays en transition, et surtout des pays à structures énergétiques très différentes. Elle se donnait en exemple pour la possibilité de mettre d'accord des partenaires avec des intérêts très différents.

²⁴ *Subsidiary Body of Scientific and Technical Advice.*

²⁵ Voir C. Miller (2004) *Resisting empire : globalism, relocalization, and the politics of knowledge*, in Jasanoff S., & Martello M.L. (dir) *Earthy Politics, Local and Global in Environmental Governance*, MIT Press, Cambridge, p 247-285. et Dahan (2007) *Le régime climatique entre science, expertise et politique*, in A.Dahan (dir.) *Les Modèles du Futur*, Paris, La Découverte, p112-139. .

Bref, le processus fut une *success story* pour l'Europe, qui s'est forgée une part de son identité sur l'image de « puissance douce » dans les questions environnementales et de droit international (par exemple la création de la Cour Pénale Internationale) ; par ailleurs, le processus lui doit beaucoup²⁶. Ce tableau est bouleversé aujourd'hui, et Copenhague a montré clairement que l'Union n'a pas encore trouvé son nouveau rôle. Elle n'y était pas visible, elle n'a jamais réussi à parler d'une seule voix. Pis encore, elle semble avoir trop facilement abandonné le protocole de Kyoto qui lui a valu son statut dans cette arène. Sans défendre Kyoto, tiraillée par des initiatives isolées, elle est apparue sans repères.

La raison majeure du caractère crucial de l'échéance de Copenhague était que la première période d'engagement de Kyoto touche à sa fin en 2012. Vu que la ratification par tous les pays d'un successeur hypothétique au protocole prend au moins deux ans, les observateurs s'accordaient à dire que ce traité devait être signé au plus tard à la fin 2009. Sans accord à cette date, l'avenir des innovations majeures de Kyoto comme le mécanisme de développement propre et le marché de carbone²⁷ semble sérieusement mise en doute. L'Europe s'était préparée à Copenhague dès la conférence de Poznan l'an dernier en adoptant un « paquet énergie-climat », qui prévoit un « trois fois vingt » : 20% de réduction des émissions d'ici 2020, 20% de renouvelables, 20% d'efficacité énergétique²⁸. Le paquet comportait aussi un volet « politique de la porte ouverte », en proposant de porter l'objectif de réduction à 30% en cas d'accord à Copenhague. Vu le piètre résultat de la conférence, ce pas n'a pas été acté.

L'accord final de Copenhague a été trouvé sans l'Europe. Le premier ministre suédois Fredrik Reinfeldt, président en exercice de l'Union européenne, a appris son existence sur son téléphone portable ! Barack Obama dans sa deuxième conférence de presse présentant « l'Accord » ne l'a même pas mentionnée. Le double camouflet de l'Europe est qu'elle n'a pas su se présenter unie, et qu'elle n'a pas su anticiper le changement de la dynamique des négociations avec l'arrivée des Etats-Unis et la Chine. Revenons sur ces points.

L'Europe a d'abord été désunie. Elle s'est présentée tantôt trop servile envers les Américains (notamment la présidence danoise de la conférence), trop faible (l'Allemagne de Merkel), et trop peu solidaire (la diplomatie française). Le premier point a été relevé par de nombreux commentateurs. Au lieu de faire avancer les débats, les danois ont paru vouloir à tout prix inclure une Amérique qui ne voulait pas d'un accord contraignant, provoquant plusieurs fois la colère des pays en développement, qui se sont sentis exclus. La faiblesse de l'Allemagne a sans doute pesé aussi sur la capacité d'agir de l'Union. L'Allemagne revendique traditionnellement une place privilégiée au sein de l'Europe en affichant les objectifs de réduction très ambitieux, et a prouvé maintes fois sa capacité de forger des compromis : la COP1 à Berlin a lancé le cycle de négociations après l'adoption de la CCNUCC avec le « mandat de Berlin », et la COP 6bis à Bonn en 2001 a sauvé les négociations après que les Etats-Unis eurent claqué la porte de Kyoto. A Copenhague, pourtant, l'Allemagne semblait effacée, ce qui est dû en partie au remaniement gouvernemental après les élections fin septembre, mais également à l'accession au pouvoir d'une coalition considérablement moins volontariste sur le dossier climatique que la précédente. La nouvelle coalition doit encore prouver qu'elle prend le sujet au sérieux, et il n'est pas sûr qu'elle réussisse à donner l'élan nécessaire à la réunion intermédiaire de Bonn cet été.

²⁶ Cette thèse est défendue par plusieurs auteurs, dont Gupta, J, Grubb, M, 2000. *Climate change and European leadership: a sustainable role for Europe?* Kluwer Academic Publishers. ; Oberthür, S, Ott, H, 1999. *The Kyoto Protocol: international climate policy for the 21st century*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

²⁷ Ici aussi, l'Europe a réussi à se positionner en précurseur : son Système Communautaire d'Échange de Quotas d'Émissions (SCEQE) fait figure de laboratoire à l'échelle internationale.

²⁸ Pour plus de détails concernant le paquet, son adoption, et le rôle de l'Europe à Poznan, voir notre précédent rapport (Dahan et al. 2009, les arènes climatiques ...).

La France, finalement, a multiplié les initiatives avant et pendant le sommet. Il faut mettre au crédit de l'actuel gouvernement d'avoir poussé le sujet dans les premières années de son mandat, en commençant par le Grenelle de l'environnement et la toute récente initiative sur la taxe carbone. Elle était présente en force à Copenhague, et affichait son volontarisme avec un plan « justice climat » destiné à rallier les pays vulnérables à l'Union Européenne. Or force est de constater que ce texte n'a joué aucun rôle dans les négociations ; et les autres initiatives françaises, dont l'alliance France-Bésil qui se voulait une alliance France-Amazonie, et l'initiative France-Ethiopie²⁹ qui ne s'est jamais étendue aux autres pays africains, ont échoué. Le problème n'est pas tant l'échec de ces initiatives que le fait qu'elles ont contribué à la cacophonie européenne, et semblaient relever plus de l'agitation politique que d'une stratégie viable. Elles ont d'ailleurs été fraîchement accueillies par les autres pays de l'Union, et elles ont divisé les pays concernés au lieu de les rallier à un front commun.

Ce qui semble avoir cruellement manqué est une analyse profonde de la situation actuelle des négociations, qui prenne en compte la nouvelle situation géopolitique et l'état des lieux huit ans après l'entrée en vigueur de Kyoto. Sur le premier point, les Etats-Unis et la Chine, les deux plus grands pollueurs de la planète, économies dominantes du 21^{ème} siècle, avaient clairement déclaré ne pas vouloir d'un accord qui limiterait leur souveraineté nationale. Il était donc impossible, à Copenhague, de continuer les négociations comme précédemment, d'autant que l'approche top-down est un repoussoir pour ces deux pays. Face à ce constat, l'Europe des 27 n'avait pas de concept : elle n'a pas défendu le protocole de Kyoto, qui reste son principal capital politique dans les négociations, et elle n'a rien proposé en lieu et place. Du coup, les pays en développement ont pris, à Copenhague, la place vacante de défenseurs bruyants de ce dernier.

Cette alliance assez hétérogène entre pays en développement, ONG et société civile, défendant aujourd'hui bec et ongles le protocole de Kyoto, constitue en soi un deuxième paradoxe. Une grande partie des ONG, qui critiquait Kyoto en 1997, pour ses objectifs médiocres, pour la mise en place des « mécanismes flexibles », et plus généralement pour la grammaire dominante du marché, s'est mise à défendre le protocole après la défection de Bush en 2001. Vu la réticence américaine à s'engager sur un texte contraignant, le protocole de Kyoto s'est transformé en modèle pour la politique climatique, en horizon possible pour divers acteurs, Or, on ne peut faire l'impasse sur les nombreuses imperfections et problèmes que pose ce premier traité, qui invalident son statut de modèle :

- Les objectifs étaient très peu ambitieux ; ils ne sont pas respectés par certains pays, et respectés par d'autres, seulement « grâce » à la crise financière ou en utilisant l'« air chaud » des économies en transition et les rouages encore assez opaques du mécanisme de développement propre.
- Le marché de carbone n'a pas du tout contribué à la baisse des émissions pour l'heure. Au contraire, il brouille les pistes, et pourrait même être contre-productif, par exemple dans le cas récent de la France et de la taxe carbone, censurée par le conseil constitutionnel.

²⁹ L'« appel franco-africain » comprend essentiellement des mesures déjà connues – le financement précoce (« *fast start* ») pour les trois ans à venir, des réductions de 50% des émissions globales en 2050 (G8 d'Aquila) – et une référence vague à des financements « prévisibles et additionnels » à partir de 2013, sans plus de précisions. A ceci s'ajoute la demande de "la création d'une taxe sur les transactions financières internationales". Ce n'est pas une révolution, et même assez inquiétant. La déclaration ne mentionne ni un objectif pour les pays développés en 2020, ni une procédure et une somme concrète pour le financement après 2013. Le financement « *fast-start* », aussi nécessaire qu'il soit, sert aussi un but stratégique : il divise les pays africains, et donc le front des 100 pays potentiellement signataires d'un texte raidissant la position des pays en développement.

- Même si des mécanismes de sanction existent, ils ne semblent pas très dissuasifs ; le Canada par exemple a officiellement annoncé qu'il ne respectera pas ses objectifs de Kyoto.

Une issue pour l'Europe aurait pu être d'avancer sur un Kyoto 2 amélioré et crédible, avec les pays qui auraient souhaité la suivre. Forte de cet engagement, elle aurait pu peser sur les autres et poursuivre des efforts comparables dans un autre type de régime. Si elle décide par contre d'abandonner Kyoto, elle devra en tirer les conséquences, et réfléchir à la façon de sauver quelques-uns des instruments du protocole dans le régime post-2012. Quelle que soit la voie choisie, l'Union ne pourra revenir dans les négociations, si elle feint d'ignorer la nouvelle situation géopolitique ou les impasses de Kyoto 1. Hubert Védrine a écrit : « Si les Européens ne sortent pas de leur ingénuité, et les Français de leurs chimères, ils subiront de plus en plus impuissants la suite des événements »³⁰. Ce jugement s'applique parfaitement à Copenhague. Le manque d'unité politique de l'Europe et en particulier la faiblesse de ses modes internes de gouvernance l'éliminent pour l'heure du nouvel ordre mondial.

LE NOUVEL ORDRE GEOPOLITIQUE MONDIAL :

L'accord de Copenhague est avant tout la consécration du couple des deux puissances mondiales en concurrence majeure - Etats-Unis et Chine - dont on réalise depuis la crise financière et économique de 2008-2009 à quel point leur sort est scellé en commun : l'une est massivement endettée envers l'autre, l'autre produit et exporte ce que consomme l'une. Barack Obama avait d'ailleurs affirmé dès Juillet dernier que « les relations entre la Chine et les Etats-Unis dessineront le XXI^e siècle ». Le dialogue a des ratés et des tensions très dures, mais nous y sommes. Pourtant, la Chine ne s'est pas laissée enfermer à Copenhague dans cette relation bilatérale. Après que le président américain se soit précipité à sa descente d'avion, vendredi 18 Décembre, pour une discussion de deux heures avec le Premier ministre chinois, et devait le retrouver dans l'après-midi, la délégation chinoise l'a longuement fait attendre et finalement c'est le groupe du BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) qu'il a rencontré. L'Accord de Copenhague a été principalement rédigé par les Etats-Unis et ces quatre capitalismes émergents. Et la Chine, qui jouit d'un incontestable leadership au sein des Pays en Développement, a cherché à tout prix à maintenir cette influence, prenant garde à ne pas se couper des autres émergents, ou à ne pas s'aliéner les pays en développement plus pauvres.

Pendant dix ans, on avait assisté dans les arènes climatiques à l'ascension des pays en développement qui ont fait preuve d'un activisme exceptionnel. Avec la complicité conjointe du GIEC (qui a consacré beaucoup de recherches aux impacts et vulnérabilités) et des ONG, les PED, notamment les deux coalitions de l'AOSIS et des PMA, ont fait reconnaître la problématique de l'adaptation. Le principal clivage au sein des COP était depuis 2004 celui qui les opposait aux pays développés. En l'absence depuis Johannesburg (2002) d'autres forums internationaux importants consacrés au développement, le changement climatique était progressivement devenu la « *driving force* » de tout le champ du développement (durable). Cela signifie que toutes les autres questions, environnementales, de développement ou d'équité Nord-Sud, qui composaient depuis les années 1970 l'ensemble des questions concernées par le développement durable, étaient englobées peu ou prou par le régime climatique, soumises au rythme de sa progression et de la dynamique géopolitique qui s'y déploie³¹.

³⁰ H.Védrine : *Continuer l'Histoire*, Flammarion, 2008, p. 144-145.

³¹ voir A.Dahan & al. (2009) : *Les arènes climatiques : forums du futur ou foires aux palabres ? La Conférence de Poznan*, Rapport de Recherche en ligne, Koyré Climate Series, N°1, Février 2009, 45 pages. ; Amy Dahan, (2009), "Entre Poznan et Copenhague, le régime climatique au milieu du gué", *Natures, Sciences, Sociétés*, 17, (2009), 271-282.

A Copenhague, cette évolution a connu de fait un net infléchissement. Le régime climatique étant au cœur de la diplomatie internationale, s'y sont exprimées cette année les lignes de force qui esquissent le nouvel ordre mondial de ce début de XXI^e siècle. On a assisté à la transition, d'un monde dominé, jusque dans la décennie précédente, par l'Occident développé (les Etats-Unis avec l'Europe et le Japon), vers un monde différent, dont le centre de gravité est en Asie, dominé par le couple Chine - Etats-Unis, talonné par quelques grands émergents (Inde, Brésil, etc.). On a pu constater sinon la fin de la coalition G77 + Chine, du moins la reconnaissance de disparités majeures en son sein. Les pays les plus vulnérables, en particulier l'AOSIS menacée de submersion, se ralliaient au mot d'ordre radical de 350 (ppm), alors que les grands émergents sont à l'évidence sur d'autres trajectoires. Hugo Chavez a pu lancer : « Si le Climat était une banque, il aurait déjà été sauvé », tandis que le Président Lula, lui, joue une carte très libérale.

De plus, le bloc des grands émergents est très éloigné de tout le discours environnemental porté par les ONG sur la crise écologique planétaire ou sur la synergie des crises : biodiversité, climat, sécurité alimentaire, limitation des ressources. Ainsi, le problème climatique est apparu, pour la première fois aussi crûment, non pas tant un problème environnemental qu'un problème de décarbonisation du capitalisme, mettant en jeu dans cette transformation des intérêts économiques concurrentiels énormes et des enjeux énergétiques vitaux. Le temps de la *realpolitik* a paru s'imposer. Avec ce dernier, les questions d'adaptation, en liens (pas toujours clairs) avec celles de développement, ont été reléguées au second plan.

L'ENTHOUSIASME DES PAYS EN DEVELOPPEMENT POUR LE REDD

Dans une certaine mesure, l'initiative d'incitation à la réduction des émissions forestières, ce qu'on appelle le mécanisme REDD³², maintient une tendance inverse. Cette initiative s'adresse en effet aux pays en développement qui en sont très enthousiastes et en sont devenus les moteurs. En mettant sur le devant de la scène internationale les enjeux associés aux forêts et leur importance majeure pour le climat, ce mécanisme maintient et légitime un espace dans le régime climatique pour les pays (en développement) non émergents et pour des questions purement écologiques défendues par plusieurs ONG, très liées néanmoins à l'économie mondiale.

La stratégie REDD est la première initiative au sein de l'ONU qui ait réussi à provoquer une mobilisation internationale au nom de la protection des forêts. Jamais jusque-là autant d'argent, d'énergie, d'expertise et de volonté multilatérale n'avaient pu être déployés. La conscience des enjeux environnementaux, économiques et humains de la déforestation massive n'est pourtant pas nouvelle, mais la proposition d'une convention des Nations Unies spécifique aux forêts n'avait permis d'obtenir qu'une lettre d'intention ; après des années de discussions, l'impact sur la déforestation paraît insignifiant³³.

Depuis son lancement en 2005, le REDD a provoqué un engouement: gouvernements et entreprises ont été enthousiastes face aux milliards de dollars qu'il pourrait produire annuellement. Il a aussi été envisagé par certains pays visés par l'Annexe 1 comme levier de négociation par rapport aux pays en développement, la manne financière possible pour ces derniers étant susceptible d'atténuer les critiques ou revendications sur les autres volets de négociations. Cet engouement est tel, que certains gouvernements ont mis en place le système

³² Différents acronymes, détaillés dans la partie sur les forêts, sont utilisés pour nommer le mécanisme de réduction des émissions forestières, selon les activités incluses (qui peuvent aller jusqu'à des domaines non forestiers). Sauf mention spécifique, nous utiliserons par souci de clarté la dénomination la plus courante pour désigner de façon générale l'initiative visant à inciter la réduction des émissions forestières.

³³ Dans son rapport 2006 sur l'état des forêts, la FAO relativise le ralentissement de la déforestation mondiale en estimant qu'il s'agit plutôt de « signes positifs » au milieu de « tendances négatives » (FAO 2006, p. 146).

REDD alors même qu'il n'est pas validé par la convention climatique ; l'Indonésie par exemple a pris les devants en intégrant dans son programme REDD la gestion forestière bien qu'il ne soit pas certain que celle-ci soit incluse dans le mécanisme de la convention.

La CCNUCC a donc eu un véritable rôle de déclencheur de projets, de méthodologies et de législations nationales, d'approfondissement des techniques de mesures du carbone stockés dans les écosystèmes forestiers. Dans quelle mesure la stratégie va-t-elle être reconfigurée si, comme l'on peut s'y attendre, aucun traité contraignant sur les réductions d'émissions n'est établi par la convention après 2012 ? La structuration du REDD dépend principalement du mode de financement choisi. Différentes options ont été proposées par les États : fonds, marché carbone, marché non fongible avec le marché carbone, combinaison de différents financements. En 2008, les crédits carbone forestiers représentaient déjà 10% des échanges sur les marchés volontaires de carbone³⁴. La valorisation de la forêt via le marché pourrait donc apparaître comme une option viable pour maintenir le REDD, même sans objectif contraignant.

Ce succès pourrait rendre, paradoxalement, la vente de crédits carbone contre-productive pour les forêts et plus généralement pour la lutte contre le changement climatique ; plusieurs études³⁵ ont conclu que l'afflux massif de crédits forestiers ferait chuter le prix du carbone si la demande de crédits n'était pas soutenue par des objectifs ambitieux de réduction. L'option d'un financement par la commercialisation du carbone est également critiquée pour les risques environnementaux et sociaux, qu'elle pourrait engendrer³⁶. La pression économique est telle, que les garanties minimales pourraient bien passer à la trappe. De plus, sans structure globale de contrôle, le REDD ne risque-t-il pas de devenir un échange de bons procédés entre des acheteurs de crédits soucieux de leur image et des vendeurs motivés uniquement par le revenu que ces transactions leur assurent ?

Malgré l'enthousiasme qui nourrit la stratégie REDD, il est acquis que sa mise en œuvre sera loin d'être, idéale. Face à ce constat, deux postures peuvent être distinguées : la plupart des acteurs du REDD, dans les gouvernements, les instances internationales, ou parmi les consultants, imputent cet état de fait aux contextes difficiles caractérisant de nombreuses régions où se trouvent les forêts, ainsi qu'à la complexité des intérêts et enjeux qui se confrontent à travers ces écosystèmes. Pour ces acteurs, ne rien faire pour arrêter la destruction massive des forêts serait pire que tenter d'améliorer la situation, malgré les impacts négatifs inévitables du REDD sur le terrain³⁷.

Une seconde posture, en progression dans certaines ONG, organisations de peuples autochtones, ou observateurs,³⁸ impute les conséquences négatives du REDD à la structure

³⁴ Clément Chenost (ONFI), « Bringing forest carbon projects to the market », 12 décembre 2009, Copenhague, CCNUCC.

³⁵ Selon le rapport du *German Development Institute*, pour intégrer le REDD dans le marché carbone sans risque de dépasser 450ppm, il faudrait une réduction d'émissions de 38% pour les pays industrialisés en 2020 par rapport à 1990 et une réduction de 15% par rapport aux émissions Business-as-Usual dans les pays en développement ; ceci en supposant que le REDD permette une réduction de 50% de la déforestation (<http://www.die-gdi.de/>).

³⁶ De nombreux acteurs craignent que l'engouement des pays du Nord ne soit fondé que sur l'opportunité que ce mécanisme leur offrirait de maintenir leurs émissions industrielles en les "compensant" à bas coût. Parmi eux, on trouve des ONG (*Friends of the Earth*, FERN, RAC...), des *think tanks* (IDDRI) mais aussi des gouvernements (Brésil, Tuvalu).

³⁷ Voir par exemple la position de Frances Seymour, directrice du *Center for International Forestry Research* : 'We must balance the risk of taking action in less than perfect conditions against the risk of lost opportunities if we are too cautious. Designed appropriately, REDD has the potential to catalyze needed reforms, while protecting vulnerable communities. In a world facing catastrophic climate change, the risk of doing nothing is too great.' (<http://www.cifor.cgiar.org/Headlines/Realising+REDD.htm>).

³⁸ Voir par exemple le rapport de l'*Indigenous Environmental Network* où l'acronyme REDD est décliné en « Reaping profits from Eviction, land grabs, Deforestation and Destruction of biodiversity » (<http://www.ienearth.org/REDD/index.html>). On trouve une position similaire au sein du *Duncan Group for Climate Justice* qui a diffusé une déclaration intitulée « No REDD, no REDD+ » en décembre 2009 (<http://www.wrm.org.uy/COP15/durban.pdf>). Une telle opposition frontale au REDD pourrait croître dès lors que sa structure sera officiellement décidée. On peut supposer que, même si les pays opposés

même du mécanisme en construction. Les tenants de cette opinion estiment que le REDD doit intégrer les particularités locales, par exemple en renforçant la gouvernance forestière, en clarifiant les droits de propriété foncière, et en luttant contre la corruption. Constatant un glissement subreptice vers la vente de crédits forestiers et une gestion nationale centralisée des projets, ils jugent que l'architecture va aggraver les problèmes locaux en augmentant la pression sur les forêts, d'où un échec prévisible. On voit ainsi se développer des revendications *contre* le REDD (et non plus en faveur d'un *autre* REDD), comme si certains acteurs de la société civile prenaient conscience du fait que les rapports de force en présence construisaient peu à peu et de façon irréversible un mécanisme qui ne correspond pas à leurs objectifs environnementaux et sociaux.

Le régime climatique a porté de façon inédite les enjeux forestiers au cœur des préoccupations internationales. Il convient de voir comment, au milieu des intérêts économiques et géopolitiques qui s'affrontent durement, seront gérées désormais les valeurs éthiques et environnementales ; en particulier, comment les questions très mobilisatrices de diversité biologique ou de droits des peuples autochtones vont évoluer dans ce contexte et, quelle sera la place des ONG et de la société civile au sens large ?

Le maintien d'un cadre onusien pour la discussion des questions forestières, permettant l'expression publique et médiatisée de griefs infranationaux et de valeurs collectives, pourrait être décisif. Mais, la lenteur même des rouages institutionnels de ce cadre peut aussi catalyser la spéculation sur les crédits forestiers et faciliter le développement d'initiatives bilatérales ou de marchés privés, faute d'opportunités rapidement accessibles sous la convention climatique.

LA SOCIÉTÉ CIVILE ENTRE NOUVELLE DONNE ET LIMITES

L'apparition des mouvements altermondialistes à Copenhague, sur la scène du régime climatique est une première. Elle a conduit à poser certains problèmes en termes plus radicaux qu'auparavant, faisant non seulement mention des inégalités Nord- Sud mais mettant aussi fortement en avant des revendications de justice sociale. Cette évolution est significative. Pour cette nébuleuse, en effet, le changement climatique ébranle l'ordre social tout autant qu'il pousse à une recomposition des rapports géopolitiques : « la crise écologique implique une adaptation du système économique et social qui ne pourra pas maintenir l'état d'inégalité établi à l'orée des années 2000 »³⁹. Nous reviendrons dans la dernière partie de ce texte sur l'émergence de ce pôle altermondialiste, et sur ses rapports complexes avec les autres composantes de la société civile, présentes à la Conférence. Sous l'unicité apparente autour de la cause climatique, la diversité des messages marque en réalité des « référentiels » bien différents.

La mobilisation sans précédent de toutes ces composantes est un fait marquant de Copenhague, qui souligne la faiblesse de l'« Accord » dont la COP a pris note. Il subsiste bien des questions sur la représentativité des mouvements présents à Copenhague par rapport à une « société civile mondiale »⁴⁰. Cependant, on doit reconnaître un décalage croissant

au financement par le marché carbone, comme le Brésil, pressentent qu'ils n'auront pas gain de cause, ils ne peuvent de toute façon pas s'opposer au REDD car cela serait admettre par avance qu'ils n'ont pas le pouvoir de faire valoir leur position dans les négociations.

³⁹ *L'Europe a démissionné de la conférence de Copenhague*, Le Monde, 27 Décembre 2009

⁴⁰ L'émergence de la notion de « société civile mondiale » est conjointe avec celle, tout aussi large, de « mondialisation » au cours des années 90. « ONG internationales », « réseaux de plaidoyers internationaux », « mouvement social global », « Nouveau multilatéralisme » correspondent également à la même veine. Jan Aart Scholte, *Global Civil Society: Changing the World ?* », Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Université de Warwick et Economic & Social Research Center, 1999.

entre, d'un côté, des préoccupations exprimées par des pans de plus en plus larges de la société civile⁴¹, et de l'autre, les « petits pas » enregistrés au fur et à mesure des COP.

Le thème de l'adaptation, par exemple, fortement porté par les ONG et les mouvements sociaux, fait figure de parent pauvre de la COP15 : moins discuté que les années précédentes lors des négociations, il n'a abouti à aucun engagement à long terme et la répartition entre adaptation et réduction reste floue dans la promesse de financement de 10 milliards de dollars par an entre 2010 et 2013. A titre de comparaison, le Climate Action Network estime que les besoins en termes d'adaptation s'élèvent à 95 milliards de dollars par an. Quant aux ONG engagées dans le développement, elles nourrissent des doutes sur l'additionnalité⁴² spécifiée dans le texte, alors même qu'elles constatent de longue date que les promesses d'Aide Publique au Développement sont constamment réitérées par les Etats du Nord... et constamment non tenues⁴³. L'élément-clé des négociations étant la confiance, la vigilance de la société civile par rapport aux engagements (aussi faibles soient-ils) est primordiale. C'est aussi cette vigilance qui peut inciter les Etats à faire tout leur possible pour respecter leur signature et ainsi participer à un climat de confiance mutuelle⁴⁴. Ainsi, le bilan des engagements précédents a été insuffisamment souligné alors que « le dérapage des pays industrialisés qui ne tiennent pas leurs engagements de réduction d'émissions a un effet absolument dévastateur. Si cela se poursuit, il sera impossible d'atteindre les objectifs. La délinquance des uns légitime la délinquance des autres. A ce moment-là, toute démarche collective par rapport à une trajectoire commune vole en éclats ».⁴⁵

Enfin, le décalage entre la mobilisation de la société civile et le résultat final de la COP met en lumière les limites d'influence des ONG et des mouvements sociaux : de nombreux auteurs⁴⁶ soulignent l'importance des mobilisations nationales pour engager des actions internationales. Or, l'influence des ONG sur le « G2 » reste limitée : la société civile en Chine est, au mieux, naissante⁴⁷, et la prise de conscience des enjeux climatiques par la population nord-américaine reste faible⁴⁸. « Le sort du monde dépend du vote du sénateur du Dakota »⁴⁹, soupirait un membre de la délégation française, avant même le sommet de Copenhague.

⁴¹ Voir à ce titre la vaste consultation citoyenne « World Wide Views on Global Warming » (<http://www.wwviews.org/>)

⁴² Dès le 6 Janvier 2010, Hillary Clinton déclarait : « It's a fair question (...) how much of it is additive and how much of it is out of the current budget. We don't know that yet because we don't know what the Congress is going to do. », intervention au Center for Global Development, Washington D.C., 6 Janvier 2010. De son côté, le Monde du 1er février annonce que « seulement 12% de l'aide financière promise par la France serait nouvelle » (soit 150 millions d'euros) et que « plus de la moitié des 1,2 milliards promis par le Royaume-Uni figureraient déjà dans les comptes de l'aide au développement »

⁴³ Le Groupe de réflexion sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, créé par le Secrétaire Général des Nations Unies, note ainsi qu'il manque encore 35 milliards de dollars par an par rapport aux promesses faites au G8 de Gleneagles en 2005.

⁴⁴ Wangari Maathai, prix Nobel de la Paix, a enjoint les négociateurs à « surmonter un héritage de défiance » (« overcome a legacy of mistrust »), Earth Negotiation Bulletin volume 12, numéro 459

⁴⁵ Pierre Radanne, Retour sur le Sommet de Copenhague, Mardis de 4D, 22 décembre 2009.

⁴⁶ On peut mentionner Charles Tilly et Doug McAdams cités notamment dans « L'espace de l'altermondialisme », Nonna Mayer et Johanna Siméant, *Revue Française de Science Politique*, vol 54 (3), juin 2004, p. 373-378.

⁴⁷ « L'environnement est l'une des tribunes privilégiées dans la société civile chinoise. », note le Rapport du Conseil d'Analyse Economique, recensant plus de 3300 ONG environnementales en activités et plus de 51 000 manifestations populaires en 2005 sur des enjeux environnementaux. Cependant, l'enjeu en reste surtout local, le gouvernement soutenant ces ONG pour la mise des mesures nationales. voir Barreau, B., & Buba, J., *La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d'un grand émergent*, in J. Tirole, *Politique Climatique : une nouvelle architecture internationale*. Conseil d'Analyse Economique - La Documentation Française, 2009

⁴⁸ Selon un sondage du Pew Climate Center, seule 36% de la population des Etats-Unis estiment qu'il existe des preuves solides d'un réchauffement climatique dû à l'activité humaine. Un chiffre par ailleurs en baisse de 11 points par rapport à avril 2008. <http://people-press.org/report/556/global-warming>

⁴⁹ « Climat: les hésitations et les refus de Barack Obama menacent Copenhague », Jade Lindegaard, Mediapart, 18 Novembre 2009

Le déroulement de la conférence de Copenhague et son issue vont-ils consacrer la fin du multilatéralisme ou le dépassement de la gouvernance onusienne du régime climatique, qui repose avant tout sur l'idée d'un consensus à 192, redescendant ensuite vers les différents pays en leur attribuant des objectifs nationaux ? De fait, le fonctionnement du processus onusien, lourd et inconfortable, a montré des limites. Il a été critiqué de toutes parts, et il semble difficile de le défendre en l'état. Pourtant, supprimer purement et simplement ce processus serait à notre avis un immense gâchis contre-productif.

Les difficultés intrinsèques à toute gouvernance climatique

On a oublié « d'inviter la Terre à la conférence du climat, » a déploré Michel Serres. « L'enjeu de Copenhague n'était pas les relations humaines, mais le réchauffement de la planète, la fonte des pôles, la montée des eaux, la disparition des espèces... »⁵⁰. La *Biogée*⁵¹ doit être absolument invitée et représentée, dit le philosophe, qui dénonce à l'instar de Bruno Latour⁵² ou de Dominique Bourg, les défaillances de nos institutions et du politique pour traiter des problèmes environnementaux de long terme. Plusieurs difficultés se conjuguent dans ces affirmations, tentons de les démêler:

- « Inviter la Nature ou la Terre » dans une instance politique décisionnaire est une belle idée qui engage toutefois inéluctablement une bataille infinie de *représentations*. La Terre ne parle pas seule. Qui pourrait la représenter ? Est-ce les scientifiques, comme Serres semble le suggérer : « Deux groupes de personnes sont en présence : un groupe d'experts qui savent mais ne sont pas élus, et un groupe d'élus qui ne savent pas. Pour avancer, il faudra réinventer une reconfiguration des deux profils : celui du politique, comme celui du scientifique, dont l'implication dans la vie de la cité est absolument nécessaire ».(id) D'une certaine manière, le GIEC a déjà joué partiellement ce rôle dans le régime climatique, grâce à une pratique rigoureuse et réflexive de l'expertise scientifique, mais grâce aussi à l'attention qu'il a accepté de porter aux préoccupations des pays du Sud et à l'alliance forgée avec les ONG. Ces divers facteurs ont fini par lui assurer le respect tant des scientifiques que des politiques. En effet, il apparaît clairement que la fiabilité des connaissances scientifiques n'est jamais strictement interne à la science, on constate au contraire qu'elle est fortement liée aux institutions et aux normes politiques⁵³.

Face à une menace grave, on peut imaginer qu'attendre des années - au risque de dégâts irréversibles- que les leaders politiques soient convaincus, provoque à juste titre des impatiences⁵⁴. Néanmoins, nous pensons qu'il n'existe pas, qu'il ne peut exister un « *gouvernement de la raison* », au sens où ceux qui « savent » jouiraient par principe d'une position d'autorité supérieure. D'abord, les experts « savent » généralement des choses précises et validées sur des questions étroites et circonscrites ; or le champ de la décision politique déborde toujours de telles frontières et doit intégrer d'autres dimensions. Ensuite, quelle que soit leur intégrité, les experts n'échappent jamais totalement à l'emprise de leur subjectivité⁵⁵. Enfin, conférer un tel privilège à la science serait contraire aux principes de nos démocraties ; le GIEC l'a d'ailleurs compris, lui qui a constamment œuvré pour renforcer

⁵⁰ *Le Monde*, 22 Décembre 2009, p 5.

⁵¹ Sur le concept de Biogée, voir Michel Serres, *temps des crises*, Manifestes ! Ed Le Pommier, 2009, chapitre 2.

⁵² Voir le concept latourien de « Parlement des choses » dans *Politiques de la Nature*, ou celui de « Nouveau Sénat » de Dominique Bourg

⁵³ Sur le GIEC (en anglais IPCC), voir A.Dahan (2008) : "Climate expertise : between scientific credibility and geopolitical imperatives", *Interdisciplinary Science Reviews.*, vol 33, n°1, p 71-81. et Dahan (2007) déjà cité.

⁵⁴ Voir David Shearman and Joseph Wayne Smith, *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy* et James Lovelock, *The Vanishing Face of Gaia*, voir l'article de Stehr et von Storch publié le 6 Janvier 2010

⁵⁵ P.Roqueplo, *Expertise et Décision*, Paris Ed de l'INRA, 2002.

conjointement sa légitimité scientifique et une crédibilité politique. Il ne s'agit pas tant de dire le vrai de la science aux gouvernements, que de faire avancer une conviction partagée des risques environnementaux globaux. On est bien là dans un processus profondément politique qui appelle une meilleure compréhension des mécanismes de gouvernance environnementale globale.

Par ailleurs les ONG, dans leur diversité, qu'elles soient d'environnement, humanitaires, de solidarité, pourraient prétendre, chacune, légitimement, à un droit de représentation (pensons aux forêts, aux côtes, aux récifs coralliens, aux problèmes de la pêche, aux vulnérabilités multiples qui suscitent des myriades d'associations et d'organisations spécialisées). Quant aux peuples indigènes, ils revendiquent déjà un tel droit.

- Une deuxième difficulté de prise en compte des intérêts de la Nature ou du Climat, de la préservation d'éléments naturels ou de ressources, dans des instances politiques, réside dans la *myopie* de la démocratie, scandée par les échéances électorales courtes des nations démocratiques. Alors, comment prendre en compte le long terme, l'intérêt des générations à venir ? Comment renforcer politiquement le futur, s'interroge Pierre Rosanvallon, qui remarque que les Etats forts ont toujours été historiquement moins court-termistes que les pouvoirs faibles. Faire entrer la dimension écologique dans l'ordre constitutionnel est un premier pas, très insuffisant.

- Enfin, troisième difficulté, et non des moindres, le caractère *global* du risque climatique qui exige une prise en main et une action à *l'échelle planétaire*. Or, le souci planétaire du long terme est sans doute indissociable de la reconnaissance d'une terre- patrie, d'un raisonnement à partir des catégories d'humanité ou d'espèce humaine. Sauver la planète n'a de sens, note encore Rosanvallon, que si on la pense comme un espace commun de solidarité. On en est très loin. Toutefois, en dépit de leurs imperfections et de leurs lourdeurs bureaucratiques, les diverses initiatives institutionnelles des Nations-Unies pour un développement durable, notamment la conférence de Rio ou l'établissement de la Convention climatique, s'inscrivent dans cette veine.

Le off des arènes climatiques

Les difficultés sont donc immenses. Avant de supprimer quoi que ce soit, il faut se rappeler que le rôle historique de l'ONU dans le régime climatique a été majeur⁵⁶. Via notamment le PNUE, et l'Organisation Météorologique mondiale, il a favorisé la création, puis le statut de l'expertise scientifique sur le sujet. La convention et les COP ont été aussi le lieu de terrain privilégié d'un dialogue avec les pays du Grand Sud (PMA, AOSIS, Pays d'Amérique latine...). Enfin les arènes climatiques ont été et sont toujours le terrain d'apprentissage, d'expérimentation et de maturation foisonnante des solutions possibles au changement climatique.

Dans les COP, le *in* et le *off* sont en interactions dynamiques ; nous avons d'ailleurs caractérisé le *off* comme le véritable *poumon* de la négociation. Sans doute, faut-il repenser aujourd'hui la fonction de ces arènes climatiques, les reconnaître avant tout pour ce qu'elles sont : des lieux où le monde réaffirme régulièrement qu'il veut, peut, et doit avancer, face au risque climatique. Des carrefours exceptionnels entre représentants politiques des Etats, acteurs multiples, *think tanks*, monde académique, business, société civile, pour lancer et diffuser des idées, des technologies, des solutions, et débattre de questions qui n'ont pas (ou plus) d'autres forums d'envergure : développement (vert), équité, responsabilité, solidarité mondiale. Des rencontres où l'on fait l'inventaire du chemin parcouru et celui qui reste à

⁵⁶ Voir A.Dahan & al., (2009), *Les arènes climatiques...*, déjà cité p 36-

parcourir. Dans le bilan de ces quinze années de COP, depuis Rio, le *off* a finalement été plus fructueux que le *in*.

Réformer la gouvernance ?

La reconnaissance de cette fonction des arènes climatiques comme forums hybrides, où un très grand nombre d'acteurs se confrontent à la recherche de solutions concrètes au changement climatique, n'épuise évidemment pas le sujet de la gouvernance mondiale face à ce risque. Les arènes climatiques régulières doivent continuer à être des moments où des traités sont discutés, négociés, afin de parvenir à des accords, mais sans que ceux-ci n'englobent forcément toutes les questions.

La première tâche pour l'année 2010 sera d'identifier l'ensemble des questions qui ne peuvent pas ou ne devraient pas être réglées ailleurs que dans cette enceinte. On peut suggérer ici les questions de financement du développement durable – croissance réelle et compatible avec la contrainte climatique – des PED, et le financement de l'adaptation des pays vulnérables, mais aussi des accords contraignants pour les forêts, les transports aériens et maritimes, et certains secteurs industriels à haute intensité carbone. Le REDD est sans doute mieux abordé dans une enceinte onusienne sans nécessiter obligatoirement là non plus un accord global. Enfin, l'avenir de certaines innovations du protocole de Kyoto, comme le Mécanisme de Développement propre ou les marchés de permis d'émissions, devra être élucidé.

Sortir simplement de l'ONU pour un G20, un G28, ou un FEM (forum des économies majeures), ne serait-ce pas accepter le risque de ranger purement et simplement le problème climatique sous la seule bannière de l'économie, des questions de marché et de concurrence ? Et effacer encore davantage les dimensions écologique, environnementale, ou de mutations sociétales qu'il comporte. S'il faut bien réformer le fonctionnement du régime climatique, il faut absolument élaborer une formule qui combine la poursuite d'un processus (onusien) multilatéral et ouvert, avec une gouvernance plus restreinte, où les grands émetteurs sont convoqués, selon des modalités, des règles de représentativité, et avec des mandats, à définir précisément. En l'absence d'une telle reconfiguration réfléchie et explicite, elle aura lieu *ipso facto*, comme à Copenhague, de façon impudente, selon la règle du plus fort.

LE MYTHE D'UN NOUVEAU TRAITE (TYPE KYOTO 2) VOLE EN ECLATS.

L'accord de Copenhague peut certes décevoir, mais l'analyse montre que l'échec n'est pas contingent. Il correspond exactement aux souhaits fondamentaux des puissances aujourd'hui dominantes sur la scène géopolitique mondiale, et reflète les limites qu'elles ne semblent pas vouloir pour le moment dépasser. Nous l'avions pressenti lors de la crise qui a marqué la toute fin de la conférence de Bali : refus des pays émergents de tout objectif contraignant à 2050, parce que c'est aux pays développés de montrer la voie et d'avoir des réductions ambitieuses chez eux pour 2020 ; refus des Etats-Unis de tout objectif à 2020 ou 2050 qui les contraindrait, sans impliquer également les grandes économies émergentes. Et l'Europe qui se voulait pleine de bonne volonté a été incapable de faire évoluer cette opposition. Autant prendre conscience de ces limites structurelles pour définir des directions d'action efficaces, et ne pas re-fabriquer des objectifs illusoires à propos de Mexico.

Au cœur même de la médiatisation de la conférence de Copenhague, se révèle un paradoxe. D'une part, la mise en scène d'un volontarisme planétaire qui idéalise les chefs d'Etats en sauveurs du monde, capables s'ils le veulent bien, de tout orchestrer pour les mutations énergétiques, économiques, voire politiques, nécessaires. Cette vision s'accommode mal d'autre part, avec le fait que les Etats sont limités dans leurs décisions, tant à l'extérieur (concurrence internationale, autres régimes internationaux comme l'OMC), qu'à l'intérieur

(tensions dans les Etats fédéraux Etats-Unis ou Allemagne, importance des lobbies, rôle de l'opinion publique, marges de manœuvre limitées dans les régimes démocratiques).

Au lieu d'espérer – vainement - un nouveau traité de type Kyoto 2, n'est-il pas plus efficace de reconnaître les réalités géopolitiques, les marges de manoeuvre réelles de certains Etats, et les avancées concrètes acquises à d'autres échelles de gouvernance, sans surestimer la capacité des sommets onusiens à régler l'ensemble du problème. On a pu observer par exemple à Copenhague des régions, Länder, Etats (y compris américains et canadiens), métropoles, qui font des efforts assez importants pour réduire leurs émissions ; des alliances de villes qui, elles - aussi, développent de multiples initiatives. En effet, la réduction des émissions va de pair avec bien d'autres préoccupations urbaines: développer les transports en commun, lutter contre le smog et les pollutions tous azimuts, réduire la facture énergétique des ménages, etc. On a pu constater une présence significative des échelles de gouvernance inférieures aux Etats qui agissent déjà. On peut souhaiter plus et mieux, l'évolution est néanmoins palpable.

Notre critique concerne donc la mise en scène d'un volontarisme mondial, qui accouche régulièrement d'une souris, et l'effet démobilisateur de ce régime d'espérance messianique. Il faudra recommencer à concentrer les efforts sur les solutions domestiques d'abord, les politiques européennes ensuite. Les ONG très mobilisées sur la question climatique, ne doivent-elles pas repenser –au moins partiellement- leur rôle, afin de retrouver une attitude critique sur ces questions dans le cadre national. S'il faut pousser les pouvoirs à toutes les échelles à aller toujours plus loin, il faut aussi préparer l'opinion publique aux transitions à venir. La présence massive de la société civile lors des sommets est importante, mais elle ne suffit pas. Elle semble même décalée, vu qu'il y a encore tant d'efforts à faire sur le terrain, en France, en Allemagne, en Europe ; la « société civile mondiale » (si tant est que le concept ait un sens) n'exerce pas directement de pression sur un pouvoir mondial. Dans leurs conférences de presse finales, nous avons vu les grands chefs d'Etat – Barack Obama, Nicolas Sarkozy- s'adresser avant tout à leurs opinions nationales propres. Ce qui bloque aujourd'hui l'adoption de politiques climatiques plus ambitieuses, c'est moins les dirigeants, que l'absence de forces sociales favorables dans les divers pays, ou l'existence d'opinions publiques à même de contraindre ces mêmes dirigeants. Les multiples débats sur la fiscalité écologique dans plusieurs pays, la timidité de sa mise en place en Allemagne notamment, laissent voir le chemin qui reste à parcourir.

Deuxième Partie.

Cadrages scientifiques, cadrages politiques

Penser un futur énergétique compatible avec le risque climatique est un exercice scientifique autant que politique. Dans l'arène climatique, plusieurs chiffres et unités de mesure circulent, et sont réifiés par les acteurs. Le chiffre qui a dominé traditionnellement les négociations est celui des deux degrés Celsius, souvent couplé avec 450 ppm CO₂- éq⁵⁷. Cette année, un changement s'est opéré, avec quelques acteurs revendiquant un retour à 350 ppm CO₂ pour limiter la hausse de la température à 1,5°C, et l'apparition du raisonnement par « budgets carbone », avec un chiffre emblématique : 750 Gigatonnes de CO₂ d'ici 2050⁵⁸. Ces chiffres représentent des « boîtes noires » qui cadrent les débats, sont repris par les acteurs, et s'inscrivent dans le jeu politique. Il est donc utile de revenir sur leurs origines et leur construction, et de reconstituer les jeux géopolitiques dans lesquels ils s'inscrivent.

Cette partie sera aussi l'occasion de revenir sur quelques tendances lourdes dans l'expertise économique du changement climatique. Il s'agit en particulier du passage d'un raisonnement par scénarios, qui extrapole du présent des futurs possibles et plus ou moins « carbonisés », à une définition de « seuils » ou budgets à ne pas dépasser, et de trajectoires politiques qui correspondent à ces objectifs. Cette deuxième approche semble dominer aujourd'hui, alors que l'action concertée qu'elle présuppose semble de plus en plus loin des réalités politiques.

2°C ET 450 PPM – LES CHIFFRES CLES A LA BASE DU REGIME CLIMATIQUE

L'objectif de deux degrés connaît une histoire scientifique et politique pleine de rebondissements, qui est généralement mal connue, alors que ce chiffre est devenu un objet structurant du régime climatique. Il est issu d'une véritable « co-production » scientifico-politique, avec plusieurs acteurs centraux, dont le GIEC, différentes commissions d'expertise comme le WBGU en Allemagne⁵⁹, l'Union Européenne, et plus récemment le G8 de L'Aquila.

Les deux degrés apparaissent en 1995 dans le deuxième rapport du GIEC. Ils représentent ici la « meilleure estimation » de la sensibilité climatique jusqu'à l'an 2100⁶⁰. La valeur correspondait à une moyenne pondérée de réchauffement entre différents scénarios d'émissions⁶¹. Le GIEC n'a, par contre, jamais recommandé officiellement les 2°C comme objectif pour les négociations, même s'il y fait subtilement référence dans le quatrième rapport, où un tableau synoptique des impacts du changement climatique selon la hausse des températures montre les dangers de dépasser ce seuil⁶². Du côté politique, ni la Convention climatique, ni le Protocole de Kyoto ne le mentionnent, et aucune décision des COPs ou MOPs ne s'y réfère. A Bali, un débat sur le fait d'inclure ou non une référence à ce seuil a opposé les Etats-Unis et la Russie au reste de la COP, moyennant quoi le document final se contente d'une référence aux travaux du GIEC (1^{ère} note de bas de page). L'accord de

⁵⁷ ppm CO₂-éq renvoie à « parts per million », et indique la part de molécules de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre (GES) en équivalent CO₂, par un million de molécules dans l'atmosphère.

⁵⁸ Nous reviendrons sur les différences entre budgets, exprimés en gigatonnes (Gt) et concentrations (en ppm).

⁵⁹ Le WBGU, créé en 1992 avant la conférence mondiale de Rio de Janeiro, est une institution d'expertise interdisciplinaire auprès du gouvernement allemand, qui édite régulièrement des rapports à l'intention des décideurs et des chercheurs dans le domaine des « changements environnementaux globaux ».

⁶⁰ La notion de « sensibilité climatique » se réfère à la réaction du système climatique à un doublement des GES (à 560ppm CO₂-éq). Dans son deuxième rapport, le GIEC estime que le réchauffement atteindra entre 1-3,5°C jusqu'à l'an 2100, et 2°C en moyenne (GIEC 1995, deuxième rapport, résumé à l'attention des décideurs, p.5 et p.23). Le premier, troisième et quatrième rapport donnent des chiffres plus élevés (sensibilité de 3°C).

⁶¹ Le statut de ces scénarios sera discuté plus loin dans ce chapitre.

⁶² GIEC 2007, quatrième rapport, résumé à l'attention des décideurs, version française, figure RiD 7, p.10.

Copenhague constitue en ce sens une nouveauté, car il entérine pour la première fois les 2° C comme objectif de la communauté internationale. N'ayant pas été adopté par l'assemblée, la mention dans ce papier n'équivaut pourtant pas à une reconnaissance par la COP. Pour comprendre le rôle central du chiffre dans le processus, il faut donc regarder ailleurs que dans les documents officiels de la Convention.

Une des premières mentions des deux degrés *comme seuil à éviter* se trouve dans une décision du Conseil des ministres de l'environnement de l'Union Européenne datant de 1996⁶³. C'est tout particulièrement l'Allemagne qui a œuvré pour une adoption de cet objectif. Dans ce pays, un comité d'experts climatiques auprès du gouvernement a développé dès 1995 une approche appelée « tolerable windows approach »⁶⁴, qui est ensuite devenue la base pour un vaste programme de recherche et de modélisation au Potsdam Institute for Climate Impact Research⁶⁵. Le principe de cette approche est une modélisation « à rebours » : au lieu de d'élaborer, comme le fait le GIEC, différents scénarios et de voir à quelles concentrations de GES ils aboutissent, le WBGU propose de déterminer un risque « acceptable » en termes de réchauffement, de le traduire en une concentration maximale de GES, et de définir des trajectoires d'émissions compatibles avec cet objectif. Se basant sur l'article deux de la Convention cadre⁶⁶, le comité conclut que le réchauffement de deux degrés constitue un seuil de dangerosité à ne pas franchir. Même si elle ne fait pas l'unanimité dans la communauté scientifique, cette conclusion a reçu un écho scientifique et politique considérable. Encore récemment, un colloque scientifique a été organisé en Grande Bretagne, alors à la tête du G8, pour réfléchir sur le lien entre « changement climatique dangereux » et le seuil des deux degrés⁶⁷.

La concentration sur un chiffre unique soulève également quelques problèmes, du fait que le chiffre constitue une « boîte noire », qui cache les luttes de pouvoir et les controverses scientifiques de sa construction⁶⁸. A titre d'exemple, il n'est pas clair à quel horizon temporel le chiffre se réfère, et il laisse la porte ouverte à une multitude de scénarios de réduction, dont ceux incluant un « overshooting » (croissance des émissions au dessus du seuil fixé) temporel. Plus important encore, dans son rapport de 1995, le GIEC affirmait que la stabilisation à 550ppm correspondait à un réchauffement probable de deux degrés. Aujourd'hui, il considère que ce seuil se situe à 450ppm⁶⁹, voir moins, ce qui est un niveau d'ambitions tout à fait différent ! L'Union Européenne, qui a adopté l'objectif des deux degrés en 1996, se retrouve donc avec une cible de réductions considérablement plus élevée, ce qui montre le danger que constitue la *sanctuarisation* de ce chiffre.

⁶³ Council of the European Union, 1996, *Community strategy on climate change – Council Conclusions*, 1939th environment council meeting, Brussels, 25/26.june : § 5,6. Depuis, l'objectif a été réaffirmé, entre autres par le Conseil Européen en 2005, et l'UE le porte sur la scène internationale.

⁶⁴ WBGU 1995, *Szenario zur Ableitung globaler CO2-Reduktionsziele und Umsetzungsstrategien, Stellungnahme aus Anlaß der 1. Vertragsstaatenkonferenz zum Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen in Berlin*, Bremerhaven. WBGU 1997, *Ziele für den Klimaschutz, Stellungnahme zur dritten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kyoto*, Bremerhaven.

⁶⁵ Hasselmann, K et al. 1997, Sensitivity Study of Optimal CO2 Emissions Paths Using a Simplified Structural Integrated Assessment Model (SIAM), *Climatic Change* 37, 345-86.

⁶⁶ L'article deux, qui est probablement le passage le plus cité de la Convention, reconnaît la volonté de la communauté internationale de stabiliser les GES à un niveau qui éviterait une « perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Cet objectif apparemment simple se révèle pourtant difficile à concrétiser.

⁶⁷ Avoiding Dangerous Climate Change, Scientific Symposium on Stabilisation of Greenhouse Gases, chaired by Dennis Tirpak and hosted by the Hadley Centre for Climate Prediction and Research, 1st-3rd feb. 2005.

⁶⁸ Sur les chiffres transformés en boîtes noires, Bruno Latour, *L'espoir de Pandore*, Paris, Ed La Découverte, 2001.

⁶⁹ Une stabilisation à 450 ppm CO2- éq correspond à une « meilleure estimation » du réchauffement de 2,1°C, et une probabilité de 54% de dépasser 2°C (IPCC 2007, *Working Group I report*, ch.10, fig.10.8. p.826).

Les deux chiffres de 350ppm et 750 Gt ont reçu une attention accrue avant et pendant la conférence de Copenhague. Ils correspondent à une intensification de l'alerte climatique, mais se réfèrent à des unités de mesure différentes, qui mettent en exergue différents enjeux. Le postulat de base des deux approches est que le régime climatique devient trop complexe, parce que nous avons différents objectifs pour différents horizons temporels, et différents types de GES, qui ne se valent pas du fait de leur durée de vie différente dans l'atmosphère (plus d'un siècle pour le CO₂, dix ans pour le méthane, quelques jours pour la vapeur d'eau, etc.). Pour simplifier, il conviendrait de considérer uniquement le CO₂, gaz avec une durée de vie très longue, et de traiter les autres gaz dans des accords sectoriels.⁷⁰ Attardons-nous d'abord au diagnostic scientifique qui sous-tend ces approches.

Un papier récent d'une équipe de chercheurs autour du scientifique James Hansen⁷¹, figure incontournable de la climatologie américaine, sert de base aux partisans d'une limitation de la concentration des GES dans l'atmosphère à 350ppm CO₂. L'argument de Hansen et ses coauteurs peut être résumé en quelques points. Premièrement, la sensibilité climatique a été estimée dans un rapport de 1979 de l'Académie des sciences américaine (« étude Charney »), à une fourchette allant de 1,5° à 4,5°C, pour une quantité de CO₂ multiplié par deux⁷². Les modèles actuels, beaucoup plus fins et plus complexes, confirment cet ordre de grandeur. Or, ce premier rapport ne prenait en compte que les « réactions rapides », et négligeait pour simplifier le calcul les « réactions lentes » comme la désintégration des glaciers, la migration des végétations, ou encore la libération de GES des sols, de la toundra, et des océans. Deuxièmement, si les modèles actuels intègrent quelques-uns de ces phénomènes, ils en sous-estiment l'importance. Les auteurs démontrent ce point à partir d'une interprétation de données paléoclimatologiques. En découle une troisième thèse : en raison de l'inertie du système climatique, il y a encore beaucoup de réchauffement « *in the pipeline* » (en cours), qui est le résultat direct de nos émissions présentes, mais ne montrera ses effets qu'au cours des siècles à venir. Ce réchauffement encore invisible est pourtant irréversible, et risque de conduire la planète à des « tipping points », où le réchauffement s'accélère et devient incontrôlable. Les auteurs concluent que pour rester dans une fourchette « sûre », il faut stabiliser les émissions de CO₂ le plus vite possible à 350ppm CO₂, et non à 450ppm CO₂-_{éq.}

Le raisonnement par « budgets carbone », à la base du chiffre de 750 Gt, trouve sa source dans deux articles parus dans le journal *Nature*⁷³. Il a été repris et affiné dans trois rapports en 2009, ainsi que par Nicolas Stern dans son dernier ouvrage⁷⁴. L'approche se veut explicitement destinée au processus de négociations. La concentration sur le CO₂ permet en effet de changer d'approche et de considérer des « stocks » au lieu de « flux ». L'avantage est que cela permet de déterminer une quantité cumulée de gaz « admissible » dans l'atmosphère, d'en déduire celle qui a été émise depuis le début de l'industrialisation, et conclure sur le « budget » qui nous reste. Afin de limiter le réchauffement à deux degrés avec une probabilité

⁷⁰ Cette façon de procéder se justifie aussi par le fait que les effets des autres GES sont en gros équivalents à l'effet refroidissant des aérosols, et que leur croissance reste au-dessous des prévisions.

⁷¹ J. Hansen et al. 2008, Target Atmospheric CO₂: Where Should Humanity Aim? *The Open Atmospheric Science Journal*, 3:217-31.

⁷² J. Charney et al. 1979, *Carbon dioxide and Climate: a scientific assessment*. National Academy of Sciences, Washington DC.

⁷³ Voir G Schmidt and D Archer 2009, *Too much of a bad thing*, *Nature*, 458: 1117-1118. Dans le même numéro spécial sur « The coming climate crunch » voy. aussi Meinshausen & al., p.1158-1162.

⁷⁴ WBGU 2009, *the budget approach*. AIE 2009, *World Energy Outlook 2009*. PwC 2009, *PwC Low Carbon Economy Index*. N. Stern 2009, *A blueprint for a safer planet. How to manage climate change and create a new era of progress and prosperity*. London, The Bodley Head.

de 2/3, les papiers s'accordent sur un budget autour de 750Gt de 2010-2050⁷⁵. L'approche par budgets, couplée à un marché global des droits d'émissions, permettrait de surcroît d'adresser le problème du financement des réductions des émissions dans les PED, tout en augmentant l'efficacité des efforts. Elle a donc l'avantage de la clarté, mais pose la question épineuse de la répartition du budget.

DES CHIFFRES TRES POLITIQUES

Les mois et semaines avant Copenhague ont vu une mobilisation intense pour le changement climatique, et une nouvelle association du nom de 350.org s'est montrée particulièrement active. Née il y a à peine un an et demi, ce réseau très large et très peu structuré fonctionne sur un principe d'activisme créatif et local. Phil Aroneanu, un des sept membres permanents, décrit son fonctionnement :

« On est différent des ONG traditionnelles comme Greenpeace, qui ont un message très précis, une structure d'organisation déterminée et qui veulent contrôler leur message. Nous, on a un objectif, 350 ppm, mais au-delà, tout le monde est libre. On dit aux gens : voilà notre message, prenez-le, faites-en ce que vous voulez. Il y a des groupes à travers le monde que l'on n'a jamais vus, qu'on ne connaît pas. Ils peuvent s'enregistrer sur notre site, mais il y en a qui ne l'ont pas fait - on ne contrôle pas, et c'est ok ».

350.org ressemble plus à ces nouveaux réseaux sur le Web, qui tirent leur créativité de la seule initiative de leurs membres qu'aux ONG hautement hiérarchisées de type WWF et Greenpeace. Leur apparition à ce point du processus est intéressante. A un moment où des membres éminents du GIEC semblent indiquer que la barre des 2 degrés sera presque impossible à atteindre, vu les récentes évolutions et l'inertie des systèmes énergétiques, 350.org préconise des réductions de 80% pour l'année 2050, correspondant à une stabilisation de la température autour de 1,5 degrés au dessus des températures pré-industrielles. Leur message séduit, parce qu'il se situe en dehors de la posture pragmatique de certains ONG vertes. La mobilisation autour de leurs actions semble leur donner raison. Step it Up en 2007 militait pour des objectifs ambitieux pour les Etats-Unis ; la journée d'action mondiale en octobre 2008 a mobilisé des activistes autour du globe (5200 actions dans 181 pays, selon le site), et pour la « journée mondiale pour le Climat » à mi-parcours de la conférence, des manifestations étaient organisées dans 137 pays du monde, dans une cinquantaine de villes en France. Outre ces chiffres, toujours sujets à caution, le succès indéniable de l'association est d'avoir créé une iconographie unique. Lors des actions, les activistes prennent des photos devant des monuments connus, sur lesquelles ils forment le chiffre 350 avec leurs corps, des vélos, des pommes, etc. C'est sans doute le premier exemple d'un mouvement construit autour d'un chiffre scientifique, qui réussit son pari de transformer cet objet extrêmement complexe en un message très simple.

Le cadrage qu'opère 350.org rejoint celui d'une poignée de pays et de populations particulièrement atteints par le changement climatique. Ainsi, quand l'organisation dénonce un « pacte suicide », et propose de le transformer en « pacte de survie », les pays insulaires se reconnaissent dans ce message. 350.org entretient d'ailleurs des relations étroites avec le groupe AOSIS, qui regroupe ces pays au sein de la Convention, et tout particulièrement avec le président des Maldives, Mohamed Nasheed, qui est une des personnalités soutenant l'initiative. Le thème de la « survie », d'une manière générale, a été très présent à Copenhague. Une multitude de side-events officiels et de conférences parallèles a mis en scène des témoignages originaux, par des populations indigènes comme les Inuits du

⁷⁵ Le budget de 2000-2050 est de 1000-1400 Gt selon les analyses et les probabilités (75-50%). Une autre valeur importante est celle de 600 Gt d'ici 2050, pour atteindre une probabilité de 75% de ne pas dépasser 2°C.

Groenland, et les Aborigènes d'Australie. Cette nouvelle insistance sur l'urgence a aussi eu des répercussions sur les négociations : des frictions sont apparues à plusieurs reprises au sein du bloc des pays en développement. Représentés par le Tuvalu, l'AOSIS et une fraction des pays les moins développés, traditionnellement plus exigeante que les autres, s'est désolidarisée du G77, Chine et Inde en tête, pour dénoncer l'inaction et le jeu tactique de ces derniers. Dans l'intervention, qui a suscité une brève suspension de séance en pleine session plénière, ces pays proposaient un amendement « juridiquement contraignant » au Protocole de Kyoto: il assignerait, à partir de 2013, des objectifs de réduction aux grands émergents qui représentent désormais plus de la moitié des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Le Tuvalu s'oppose ouvertement à la Chine, porte-parole officieux du groupe G77: dans l'atmosphère feutrée des négociations onusiennes, cela ressemble à une révolution. Les liens étroits entre société civile et négociations deviennent d'ailleurs palpables quand on sait que la proposition du Tuvalu contenait un but de stabilisation de la croissance de la température moyenne de 1,5°C, et que des ministres des pays de l'AOSIS avaient signé une déclaration « 350 » avant Copenhague, le 17 octobre 2009.

L'approche par budgets a été reprise par d'autres acteurs. Un side-event organisé par le TERI, institut proche du gouvernement indien, sur ce que serait « une approche éthique du changement climatique », nous semble très significatif⁷⁶. Le Rapport du TERI veut intégrer dans un même cadre les responsabilités historiques et futures des émissions et il s'appuie sur l'idée de budget carbone. Le rapport se fonde sur deux hypothèses :

- le principe d'égalité par tête des émissions pour l'allocation des budgets⁷⁷,
- l'idée d'une « compréhension commune » des choses qui aurait existé dès 1850.

Le rapport fait les calculs pour deux valeurs de budget disponible, respectivement 600 et 750 Gt, et aboutit à un droit d'émissions situé entre 3,19 et 3,44 tonnes/humain/an. Les pays développés en ont consommé en moyenne 13,97 t/h/a, alors que ceux non Annexe I en sont à 1,98. Le budget carbone est utilisé ensuite pour estimer la dette climatique des pays de l'Annexe I et les sommes dues aux pays non Annexe I. Le rapport considère quatre périodes possibles de responsabilités historiques remontant respectivement à 1850 (début de l'ère industrielle), 1900, 1970 et 1990. Il aboutit au fait que les pays développés ont entièrement épuisé leurs budgets carbone, et propose la constitution d'un « World Climate Debt Fund » afin de collecter leur dette, et de la redistribuer aux pays en développement. Selon les calculs, la dette annuelle peut atteindre jusqu'à 0,5% du PIB des pays Annexe I, et les flux financiers jusqu'à 11% du PIB de certains pays non Annexe I. Cette approche, on l'a dit, a suscité beaucoup d'interrogations et de réserves, y compris chez les petits pays vulnérables qui n'ont pas une démographie importante et ne recevraient sur cette base que des sommes insuffisantes ; elle résonne aussi avec l'idée de « droit égal à l'atmosphère commune », défendue par la Chine et l'Inde lors des dernières conférences⁷⁸.

⁷⁶ TERI 2009, *Right to Sustainable Development : An Ethical Approach to Climate Change*, The Energy and Resources Institute, <http://www.teriin.org/events/CoP15/Sustainable.pdf>. Mentionnons que le président du GIEC, Rajendra Pachauri, lui-même appartenant au TERI, a ouvert cette réunion.

⁷⁷ C'est le principe du "common entitlements approach" (A. Agarwal, S. Narain, *Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism*, Center for Science and Environment, New Delhi, 1990. Grubb, Michael 1995, *Seeking Fair Weather: Ethics and the International Debate on Climate Change*, *International Affairs* 71, 3).

⁷⁸ Voir A.Dahan & al., *Les Arènes climatiques...* rapport déjà cité (2009), p.27

SCÉNARIOS ET REALPOLITIK : TOP-DOWN VERSUS BOTTOM-UP

Le chiffre de deux degrés paraît solidifié, ayant été adopté par le G8, puis par le forum des économies majeures (MEF) à L'Aquila en 2008 et enfin, par les signataires de l'accord de Copenhague en 2009. Mais simultanément, il est fragilisé par le résultat de la conférence : les commentateurs s'accordent sur le fait que les réductions annoncées par les Etats ne suffiront très probablement pas, pour rester au-dessous de ce « seuil critique ». Ce constat donne l'occasion de revenir sur l'écart croissant entre expertise et négociations.

Premièrement, l'apparition de deux nouvelles revendications – 350ppm et 750Gt – à ce stade du processus relève d'un paradoxe. De fait, une stabilisation à 350 ppm paraît très volontariste. Nous sommes aujourd'hui à 387ppm CO₂ (430ppm CO₂-éq), et si l'on ajoute 2ppm/an, même les 450ppm CO₂-éq semblent de plus en plus difficiles à atteindre. D'ailleurs, sans ces objectifs ambitieux, l'expertise climatique a revu à la hausse, depuis le deuxième rapport du GIEC, à la fois les estimations du réchauffement dans un monde sans politiques climatiques, et les impacts négatifs du changement climatique pour un degré de réchauffement donné. L'alerte climatique s'intensifie, alors que les politiques stagnent.

Deuxièmement, l'approche orientée par le concept de « budget carbone » à ne pas dépasser constitue la dernière étape d'une évolution de plus en plus accentuée vers des approches « top down » dans l'expertise. Revenons en arrière. La démarche initiale du GIEC – celle des scénarios IS92, puis SRES⁷⁹ – était de définir différentes « storylines », c'est-à-dire des évolutions possibles du monde, et d'en déduire des scénarios. Elle consistait donc en une agrégation d'approches bottom-up⁸⁰, sans prise en compte particulière des effets de politiques de réduction des émissions dans le cas d'un traité international efficace. La définition préalable d'un seuil de dangerosité, et des concentrations correspondantes de GES, pour élaborer *ensuite*, dans un deuxième temps, des scénarios compatibles avec ce seuil, est une première rupture nette avec cette pratique. Les budgets carbone ne font qu'accentuer cette tendance qui se trouve par ailleurs confirmée dans la démarche adoptée pour le 5^{ème} rapport du GIEC : l'approche séquentielle, dans laquelle économistes, politologues et sociologues élaboraient des scénarios, dont l'impact en termes de réchauffement servait de base aux modélisateurs du climat, est remplacée par une approche « parallèle », avec comme point de départ différents niveaux de stabilisation des concentrations. Modélisations et scénarios économiques seront élaborés *ensuite*, ce qui constitue un changement majeur⁸¹.

Seuils et budgets correspondent donc à une approche top-down, qui présuppose *in fine* une gouvernance mondiale efficace, ou au moins un effort de concertation internationale intense. Or l'approche de l'accord de Copenhague est bottom-up, et la Chine et les Etats-Unis ont fait savoir clairement qu'ils ne souhaitent pas d'objectifs contraignants. On voit mal comment les objectifs volontaires d'Etats souverains vont s'accorder avec un seuil fixe des émissions. Par conséquent, le décalage entre une Realpolitik bottom-up qui ne semble pas adaptée à l'urgence climatique, et d'une expertise top-down, qui fait abstraction du problème de souveraineté nationale, est aujourd'hui éclatant ce qui amène certains commentateurs à mettre

⁷⁹ Les rapports du GIEC sont: J. Leggett et al. 1992, "Emissions Scenarios for the IPCC: an Update", *Climate Change 1992: The Supplementary Report to The IPCC Scientific Assessment*, Cambridge University Press, UK. IPCC, 2000, *Special Report on Emissions Scenarios*, Cambridge University Press, UK.

⁸⁰ Pour une analyse approfondie, voir: Armatte M. 2008, *Climate Change: Scenarios and Integrated Modelling*, *Interdisciplinary Science Reviews*, 33(1). P Matarasso, P 2003, "Integrated Assessment Models of Global Change", in J. Wiley, *Encyclopedia of Global Change*, vol.5.

⁸¹ Les nouvelles lignes directrices pour l'élaboration des scénarios pour le 5^{ème} rapport ont été discutées dans une conférence en septembre 2009 aux Pays-Bas. Pour plus de détails : <http://www.ipcc.ch/activities/activities.htm>. Voir aussi M.Armate, « Building scenarios : how climate change became an economic question », in J-P.Touffut, *Changing Climate, Changing Economy*, Edward Elgar, 2009. p 66-93.

en cause la fixation sur des concentrations de GES⁸². Il est difficile de contrer leur raisonnement sur fond du résultat de Copenhague. Pourtant, les chiffres et les seuils ont eu un effet mobilisateur important, et, comme l'écrivait un précurseur de la prospective, Hermann Kahn, l'utilité des scénarios ne réside-t-elle pas justement dans le fait de « penser l'impensable »⁸³ ?

LE NOUVEL ORDRE GEOPOLITIQUE MONDIAL A TRAVERS LES SCENARIOS

Comme nous l'avons souligné plus haut, Copenhague a été le théâtre d'une reconfiguration géopolitique majeure. Le cas du climat est un exemple éloquent pour le nouveau rôle des pays émergents : forts de leur pouvoir économique, ils ont aussi une nouvelle responsabilité. Dans un monde où la Chine a dépassé les Etats-Unis comme premier émetteur de GES (plus de 20% des GES mondiales), et l'Inde le Japon, un traité ne pourra être efficace sans la participation des nouveaux géants. L'enjeu est donc de dépasser la division du monde en pays Annexe I et pays non-Annexe I de la Convention climat, tout en tenant compte des différences énormes qui persistent entre ces deux groupes de pays. Cette problématique transparait dans les exercices de scénarisation du futur. Le cas du traitement de la Chine et de l'Inde dans les scénarios de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) est intéressant à ce titre.

Dans son Energy Outlook 2009⁸⁴, l'AIE soutient que les pays en développement, Chine et Inde en tête, seront responsables de 93% de la croissance de la demande énergétique d'ici 2030. Les seuls pays développés seront donc incapables de mettre le monde sur une trajectoire d'émissions soutenable, et l'Agence en déduit qu'il faudra repenser la répartition des efforts de réduction. Dans son scénario 450ppm⁸⁵, elle divise le monde en trois groupes de pays avec différents objectifs. Le groupe « OCDE+ », qui inclut les pays de l'UE non membres de l'OCDE, se voit assigner des objectifs de réduction ambitieux dès maintenant. Le deuxième groupe, « autres économies majeures », inclut le Brésil, la Chine, l'Afrique du Sud, la Russie, et les pays pétroliers du Moyen-Orient. Ces pays auront des réductions en termes absolus dès 2020 dans le cadre d'un système mondial de « cap and trade ». Le troisième groupe enfin, auquel appartient aussi l'Inde, n'a pas d'obligations de réduction dans cette période. Cette approche est significative en ce qu'elle classe l'Inde, qui fait pourtant partie des pays « BRICS »⁸⁶, dans la catégorie des pays en développement, en non des pays émergents. Au fait, si l'Inde représente aujourd'hui à elle seule autour de 4,7% des émissions mondiales – une augmentation de plus de 100% depuis 1992 – les émissions par tête d'un Indien continuent à dépasser à peine un quart des émissions par tête d'un Chinois (1,25 contre 4,75), et le taux de personnes sans accès à l'électricité reste très élevé (55% ou 580 millions de personnes).

On peut entrevoir dans cet exemple que les exigences à adresser aux pays industrialisés et émergents sont très différentes selon que l'on regarde le futur, le présent, le passé, les émissions par tête ou les émissions par pays. En ce sens, les scénarios, en particulier issus d'institutions aussi prestigieuses et influentes que l'AIE, participent à la *construction* du monde de demain. Leur relation au processus politique est toujours étroite et ne va jamais de soi, ce qui exige un examen conjoint de l'expertise et des politiques du climat.

⁸² Voir les analyses de M. Hulme et R. Pielke Jr. dans “The road from Copenhagen: the experts' views”, *Nature Reports Climate Change*, Vol.4 (feb), www.nature.com/reports/climatechange.

⁸³ H Kahn 1962, *Thinking about the Unthinkable*, Horizon Press.

⁸⁴ Pour tous les chiffres suivants : IEA 2009, *World Energy Outlook*, IEA, Paris.

⁸⁵ Le scénario 450ppm était l'unique scénario de réduction présenté à Copenhague, ce qui est remarquable en soi : à Poznan encore, l'AIE en avait présenté deux, dont un à 550ppm.

⁸⁶ Les pays du BRICS sont : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud.

Troisième Partie

Forêts, Pays en Développement et Initiative REDD

L'importance des forêts dans le cycle du carbone est attestée depuis le premier rapport du GIEC en 1990. Depuis les débuts de la convention climatique, les questions liées aux activités forestières émettant du carbone et réduisant le potentiel des puits de carbone forestiers ont été mises en discussions afin de créer des incitations à la préservation des forêts. Cependant le bilan des mesures adoptées reste à ce jour très mitigé⁸⁷.

Ces dernières années, après l'échec des Mécanismes de Développement Propre forestiers sous le Protocole de Kyoto, l'attention des acteurs s'est focalisée sur un nouveau type de mécanismes d'incitation. Cette évolution a largement été confirmée à Copenhague. Initialement appelé RED (Réduction des Émissions dues à la Déforestation), cette stratégie, dont les modalités précises restent à définir, est basée sur un constat simple : pour réduire la déforestation et les émissions de carbone conséquentes, il faudrait que la forêt soit plus rentable sur pied que coupée. D'où l'idée de rétribuer les pays (ou d'autres types d'acteurs impliqués dans la gestion des forêts : propriétaires privés, communautés locales, instances infranationales) en échange de la réduction de leur taux de déforestation, ou plus précisément des émissions de CO₂ dues à leurs activités forestières. L'idée s'est depuis élargie⁸⁸ : on pourrait y inclure les émissions dues à la *dégradation* forestière - c'est-à-dire la destruction diffuse de forêts, par exemple par prélèvement d'essences forestières spécifiques plutôt que par coupe rase - on parle alors du REDD (pour Déforestation et Dégradation). On pourrait aussi compenser financièrement la conservation et l'aménagement durable des forêts, ainsi que l'augmentation des stocks de carbone forestier ; on parle à ce titre de la stratégie REDD+. Derrière les querelles de concepts, on ne sait pas encore ce que chacune de ces catégories inclura comme activités sur le terrain ; cela dépendra notamment de la définition de la « forêt » et des formes de vérification accompagnant les financements. Une version encore plus élargie est également débattue sous l'acronyme REDD++ (ou REALU pour *Reducing Emissions from All Land Uses*) ; en plus de tous les autres types d'activités, celle-ci prendrait en compte certains changements d'usage des sols non forestiers affectant le stockage du carbone, comme les tourbières, les arbres hors des forêts ou l'agroforesterie, voire selon les versions, tous les usages des sols. Notons que le REDD+ apparaît à la COP15 comme la version la plus probable.

La reconnaissance unanime et omniprésente à Copenhague des bénéfices multiples de la protection des forêts - diversité biologique, ressources en eau, énergie non fossile, survie des communautés dépendantes des forêts ... - associée à la réussite d'un accord sur le REDD des enjeux qui dépassent l'opportunité d'atténuation des émissions de gaz à effets de serre (GES). Le REDD serait donc en quelque sorte une roue de secours bienvenue, à la fois pour la convention climatique, en attendant un hypothétique accord, et pour la protection des forêts, suite à l'absence de consensus sur une éventuelle convention onusienne des forêts.

⁸⁷ Sous la première période Kyoto, seules la reforestation et l'afforestation ont été intégrées dans le cadre des Mécanismes de Développement Propres (MDP), mais très peu de projets ont vu le jour. En outre, la complexité administrative des MDP a restreint l'accès des pays aux ressources limitées, ce qui est le cas de nombreux pays ayant beaucoup de projets forestiers ; la plupart des projets de MDP forestiers ont été réalisés en Chine. La forêt est également présente dans le Protocole de Kyoto dans les inventaires d'émissions des pays de l'Annexe I ; mais les règles complexes de comptabilisation du secteur « Utilisation des Sols, le Changement d'Affectation des Sols et la Foresterie » (LULUCF) l'ont transformé pour certains États en « échappatoire » leur permettant d'augmenter les réductions d'émissions apparentes.

⁸⁸ Durant la conférence de Bali en 2007, certains États d'Afrique Centrale, dont les forêts sont souvent partiellement détruites, ont ainsi demandé l'inclusion de la dégradation des forêts ; d'autres États en fin de transition forestière, comme la Chine, l'Inde, ont fait pression pour que la gestion des stocks de carbone forestiers puissent également être éligibles au mécanisme.

Un certain nombre d'études, consultations et projets-pilote ont été lancés depuis 2007 afin d'identifier quelle formule serait la plus consensuelle et la plus efficace, que ce soit en termes de financements, d'échelles de projets ou encore de méthodologies de calcul et vérification des réductions d'émissions. Les fonctions multiples de la forêt ainsi que les intérêts divergents qui s'y croisent alimentent des polémiques sévères concernant le REDD. L'attention en faveur du respect des communautés dépendantes des forêts et de la biodiversité est devenue incontournable dans les discours, du fait de leur valeur emblématique. Mais ces questions pèsent peu derrière les enjeux économiques et géopolitiques qui sous-tendent les négociations. Le développement de l'agriculture, l'extension d'infrastructures ou l'exploitation du bois semblent difficiles à restreindre dans des pays où l'accès aux ressources minimales est extrêmement difficile pour une grande partie de la population, d'autant plus que la demande internationale en matières premières (huile de palme, soja, pulpe pour papier, viande, bois) ne cesse d'augmenter sans préoccupation pour la déforestation illégale que ces commerces entraînent souvent⁸⁹. Une puissance comme le Brésil revendique haut et fort la souveraineté absolue sur ses forêts et sa trajectoire de développement, et exige de pouvoir planifier sa politique de protection de l'Amazonie sans contraintes. Au contraire, des pays plus pauvres espèrent obtenir via le REDD des fonds supplémentaires pour leur développement. Les tensions sont donc fortes, sans compter que l'estimation et le suivi précis des émissions et des stocks de carbone dus aux forêts sont techniquement très controversés.

Le poids grandissant du REDD semble avoir été renforcé par le contexte tendu de la COP 15. Avant la conférence, le consensus apparent sur le REDD contrastait avec les désaccords profonds qui persistaient concernant un accord global contraignant post-2012. Les protagonistes du REDD craignaient que ce mécanisme, jugé en bonne voie, soit « pris en otage » suite à un échec global de la convention. Pensé initialement comme un sujet incontournable, le REDD devenait même pour certains acteurs un catalyseur potentiel vers un accord post-Kyoto. Dans la fabrication d'un Copenhague de tous les espoirs, le REDD avait donc un statut particulier : non seulement il pourrait sauver les forêts, mais il pourrait aussi stimuler l'ensemble des négociations climatiques. Par la suite, dans les bilans de la COP, le REDD a souvent été présenté comme l'une des avancées obtenues⁹⁰.

ENTRE POLITIQUE ET EXPERTISE DES FORETS

Quelle expertise pour le REDD à Copenhague ?

Est-on techniquement prêt pour lancer la stratégie REDD ? Notre objectif n'est pas ici de répondre à cette question mais bien d'observer comment elle est traitée dans les arènes climatiques. Comme cela avait été noté à Poznan, l'expertise est peu présente en tant que telle dans les COP. Ce constat est en particulier vrai à Copenhague concernant les problématiques forestières. Les acteurs se réfèrent à des données techniques, mais celles-ci ne sont pas débattues. Leur usage se fonde sur la confiance qui s'est construite depuis le début de la convention, en particulier envers le GIEC⁹¹.

Quelques rares ateliers du *off* portent spécifiquement sur les méthodologies. Il ressort des discussions que les technologies existantes sont suffisantes pour mettre en œuvre le REDD dès à présent. Pourtant, plusieurs questions subsistent :

⁸⁹ Voir les données regroupées par le Global Timber : <http://www.globaltimber.org.uk/REDD.pdf> ou <http://www.globaltimber.org.uk/G8IllegalTimber.htm>

⁹⁰ L'accord sur le REDD+ est décrit par exemple dans un article du *Monde* comme « l'un des points positifs de l'Accord de Copenhague » (Laurence Caramel et Hervé Kempf, « La négociation accouche d'un texte sans ambition » *Le Monde*, n°20188, 20-21 décembre 2009, p. 4).

⁹¹ Voir A. Dahan et al., *Les Arènes climatiques...*, p. 9.

- 1) Bien que les méthodes existent pour faire un suivi très précis - suivi par satellite, par avion, , elles ne sont pas forcément accessibles aux pays forestiers pauvres.
- 2) Dans les arènes scientifiques, plusieurs controverses restent pertinentes ; par exemple, ne doit-on prendre en compte que la biomasse végétale extérieure, ou aussi les racines, la litière, et le sol forestier ?
- 3) Comment gérer les tensions entre efficacité, accessibilité et précision ?

En fait, pour déterminer si les méthodologies sont suffisantes, l'ultime critère relève plus du compromis politique que d'une réalité scientifique difficilement déterminable. Enfin, au-delà de la question du suivi de carbone, l'expertise ne devrait-elle pas aussi s'attacher à développer des méthodologies s'attaquant aux causes sous-jacentes de la déforestation, en vue de renforcer la gouvernance forestière, éclaircir les régimes de propriété des terres, combattre les coupes de bois illégales, réguler l'importation des produits de la déforestation dans les pays consommateurs

SBSTA et AWG-LCA : des espaces de discussion toujours renégociés

Dans le in de la conférence, les thématiques forestières ont été débattues principalement dans deux enceintes différentes. D'une part, le SBSTA, qui discute des aspects techniques des décisions à prendre, et d'autre part le AWG-LCA (Groupe de Travail Spécial sur les Actions de Coopération à Long Terme), c'est-à-dire le groupe de négociation politique spécifique à la convention (par opposition à celui sur Kyoto).

Le SBSTA, souvent considéré comme un intermédiaire entre le GIEC et les gouvernements, est chargé d'émettre des recommandations techniques informant les parties en vue de leurs décisions. Il peut ainsi proposer des projets de décisions aux politiques, demander des rapports au GIEC puis discuter des modalités d'utilisation de ces rapports par les Parties. Afin de préparer les sessions plénières, deux groupes sur le REDD ont été constitués et des réunions informelles ont été programmées durant les premiers jours de la COP. Cette multiplication des instances de discussion formelles et informelles, parfois fermées, peut, contrairement aux objectifs attendus, ralentir les procédures et créer des problèmes de coordination. Cela complique également le suivi du rôle des différents acteurs et de l'avancée des négociations.

Bien que le SBSTA existe depuis 1995, l'étendue de son mandat reste un point de discussion, en particulier sur des questions polémiques ; certaines parties, représentées lors des sessions du SBSTA par des experts envoyés par les gouvernements, peuvent ainsi bloquer un débat arguant que celui-ci relève d'arguments politiques plus que techniques et doit donc être transféré dans l'enceinte du AWG-LCA. Cela fut notamment le cas concernant les mesures d'évaluation des projets REDD, afin de savoir si celles-ci devaient être faites par des experts indépendants du pays concerné ou bien si ces contrôles pouvaient être confiés au seul pays. La question de savoir si la délimitation des compétences entre le SBSTA et l'AWG-LCA doit être explicitée, fait elle-même débat ; certaines parties estiment en effet que cette frontière doit toujours être renégociée dans la mesure où questions techniques et questions politiques sont intrinsèquement liées.

Les recommandations officialisées vers le milieu de la COP⁹² illustrent bien ce statut ambigu du SBSTA, qui doit conseiller les parties sans empiéter sur leur terrain politique. Elles présentent certaines prises de position mais restent évasives sur d'autres points politiquement très sensibles.

⁹² Décisions FCCC/SBSTA/2009/L.19 et FCCC/SBSTA/2009/L.19/Add.1.

- Le premier exemple concerne le niveau de référence des émissions forestières. Le SBSTA s'est prononcé dans son texte de Copenhague en faveur de l'ajustement du niveau de référence historique en fonction des "circonstances nationales", l'interprétation de ces conditions restant à préciser ; le débat reste également ouvert entre un niveau de référence en termes d'émissions brutes ou en termes d'émissions nettes.

Si l'on rémunère les émissions évitées strictement en fonction de la déforestation passée, certains pays (ou parties prenantes diverses) n'ayant pas réduit leurs surfaces forestières seront désavantagés par rapport aux « mauvais élèves » et n'auront aucune incitation à ne pas le faire prochainement. C'est le cas par exemple du Suriname, du Gabon ou du Belize. Les forêts concernées contiendraient 18% du carbone forestier mondial⁹³, il semble donc important de les inclure dans le REDD. La majorité des propositions gouvernementales soutiennent, comme le SBSTA, la possibilité d'une correction du taux de déforestation passé, mais certains acteurs non gouvernementaux s'y opposent craignant une atteinte à l'intégrité environnementale du mécanisme⁹⁴. Rendre le mécanisme plus flexible peut aussi le rendre moins efficace, selon ce que l'on accepte comme circonstances nationales, comment on calcule l'ajustement, et qui contrôle le processus.

La distinction entre émissions brutes et émissions nettes relève principalement de la possibilité de compenser la déforestation par du reboisement, qui, s'il peut être équivalent relativement au carbone, l'est rarement quant aux autres services écosystémiques.

- Deuxièmement, le texte du SBSTA recommande la prise en compte de circonstances "appropriées" sur deux questions très polémiques : la possibilité d'un suivi infranational des surfaces forestières d'une part, et la participation des peuples autochtones d'autre part⁹⁵ ; cette position semble moins répondre à un besoin de souplesse institutionnelle vis-à-vis de terrains variés, qu'être le résultat d'un compromis politique sur des questions sensibles. On retrouve d'ailleurs cette ambiguïté diplomatique dans le texte final de l'AWG-LCA sur le REDD.

Le SBSTA ne donne pas de recommandation explicite sur la question très politisée des financements de l'initiative sur les forêts ; cependant l'ensemble de la méthodologie est orientée vers les aspects techniques de la mesure du carbone forestier, et non vers la déforestation ou des problématiques de gouvernance. Cette optique correspond à une structure implicite du REDD et en particulier, répond adéquatement aux besoins d'un marché de crédits carbone basé sur les performances.

La conférence de Copenhague était la première COP dans laquelle l'enceinte de discussion sur les actions à long terme, l'AWG-LCA, discute spécifiquement du REDD. Bien que la thématique de la déforestation évitée ait émergé en 2005 indépendamment des Mécanismes de Développement Propre, c'est seulement en août 2009 qu'un groupe de travail sur le REDD a été créé et qu'une section spéciale REDD apparaît dans les décisions du AWG-LCA. Auparavant, la thématique REDD était principalement discutée soit dans des instances externes⁹⁶ à la Convention, soit au sein du SBSTA. Ainsi, à Poznan, la plupart des débats sur le REDD avaient eu lieu au SBSTA et concernaient l'état d'avancement des méthodologies ; devait-on approfondir les expertises avant de transférer le dossier au AWG-LCA pour des

⁹³ Da Fonseca, Gustavo A. B, Carlos Manuel Rodriguez, Guy Midgley, Jonah Busch, Lee Hannah, and Russell A Mittermeier (2007) "No Forest Left Behind" PLoS Biol. 5(8): e216.

⁹⁴ C'est le cas de *Greenpeace* et *The Nature Conservancy*.

⁹⁵ Le texte du SBSTA demande aux parties de mettre en place un système de suivi à l'échelle nationale et « quand cela est approprié », des systèmes infranationaux. Il reconnaît la nécessité d'intégration des communautés locales dans le REDD, l'encourage « en tant qu'approprié », mais ne se réfère pas à la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones (DNUDPA), alors que ce point a été vivement revendiqué par les représentants de peuples autochtones.

⁹⁶ Notamment l'UN-REDD et le FCPF.

décisions ou bien fallait-il des avancées politiques immédiates pour orienter les recherches ultérieures du SBSTA⁹⁷ ? Ces questions semblent ne plus être d'actualité et, à Copenhague, les discussions sur le REDD ont eu lieu en parallèle au SBSTA et au AWG-LCA. Reste à savoir comment coordonner ces deux enceintes.

QUEL CONSENSUS REDD AVANT ET APRES COPENHAGUE ?

En préparation de la conférence de décembre, des « non-papiers »⁹⁸ successifs avaient été rédigés par le sous-groupe sur le REDD ; il s'agit de propositions officieuses prévues pour faciliter les négociations en fournissant un texte de base. Mais ces non-papiers semblent avoir permis peu de progrès en termes de construction de consensus sur les questions essentielles comme les sources de financement du REDD. Ils sont plutôt l'expression de tensions qui évoluent au cours du temps en faveur de telle ou telle position⁹⁹ ou bien présentent côte à côte les avis divergents par un usage immodéré de crochets caractérisant les parties de texte pouvant disparaître lors du prochain examen.

Certaines questions majeures étaient déjà bien identifiées avant Copenhague comme des freins possibles à la construction d'un accord sur le REDD : quels types d'activités précises seraient éligibles, quels financements (fonds ou marchés d'émissions carbone) seraient utilisés, quelles parties prenantes pourraient s'engager (pays, ONG, privés...), qui effectue le calcul et le contrôle des réductions d'émissions et comment, ... ? Les débats concernant les points très polémiques semblent globalement avoir peu avancé à Copenhague. Le papier sur le REDD publié le 15 décembre par l'AWG-LCA¹⁰⁰ est assez représentatif de cet état de fait : il officialise des éléments qui paraissaient déjà consensuels avant la COP et le maintien de plusieurs alternatives majeures entre crochets est le signe de compromis impossibles ou de l'absence de suprématie de l'un des avis.

Ainsi, les parties sont divisées pour déterminer si le mécanisme REDD en construction doit être inclus dans les Mesures d'Atténuation Appropriées au niveau National (NAMAs). Derrière une question d'organisation administrative, des enjeux majeurs se jouent. Les NAMAs représentent les actions d'atténuation que les pays en développement, qui n'ont pas d'objectifs contraignants, pourraient réaliser avec le soutien financier et technique des pays riches. Or, les discussions sont encore vives sur la mise en œuvre de ces NAMAs ; on ne sait toujours pas si les NAMAs pourront donner lieu à des crédits échangeables. Certains pays très favorables au REDD (Colombie, Papouasie, Nouvelle Guinée) craignent que ce mécanisme soit bloqué s'il est inclus dans des négociations plus larges en mauvaise voie. D'autres parties encourageant le financement par le marché (Indonésie) refusent l'inclusion du REDD dans les NAMAs, espérant que celui-ci donnera lieu à des crédits carbone. À l'inverse, les pays qui souhaitent un fonds pour le REDD (Brésil, Bolivie) soutiennent l'inclusion du REDD dans les NAMAs. Or, dans le texte final sur le REDD, ce point essentiel n'a pas progressé puisque des crochets maintiennent les deux options ouvertes.

⁹⁷ Voir les Bulletins des Négociations de la Terre de l'IISD.

⁹⁸ Le concept anglophone de « non-paper » est habituellement traduit dans le jargon français des relations internationales par « note libre » ou par « document officieux » ; nous avons choisi d'utiliser une traduction plus littérale afin de conserver l'idée singulière d'une absence d'identité associée à ces productions : en général, l'auteur est symboliquement rendu anonyme par l'absence de logo officiel, et le document lui-même n'a pas vocation à exister officiellement, il n'est qu'une étape vouée à être remplacée.

⁹⁹ Ainsi les restrictions contre la conversion de forêts naturelles en plantations sont présentes dans le Non-papier 11 du 3 octobre, elles sont atténuées dans le Non-papier 18 du 8 octobre et réaffirmées dans le Non-papier 39 présenté avant Copenhague (<http://www.globalcanopy.org/main.php?m=120&sm=169&bloid=48>).

¹⁰⁰ Décision FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6

Qu'en est-il des objectifs chiffrés de réduction de la déforestation ? Le « non-papier » remis avant Copenhague¹⁰¹ proposait (entre crochets) des objectifs précis de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, soit moins 50% en 2020 et un arrêt total de la réduction des surfaces forestières pour 2030. Or ces chiffres sont absents de l'accord REDD. Les pays en développement concernés par le REDD ont refusé dès la fin de la première semaine de négociation de prendre des engagements sur la protection de leurs forêts tant que les pays de l'Annexe 1 ne s'engageaient pas sur la réduction de leurs émissions de GES dans le cadre d'un accord global contraignant. On peut comprendre que les pays forestiers ne puissent s'engager en l'absence de promesses significatives de soutien financier par les pays développés. Aucune décision de financement n'est présente dans le texte REDD.

Selon la France et la Grande-Bretagne, la déforestation évitée bénéficierait de 20% des 10 milliards de dollars de financement à court terme par an que prévoit l'Accord de Copenhague pour les trois prochaines années. Cette information était insuffisante pour les pays concernés, vu le statut controversé de l'Accord, l'incertitude quant aux canaux de transferts et aux modalités de répartition de cet argent, et l'absence de promesses de financement à plus long terme. Ainsi, malgré la volonté de nombreux acteurs du REDD de dissocier les négociations forestières des débats sur un accord global post-Kyoto, les enjeux sont construits comme interdépendants par certains négociateurs.

D'autres subtilités de négociation sont perceptibles avec l'exemple de la gestion des risques sociaux et environnementaux (*safeguards*). La mise en œuvre de la stratégie REDD pourrait avoir des conséquences déplorables si celle-ci est mal encadrée et si les critères, pour valider une compensation financière, sont restreints aux quantités de carbone stockées. Les enjeux environnementaux ou humains sont divers du fait des nombreuses fonctions écologiques, culturelles et économiques des forêts ; deux thèmes forts symbolisent ces risques et sont en quelque sorte devenus les porte-parole des autres causes : la biodiversité d'une part et les peuples autochtones d'autre part¹⁰².

Si la promotion de la biodiversité et la prévention de la conversion de forêts naturelles en plantations sont bien citées dans le texte, la définition des forêts actuellement utilisée dans la convention ne distingue pas forêts naturelles et plantations, et aucune référence explicite n'est fournie pour déterminer des critères d'évaluation (comme la Convention sur la Diversité Biologique¹⁰³).

Concernant la question des peuples autochtones, les COP sont devenues ces dernières années un forum médiatisé où les tensions nationales s'expriment, notamment pour la lutte, relayée par des ONG, en faveur de la reconnaissance des peuples autochtones par de nombreux États réfractaires. Ces débats se focalisent sur des détails de rédaction, qui prennent alors une importance symbolique, comme la citation explicite de la DNUDPA, l'utilisation de « should » ou « shall » pour exprimer la recommandation envers les parties ou pour savoir si la participation et la rémunération des peuples autochtones doivent être « promues » (*promoted*) ou « soutenues » (*supported*). On peut aussi noter une certaine ambiguïté

¹⁰¹ Non papier n° 39.

¹⁰² Ainsi, l'expression « peuples autochtones » rassemble une diversité complexe d'acteurs et de groupes sociaux. On parle aussi de « communautés dépendantes des forêts » ; nombre d'entre elles ne sont pas nécessairement originaires de la région depuis plusieurs générations, tout comme certaines pays n'ont presque que des populations autochtones, c'est-à-dire vivant sur leurs terres depuis des générations et qui ne sont pas forcément dépendantes des forêts. Des conflits pour l'occupation des terres entre différentes communautés sont aussi fréquentes. Or, toutes ces nuances semblent s'effacer dans la catégorie générique de « peuple autochtone » qui semble aujourd'hui plutôt être un slogan revendicatif qu'une réalité unifiée.

¹⁰³ On trouve simplement dans l'accord que les actions du REDD+ doivent être « consistantes avec les objectifs des programmes forestiers nationaux et les accords et conventions internationaux appropriés » (§ 2.b.).

diplomatique : dans le texte, la DNUDPA est bien citée mais en tant que recommandation seulement¹⁰⁴. Si le texte obtenu à Copenhague satisfait de nombreux acteurs, les *safeguards* sont jugés trop faibles par la plupart des représentants de peuples autochtones. Les batailles de mots paraissent de toute façon insuffisantes pour garantir des droits tant que les termes utilisés ne sont pas définis précisément - quelles sont les communautés concernées ? qu'est-ce qu'un choix libre et informé ? comment s'organise la participation ? - et que les modalités de financement et de contrôle ne sont pas déterminées.

Certaines questions sont relativement absentes des négociations, notamment tout ce qui concerne directement les questions de gouvernance internes aux États. Les discussions semblent implicitement restreintes par le principe de souveraineté nationale qui reste prioritaire sur les autres enjeux. Tout le monde s'accorde à dire que le mécanisme REDD doit être équitable, mais peu de débats émergent sur la nature de l'équité voulue. On parle facilement d'équité entre les parties (responsabilité différenciée, droit au développement et à l'énergie, dette écologique envers les pays du Sud...) mais les problèmes de justice ou de répartition des richesses et des émissions au sein des pays ne sont jamais abordés. Des négociations polies ont lieu sur les thématiques de participation des populations ou de co-bénéfices sociaux, mais presque rien n'est dit sur les barrières nationales qui existent dans de nombreux pays forestiers pour la mise en œuvre concrète de principes abstraits et leurs liens avec les pressions exercées par les pays consommateurs.

Deux conclusions émergent de l'examen des négociations REDD au sein du *in* de la COP :

- Premièrement, la façon dont se positionnent le SBSTA et l'AWG-LCA sur le REDD illustre un aspect important du régime climatique : il n'y a pas de frontière évidente et permanente entre ce qui serait la structure de la convention d'une part et le contenu des négociations d'autre part ; l'organisation même des négociations est un objet de débats aux enjeux diplomatiques forts. Les différents groupes de travail et les diverses instances ont un mandat dont les contours et la légitimité peuvent évoluer au cours du temps ; les modalités d'utilisation de certains outils de travail - quels textes négociés, les fonctions des non-papiers, *etc.* - ne sont pas figées et font partie des objets de discussion et de tensions.

- Deuxièmement, si un texte sur les forêts a été obtenu à Copenhague, il semble moins entériner de nouveaux accords qu'officialiser des consensus déjà obtenus avant la COP. Les points les plus polémiques restent, pour la plupart, entre crochets ou bien le texte joue sur les mots pour satisfaire les différentes parties. Cette tendance questionne le rôle même de la COP en tant que lieu de négociations ; la COP15 a plutôt eu une fonction de scène internationale permettant de médiatiser, et par là même de légitimer le REDD en tant que sujet à part entière du régime climatique. La fabrication avant, pendant et après Copenhague de l'image d'un REDD consensuel participe de cette légitimation, cette initiative paraissant alors non seulement incontournable, mais aussi comme tout à fait réalisable à court terme. Au vu des désaccords qui perdurent sur sa structure et le contenu des définitions associées, un consensus relatif existe bel et bien, mais il semble se limiter à la nécessité d'un mécanisme sur les forêts. Les négociateurs peuvent avoir des raisons diverses de prôner différents mécanismes REDD - protection des écosystèmes forestiers, espoirs de revenus importants, intégration des pays en développement dans les processus d'atténuation, *etc.* - et ces motivations peuvent générer des tensions considérables entre eux, mais l'éventualité qu'il n'y ait pas de REDD n'est plus évoquée dans les négociations. Les risques associés sont importants et reconnus de tous,

¹⁰⁴ Cette déclaration adoptée en 2007 par l'ONU est de toute façon non contraignante et subordonnée aux législations nationales. Notons que les États-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande avaient voté contre cette déclaration alors que onze pays se sont abstenus, dont la Colombie, la Russie, le Nigeria et le Kenya.

cependant la force emblématique des forêts semble justifier la construction d'un mécanisme imparfait. Dans ce contexte fort, les revendications « no rights, no REDD » entendues dans les manifestations dans et hors du Bella Center semblent bien impuissantes pour contrer la synergie de motivations diverses qui convergent dans le concept encore flou de REDD.

LE REDD, AU CŒUR DES DISSONANCES ENTRE *OFF* ET *OFF DU OFF*

Malgré une participation plus ouverte, le *off* de la COP semble participer à cette fabrication du REDD comme thème incontournable offrant des opportunités multiples. La plupart des événements parallèles portant sur les forêts parlent en fait du REDD. Le nombre d'ateliers sur ce sujet a d'ailleurs quasiment doublé par rapport à la COP 14 ; il y en avait cette année plus d'une trentaine. Plusieurs pays forestiers (Papouasie- Nouvelle Guinée, Madagascar, Indonésie, pays de l'Afrique Centrale, ...) ont par exemple présenté l'évolution de leur stratégie REDD ; le ton de ces ateliers oscille entre le partage d'expériences en vue d'identifier les défis posés par la lutte contre la déforestation, la fierté des avancées prometteuses réalisées, et le constat de la nécessité d'un soutien rapide et significatif des pays de l'Annexe 1. ONG, organisations de peuples autochtones ou *think tanks* ont également attiré l'attention sur les défis posés par le REDD, concernant les *safeguards* environnementaux et sociaux ou les enjeux techniques actuels.

Réunissant près de 1600 participants¹⁰⁵, le *Forest Day 3* fut le point culminant des débats du *off* sur les forêts. L'objectif officiel de cet événement est clairement volontariste¹⁰⁶ et centré sur le mécanisme REDD. La participation de plusieurs ministres d'États, personnalités et prix Nobel¹⁰⁷ renforçait la rhétorique sur l'importance des questions forestières dans les négociations climatiques et au-delà. Malgré quelques interventions cinglantes sur les conséquences dramatiques de certains projets REDD, l'optimisme régnait au *Forest Day*. Le sondage réalisé lors des sessions sub-plénières a contribué à nourrir la mise en scène de ce volontarisme avec, par exemple, un résultat de 86% en faveur de l'inclusion du REDD+ ou du REDD++ dans l'accord climatique¹⁰⁸.

Quelques controverses sur le REDD, trop radicales selon les « règles du jeu »¹⁰⁹ implicites partagées par les participants, étaient relativement absentes dans le *off* de la COP. On les retrouve au contraire dans les débats du *off du off* ; le Klimaforum proposait ainsi des événements ouvertement critiques quant à la possibilité de favoriser via le REDD le développement d'arbres génétiquement modifiés, ou encore l'existence même du marché carbone - et encore plus du commerce de crédits carbone forestiers. Les causes de la déforestation sont discutées de façon plus explicite, la responsabilité de l'industrie agricole étant mise en avant ; le décalage avec le *off* de la COP est palpable ; là-bas, à travers un appel à l'éducation et au partage des bénéfices, c'est la responsabilité des populations qui est mise en avant.

Le constat de cette rupture entre l'enceinte de la COP et le *off du off* pose la question du positionnement des ONG ; l'ambiance de « salon du climat » du Bella Center incitait en quelque sorte les intervenants, dont les ONG, à profiter de cette audience pour valoriser leur *success stories* afin de justifier leur action et leur légitimité. En revanche, le ton revendicatif du Klimaforum était propice à des critiques radicales de tout le processus officiel (accentuées

¹⁰⁵ Le Forest Day a été lancé à Bali en 2007 avec environ 800 participants. On en comptait 900 à Poznan en 2008.

¹⁰⁶ « To ensure forests are high on the agenda for future climate outcomes, and will pave the way forward in making these outcomes work beyond Copenhagen » (<http://www.cifor.cgiar.org/Events/ForestDay3/Introduction/>)

¹⁰⁷ On peut ainsi noter la participation de Rajendra Pachauri (Chair du GIEC), Gro Harlem Brundtland (ayant coordonné la rédaction du célèbre rapport *Our Common Future*), Nicholas Stern, (London School of Economics), Elinor Ostrom (Prix Nobel d'économie 2009), Wangari Maathai (Prix Nobel de la Paix 2004), Bill Clinton (via un message vidéo), ...

¹⁰⁸ <http://www.iisd.ca/climate/cop15/fd/html/yimbvol148num3e.html>

¹⁰⁹ Voir A.Dahan et al., Les Arènes climatiques..., p.8.

par l'exclusion massive des observateurs de la société civile durant la deuxième semaine du sommet de Copenhague), et les témoignages de terrain étaient au contraire tragiques. Si globalement ce ne sont pas les mêmes ONG qui participent aux deux lieux, le fossé qui sépare *off* et *off du off* ne peut être réduit à une divergence entre deux ensembles d'ONG bien distinctes; leur diversité est bien plus complexe (voir quatrième partie).

PERSPECTIVES DU REDD DANS LE REGIME CLIMATIQUE

Le texte sur les forêts est-il une avancée indéniable ayant eu lieu à Copenhague ? À l'issue de cette analyse, il nous semble que cette lecture peut être discutée. Outre le fait que les garanties contre les risques environnementaux et sociaux du REDD paraissent insuffisantes, le texte obtenu n'apporte pas d'évolutions importantes sur les points les plus polémiques. Il officialise sur la scène climatique et internationale certains compromis peu contraignants. Cette situation a été favorisée par le manque d'engagement des pays du Nord vers un protocole contraignant, puisque ce positionnement a pu servir de justification aux pays forestiers du Sud pour refuser de fixer des objectifs chiffrés de réduction de la déforestation. Le manque d'ambition de l'Accord de Copenhague a donc dans une certaine mesure eu une influence inhibitrice sur les négociations forestières.

Une autre restriction importante est liée à l'insertion du REDD dans le contexte plus large du régime climatique. Les questions forestières ont été négociées indépendamment de l'accord global post-2012. Or, ces thématiques sont intrinsèquement dépendantes. Le lancement du REDD pourrait avoir un impact significatif sur le marché carbone si ce mode de financement est choisi ; la part d'émissions anthropiques de GES dues à la destruction d'écosystèmes forestiers rend incontournable la gestion durable des stocks de carbone forestiers pour relever le défi climatique. En revanche, quelle sera la réalité du REDD sans texte global sur les réductions d'émissions ? Le mécanisme REDD seul ne sera en aucun cas suffisant, aussi performant soit-il. Si les États n'ont pas d'objectif contraignant de réduction après 2012, le financement potentiel via le marché carbone risque d'être diminué. Certains observateurs craignent qu'en l'absence de consensus sur le financement au sein de la convention enferme le REDD dans les principaux canaux financiers déjà existants, à savoir le FCPC de la Banque Mondiale, l'UN-REDD ou les marchés volontaires. Au regard des premiers bilans de ces initiatives, on peut légitimement redouter dans ce cas un manque de rigueur dans les méthodologies, dans les contrôles et dans les garanties contre les risques environnementaux et sociaux associés au REDD¹¹⁰. Le rôle de veille des ONG serait alors crucial pour rendre compte des failles et des réussites, de la même façon qu'elles ont permis d'établir une comparaison entre les labels de certification forestière¹¹¹. Le mode de financement du REDD+ est donc crucial, déterminant sa pérennité, l'accès des pays à ce mécanisme, la prise en compte des *safeguards* ou encore l'intégration des problèmes institutionnels et politiques sous-jacentes qui stimulent la déforestation.

Une autre question majeure concernant le succès possible du REDD sans accord Kyoto 2 est celle de la rétroaction du climat sur les forêts. La séparation entre atténuation et adaptation a des conséquences sur la façon de penser les questions forestières. Un réchauffement planétaire significatif pourrait entraîner un dépérissement conséquent des forêts indépendamment de la déforestation anthropique ; la vulnérabilité des forêts au changement climatique et à ses conséquences (sécheresse, maladies, incendies ...) rendrait alors tout accord sur les forêts caduque s'il n'est pas accompagné d'une réduction massive des émissions globales de GES. En

¹¹⁰ Voir par exemple le bilan dressé par la *Global Forest Coalition*

<http://www.globalforestcoalition.org/img/userpics/File/publications/REDD-Realities.pdf>

¹¹¹ Humphreys 2006. On doit toutefois noter que cette contribution des ONG n'est pas toujours exempte de critiques, voir une étude de la campagne de Greenpeace sur les forêts, Chartier 2005.

outre, les principales forêts mondiales se trouvent dans des régions du monde où les contextes sociaux, économiques et politiques sont souvent instables ou difficiles. La vulnérabilité des populations concernées mettra certainement la protection des forêts au second plan derrière la survie humaine à court terme, en cas de bouleversements climatiques dans les décennies à venir.

En résumé, l'enthousiasme en faveur de l'initiative pour la réduction des émissions forestières nous semble reposer (et mettre en valeur) son caractère polymorphe ; le REDD a catalysé un processus à la fois politique et scientifique qui se révèle être une véritable synergie d'objectifs divers et contradictoires. Les résultats possibles sont donc tout aussi radicalement divergents selon l'architecture du REDD sous la convention - notamment son mode de financement et de suivi, et comment il répartira les pouvoirs d'action - et le délai qui sera nécessaire pour la valider. Ils dépendent aussi de l'évolution de la convention climat dans son ensemble, de l'ampleur de l'atténuation climatique obtenue. Sera également déterminante la façon dont les acteurs sur le terrain, qu'ils soient politiques, militants, experts, industriels, autochtones, agriculteurs, médias etc., s'approprient ce mécanisme, le mettent en œuvre selon des contraintes locales, ou résistent aux effets contraires à leurs objectifs.

Quatrième partie

Reconfiguration du paysage : ONG et Société civile

Si les arènes climatiques sont plus particulièrement investies par les ONG environnementales, on observe depuis quelques années l'émergence d'autres composantes de la société civile : Organisations de Solidarités Internationales (OSI), Syndicats, mouvements altermondialistes... Le sommet de Copenhague a été particulièrement marqué par la mobilisation massive de ces différentes composantes de la société civile, à la fois rassemblées dans certains lieux et fonctionnant « en parallèle » dans de multiples enceintes. Le foisonnement¹¹² des mouvements, des revendications, des moyens d'action ou encore des identités rend l'analyse complexe, mais nous nous attacherons ici à dégager de grandes tendances au travers de l'investissement plus ou moins marqué de différents lieux : le Bella Center, le Klimaforum, et Internet. L'ensemble nous paraît en effet refléter à la fois des « jeux » traditionnels avec les négociateurs, mais également des configurations inédites dans les arènes climatiques qui laissent envisager un début de recomposition de la société civile autour des enjeux climatiques.

LE BELLA CENTER, ENTRE COLLABORATION ET LOBBYING

Le Bella Center, lieu de la Conférence de Copenhague, a enregistré une inflation des accréditations des ONG par rapport au sommet de Poznan : plus de 800 ONG et plus de 20 000 participants disposaient en effet de badges, soit deux fois plus d'ONG et quatre fois plus de participants qu'en 2008, ce qui soulignait les attentes vis-à-vis de la COP15. Le lieu suit le mécanisme de dialogue entre Nations-Unies et société civile que nous avons évoqués à propos du sommet de Poznan : les ONG bénéficiant du statut d'observateur disposent de salles pour rencontrer les négociateurs, proposer des conférences de presse, et organiser des « side-events ». Ceux-ci, bien que moins nombreux qu'à Poznan, restaient un foisonnement de conférences qui exposaient analyses, points de vue, exemples d'actions conduites sur le terrain et témoignages de populations affectées par le changement climatique. La difficulté rencontrée par les climatologues pour attribuer un événement climatique précis au changement climatique global laisse subsister des doutes sur les articulations opérées entre science et souffrance des populations dans le cadre de ces témoignages. Il s'agit là d'une difficulté récurrente pour les ONG, prises entre les limites des modèles et le souhait de rendre *vivant* le changement climatique dans un but de sensibilisation.

De fait, comme nous l'avons noté à Poznan, les ONG présentes au Bella Center développaient peu de discours radicaux : le lieu correspondait plutôt à une volonté de collaboration au sein du système UN pour influencer les négociateurs. Il existe des marges de manœuvre informelles pour que les ONG avancent leurs préconisations au fil des négociations. Ces dialogues informels sont facilités par des liens personnels tissés au fil du temps, le partage d'un certain jargon onusien (« communauté épistémique ») ou la participation de certains membres d'ONG à des délégations du Sud dont ils complètent les moyens d'expertise. Il en résulte une forme de « corridor diplomacy » ou « coffee-bar » diplomacy¹¹³.

¹¹² Voir à ce titre l'éclairage utile de Samy Cohen sur l'hétérogénéité du monde des ONG. Cohen, S. (2004). ONG, Altermondialistes et société civile internationale. *Revue Française de Science Politique*, 54 (3)

¹¹³ Peter Newell, *Climate for change : Non-State Actors And The Global Politics Of The Greenhouse*. Cambridge University Press, 2000

Les « jeux traditionnels » entre ONG et négociateurs peuvent également rencontrer des intérêts communs de manière ponctuelle : par exemple, une position de la Suède sur la déforestation ayant été considérée comme discutable à la fois par les négociateurs français¹¹⁴ et par les ONG, les deux parties ont pu trouver un terrain d'entente pour agir à leurs niveaux respectifs. Au final, la proposition suédoise a été abandonnée et la position « courageuse » de la France a été récompensée par un « Ray of the day ». Ce prix décerné par la coalition d'ONG Climate Action Network et par Avaaz est l'opposé du « Fossil of the day », qui met quotidiennement en scène l'élection du pays considéré comme le plus bloquant dans les négociations... Notons qu'avant la France, le seul pays qui avait reçu un « Ray of the day » était Tuvalu, ce qui en renforce la valeur symbolique. En revanche, le fait de recevoir ce prix pour une prise de position contre la Suède souligne également certaines divergences au sein de l'Union Européenne. Le même jour, la Pologne et l'Allemagne étaient d'ailleurs créditées d'un « Fossil of the day ».

Nous avons déjà souligné l'alliance objective des ONG et des pays du Sud pour faire monter en puissance le thème de l'adaptation à partir de 2002-2004¹¹⁵, en lien avec la capacité d'actions multi-niveaux des ONG les plus importantes. Leur structure « multinationale » leur permet en effet d'articuler plaidoyers et actions aux divers niveaux, international, national (soutien au PANA¹¹⁶ et à leurs homologues du Sud), et local (auprès des communautés). Cependant, la mise en perspective des plaidoyers communs au sein de l'arène climatique, avec la gouvernance des ONG est parfois cruelle. Par exemple, lorsque Stanislas Dia-Ping, le délégué du G77, en appelle à la société civile du Nord pour pousser ses gouvernants à conclure un accord ambitieux¹¹⁷, le fait que celui-ci vienne du Soudan (lié aux massacres du Darfour) provoque un certain malaise.

Hormis une mobilisation plus importante de la part des ONG, le Bella Center est donc largement resté dans un cadre « classique » de dialogues, avec une alternance de collaborations, de lobbying, et de sensibilisation. Pourtant, la montée en puissance de voix plus radicales, en particulier à l'extérieur du Bella Center, a modifié les perspectives.

LE KLIMAFORUM : UN « FORUM SOCIAL MONDIAL » CLIMATIQUE ?

Le Klimaforum est l'initiative d'une vingtaine d'ONG danoises (dont la branche danoise d'ATTAC) qui souhaitent organiser un « forum citoyen mondial » dans un lieu spécifique. Avec plus de 150 conférences/débats, des expositions, concerts et projection de films, il s'agissait du lieu alternatif le plus important. Il n'existait pas d'équivalent lors des COP précédentes : l'événement n'a pu être organisé que grâce à un financement de 8 millions d'euros de la part du Ministère danois des Affaires Etrangères. Si les voix les plus radicales avaient pu paraître peu audibles à Poznan, elles ont en revanche bénéficié d'une large tribune à Copenhague au travers de ce « forum des peuples » – ainsi que lors de la manifestation du 12 décembre sur laquelle nous reviendrons.

La « Déclaration des peuples », lancée au Klimaforum, demande, outre des objectifs de réduction :

- i) « Reconnaissance, paiement et compensation » de la *dette climatique*,

¹¹⁴ La position française sur la date de prise en compte des évolutions du couvert forestier n'étant pas dénuée d'intérêt : proposer 1990 au lieu de 2008 comme date de référence lui permettrait de réduire significativement ses émissions, voir la partie « REDD »

¹¹⁵ voir A.Dahan & al., Les Arènes..., Rapport déjà cité (2009) ; et A .Dahan, L'ascension des pays du Sud dans les négociations climatiques, *Mouvements*, n° 60, Octobre 2009, p 45-52.

¹¹⁶ Programmes d'Actions National d'Adaptation au changement climatique

¹¹⁷ « We do hope that the world citizens, the developed country citizens, will ask their leaders the hard question: what is the use of a deal that will simply help destroy the world ? », conférence de presse du G77, 8 décembre 2009.

- ii) le rejet des « fausses solutions techniques et des solutions basées sur le marché » (y compris les MDP et le REDD),
- iii) que la COP 15 conclue un accord qui engage le « rétablissement de l'équilibre environnemental, social et économique de la planète par des moyens environnementalement et socialement, durables et équitables ». Ainsi, des « piliers » bien établis dans les négociations tels que les MDP ou le REDD sont non seulement contestés dans leur existence même, mais le processus des COP est investi de la charge écrasante de résoudre à la fois les problèmes environnementaux et de résorber les « inégalités et injustices liées au genre, aux classes sociales, à la race, aux générations ou aux origines ».

Cette déclaration a été signée à ce jour par près de 500 organisations de la société civile. On note l'absence de la plupart des grandes ONG telles que WWF, Greenpeace (hormis sa branche indienne), Oxfam, etc ; en revanche, on remarque la forte présence de d'ATTAC et des Amis de la Terre. Cette déclaration matérialise donc une certaine convergence de vues entre quelques ONG environnementales les plus radicales et des mouvements altermondialistes dont le discours se renouvelle à travers la caisse de résonance climatique.

Il s'agit d'une situation *en miroir* de celle de la première moitié des années 2000, où les mouvements altermondialistes avaient le vent en poupe et poussaient les ONG (environnement, développement, humanitaire, droit de l'homme...) à s'interroger sur l'opportunité de participer ou non aux Forums Sociaux Mondiaux. Nonna Mayer et Johanna Siméant analysaient alors des rapports complexes de coopération/distinction entre ces ONG et les altermondialistes, et un « espace de concurrences et d'alliances, de circulation de ressources et de jeux de légitimation croisés »¹¹⁸. Notons que cette complexité était amplifiée, au-delà des thématiques respectives, par la situation particulière de chaque ONG du fait de son identité propre, ses modes d'actions, ses sources de financement, sa gouvernance interne, etc. La présence massive des mouvements altermondialistes sur la scène climatique représente donc des « retrouvailles », cette fois-ci sur le terrain privilégié des ONG environnementales. Christophe Aguiton, membre du conseil scientifique d'ATTAC, estime ainsi que « Copenhague était l'équivalent de Seattle. Dans les deux cas, une dynamique a été lancée, sur un terrain qui était auparavant l'apanage d'ONG spécialisées »¹¹⁹. A l'inverse de la situation précédente, ce sont les mouvements altermondialistes qui sont conduits aujourd'hui à confronter leurs référentiels avec les idées portées par les ONG environnementales, non sans difficultés¹²⁰.

12 DECEMBRE : UN MOMENT DE CRISTALLISATION DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE MONDIALE » ?

La manifestation du 12 décembre a réuni entre 50 000 et 100 000 personnes, soit la plus importante manifestation à ce jour sur la thématique du climat. Au-delà de l'unicité de la cause, on peut cependant observer que le mode « coopération/distinction » précédemment observé pour les Forums Sociaux Mondiaux se poursuit dans l'arène climatique, avec une diversité des messages : « for a Fair, Ambitious and Binding agreement » (CAN, Oxfam...), « Change the System, not the Climate » (Altermondialistes, Amis de la Terre...), « Don't

¹¹⁸ « C'est précisément en distinguant quels peuvent être les intérêts réciproques de ces acteurs, soit à une stratégie de coopération (utilisation des grandes mobilisations altermondialistes comme caisse de résonance par les ONG, recherche de la caution morale et des ressources organisationnelles des grandes ONG par les altermondialistes), soit, à l'inverse, de distinction (au nom de l'argument « démocratique » ou, à l'inverse, du « professionnalisme » et du « concret »), que l'on peut comprendre les logiques qui les amènent parfois à se confondre et parfois à se démarquer avec virulence » Nonna Mayer, Johanna Siméant, « L'espace de l'altermondialisme », Revue Française de Science Politique, volume 54, numéro 3, 2004

¹¹⁹ Entretien dans *L'Humanité*, 21 janvier 2010

¹²⁰ « Ces dernières années, j'ai été très proche des luttes anticapitalistes, et je dois reconnaître que ces luttes sont souvent mal à l'aise avec les discours et l'activisme sur le changement climatique », Michael Hardt (co-auteur du livre *Empire* avec Toni Negri), entretien dans la revue « Mouvements », 15 janvier 2010.

« nuke the Planet » (bloc anti-nucléaire)... Le thème de la Justice Climatique pouvait sembler fédérateur pour tous les mouvements, et même au-delà, avec le plan « Justice Climat » de Jean-Louis Borloo. La notion présente toutefois une ambiguïté qui symbolise bien le double mouvement de coopération/distinction. L'unicité du message recouvre en effet des acceptions différentes, qui peuvent correspondre à :

- Une obligation des pays du Nord de réduire ses émissions et de soutenir le Sud par rapport à ses *besoins* estimés en termes d'adaptation, de réduction, ou de transferts de technologie, à la fois en termes de solidarité et en reconnaissant la responsabilité historique du Nord. Cette position est portée notamment par la campagne « TckTckTck », qui regroupe ONG environnementales (Greenpeace, WWF, IUCN, CI), Organisations de Solidarité Internationales (Oxfam, Care, Fédération Internationale de la Croix-Rouge ou encore la plate-forme Global Humanitarian Forum de Kofi Annan), ONG de Droit de l'Homme (Amnesty International, Fédération Internationale des Droits de l'Homme) ou encore des *think tanks* tels que l'International Institute for Environment and Development (IIED).
- Une dimension politique supplémentaire correspondant à une *dette* contractée par les Pays du Nord depuis le début de la Révolution Industrielle, du fait d'une utilisation abusive de l'atmosphère perçue comme bien commun de l'humanité. Cette position correspond surtout à la coalition « Climate Justice Now ! », qui comportent 160 organisations et dont les piliers sont Les Amis de la Terre, Via Campesina, ATTAC, ou encore Focus on Global South. Le plus souvent, ni montants ni calculs concernant cette dette ne sont explicités. L'Appel d'Urgence climatique, Justice Sociale évoque malgré tout « a minima » « l'annulation des dettes du Tiers-Monde », soit 3300 milliards de dollars d'après le Comité d'Annulation de la Dette du Tiers-Monde (CADTM). Or, parvenir à ce chiffre comme dette climatique demande un mode de calcul pour le moins sujet à caution, ne serait-ce que le « prix » du carbone considéré¹²¹.

Une certaine porosité existe entre ces deux dimensions : par exemple, Oxfam, tout en étant un puissant animateur de la coalition TckTckTck, est également signataire de la « Déclaration des Peuples » qui met en avant la question de la dette. Au final, ce sont les recommandations du GIEC qui apparaissent comme le principal dénominateur commun au travers des chiffres de 2° et de 40% de réduction à l'horizon 2020 pour les pays développés. Pour la première fois¹²², l'ensemble des composantes de la société civile se retrouvent donc autour d'une plate-forme de revendications fondées sur des données scientifiques : les travaux des climatologues jouent donc un rôle de « coagulateur » qui relie les mouvements au-delà de leur diversité.

INTERIEUR VERSUS EXTERIEUR

« C'est là-bas que les puissants négocient. Je ne poserais jamais les pieds dans ce bâtiment, je ne participerai pas à cette corruption »¹²³ : telle était l'harangue de Vandana Shiva, l'une des figures de l'altermondialisme, auprès des manifestants réunis devant le Bella Center. Le Klimaforum, ouvert à tous, et la manifestation soulignaient une représentation du monde,

¹²¹ Voir également à ce titre les calculs du TERI, institut proche du gouvernement indien, mentionnés dans la deuxième partie.

¹²² Il convient toutefois de mentionner la lutte contre le Sida comme moment précédent de coagulation entre composantes disparates de la société civile, avec son propre agencement entre Science, Technique et Société qu'il conviendrait d'analyser plus profondément au regard du changement climatique. On retrouve en effet controverses scientifiques, freins politiques, plaidoyers multiscalaires, mécanismes innovants de financement, impacts sur les modes de vie, rapports Nord-Sud etc. L'échelle de temps (espérance de vie d'un malade), les enjeux économiques (intérêts des multinationales pharmaceutiques) et les acteurs (Eglises, Fonds du Président Bush, prééminence des ONG médicales) apparaissent en revanche différents

¹²³ Voir « Radicalisation à Copenhague », par Stefan Aykut, <http://www.mediapart.fr/club/blog/stefan-aykut/171209/radicalisation-copenhague>

clivée entre l'intérieur du Bella Center (les puissants) et un extérieur (la population). Cette dichotomie était d'autant plus marquée que le mécanisme de dialogue onusien avec la société civile était occulté ou méconnu (« En exagérant à peine, la COP15 ressemble à une grosse foire-expo avec des stands, des affiches de publicité. »¹²⁴), ou encore que la teneur des discussions au Bella Center était discréditée (« Les seules discussions sur des solutions réelles étaient discutées par les mouvements sociaux »¹²⁵). Néanmoins, ATTAC comptait une vingtaine d'accréditations, et les Amis de la Terre une centaine.

Cette opposition entre l'intérieur et l'extérieur a été renforcée lors de la retransmission en direct dans le Bella Center de la manifestation du 12 décembre : de nombreuses personnes étaient alors groupées devant les écrans, fenêtres vers un extérieur proche... qui avançait vers eux. De même, la réduction drastique du nombre d'accréditations lors de l'arrivée des ministres et chefs d'Etats a contribué à cette division, le nombre de représentants de la société civile passant brutalement de 22 000 à 90 : « Ils font rentrer les dirigeants et sortir le peuple »¹²⁶. La plupart des militants ont alors soit quitté Copenhague, soit poursuivi leur mobilisation au Klimaforum – sans toutefois que cela ne réduise les distances mentionnées précédemment entre les différents mouvements de la société civile.

L'action « Reclaim Power », menée le 16 décembre par les deux coalitions Climate Justice Now ! et Climate Justice Action, a tenté de réunir intérieur et extérieur, par la jonction d'une manifestation aux abords du Bella Center avec une autre démarrant à l'intérieur. Les cordons de police et les arrestations « préventives » musclées ont vite bloqué cette tentative.

Si les irruptions de violence ont été bien moindres que ce qui était redouté avant le sommet, la conjonction d'une mobilisation inédite des chefs d'Etats et de la société civile (avec ses mouvances plus conflictuelles, voire violentes) a clairement marqué un tournant des COP. Le sommet de Copenhague a démontré que la progression de la prise de conscience des enjeux climatiques est porteuse de crispations non seulement sur le terrain des relations internationales mais également en terme politico-social au sens large. Les enjeux de représentativité deviennent d'autant plus cruciaux : quels élus (pour les démocraties) disposaient d'un mandat clair de leur population pour signer un accord ambitieux ? Au-delà des militants ou sympathisants, que représentent vraiment les ONG et les mouvements sociaux ? Jusqu'à quel point peuvent-ils réellement engager les « voix » de la nature, d'une « société civile mondiale », des populations les plus vulnérables ? Cette question reste entière, et est parfois balayée quelque peu rapidement¹²⁷.

¹²⁴ <http://www.campclimat.org/spip.php?article108>

¹²⁵ <http://climatjustice.org/2010/01/03/declaration-de-climate-justice-now-apres-copenhague/>

¹²⁶ Ricken Patel, directeur canadien d'Avaaz, déclaration à l'AFP le 14 décembre 2009

¹²⁷ Lors d'un colloque, Jeremy Hobbs, directeur d'Oxfam international, évacuait d'un revers de main le mot « légitimité » : « Je pense que les ONG ne doivent pas prétendre à la légitimité. C'est un faux problème. Il convient plutôt d'insister sur la liberté d'association et le droit à la prise de parole ». De son côté, Jean-Baptiste Richardier, alors président de HI, ajoutait : « Le geste de don vaut bien un bulletin de vote », vision contestée ensuite par Bernard Hours (anthropologue à l'IRD) : « Le discours adressé aux donateurs est parfaitement adapté à l'obtention des fonds. Or, les praticiens savent que cela ne résout pas les problèmes mais que le public n'a ni le temps ni l'information nécessaire pour les comprendre. ». Encore plus critique, Ricardo Espinosa, Responsable du Bureau de relations avec les ONG à l'Office des Nations-Unies à Genève : « Il faut aussi mentionner les ONG très « institutionnalisées », parfois proches des gouvernements, fort structurées et véhiculant un langage similaire à celui des délégués gouvernementaux. Il est évident qu'agissant de la sorte elles ne représentent plus les populations, les victimes, les pauvres... Elles ne représentent plus qu'elles-mêmes ». Dans *Contestataires, contestées... Quel avenir pour les ONG dans la gouvernance mondiale ?*, IRIS-Daloz, 2008

LE ROLE D'INTERNET

Les ONG ont trouvé de longue date en Internet un outil de communication correspondant à leurs dimensions transnationales et multi-échelles¹²⁸, à la fois vecteur de sensibilisation et de dons, outil de recrutement, etc. Le foisonnement de sites militants qui ont accompagné le sommet de Copenhague reste à analyser en détail, mais on peut d'ores et déjà dégager deux axes principaux qui ont structuré la mobilisation en ligne :

-- Un axe vertical, avec de multiples coalitions qui s'expriment à différentes échelles (locales, régionales, internationales) : par exemple, Greenpeace France est engagée dans la campagne Ultimatum climatique en France, qui est elle-même reliée à la campagne TckTckTck au niveau international ;

-- Un axe horizontal, qui correspond aux croisements de liens entre des thématiques et mouvements divers (environnementaux, humanitaires, alters...), voire entre coalitions (TckTckTck, Climate Justice, Campagne « seal a deal » des Nations-Unies, etc.). De multiples campagnes de marketing viral ont accompagné ces sites (vidéos sur YouTube, pétitions à transmettre à son carnet d'adresse), avec une certaine efficacité : la campagne TckTckTck a recueilli pas moins de 15 millions de signatures, dont 500 000 pour sa déclinaison française l'Ultimatum Climatique.

C'est surtout l'utilisation massive du « Web 2.0 » qui a été frappante, au travers de nombreux blogs (animés par les ONG elles-mêmes, par des membres d'ONG, ou par des individus sensibilisés), ou de réseaux sociaux de type Facebook. L'ensemble a permis une montée en pression progressive tout au long de l'année 2009 au travers de manifestations locales, nationales, ou internationale, et s'est encore intensifié lors des deux semaines de la COP. Ces outils ont en effet permis de suivre les négociations avec des analyses quotidiennes¹²⁹ ou des retransmissions en direct, jour après jour, et parfois même minutes après minutes avec Twitter. Internet a donc pleinement participé aux deux aspects mentionnés précédemment : liens entre mouvements et liens entre l'intérieur et l'extérieur du Bella Center.

Deux ONG paraissent symboliques de cette mobilisation sur Internet : 350.org et 10:10. Ces deux nouveaux acteurs bénéficient pleinement de l'émergence du Web 2.0. « 350.org », lancée en 2007, conserve un nombre extrêmement réduit de membres permanents, mais propose à tout à chacun de s'engager et monter ses propres actions locales, avec au final une visibilité digne des plus grandes ONG. L'un des fondateurs, Jeremy Osborn admet que la campagne, surfant sur les réseaux sociaux, n'aurait pas été possible il y a encore 3 ans. Une large partie du site 350.org est ainsi consacrée à des conseils et outils pour monter sa propre action locale. Le chiffre de 350, bien évidemment choisi comme emblème en référence aux parties par millions de CO₂, a une double fonction : il permet de se distinguer des autres ONG avec un objectif plus ambitieux¹³⁰ cautionné par James Hansen, et assure une appropriation simple du message par le grand public. Il reste néanmoins que des pistes étayées manquent cruellement pour parvenir à cet objectif ambitieux. S'il est spécifié que le retour à 350ppm « signifie transformer notre monde », il peut subsister un doute quant à la pleine prise de conscience des implications par les militants. Le chiffre de 350 fonctionne surtout comme « boîte noire »¹³¹.

¹²⁸ « L'apparition de l'Internet a participé à la transnationalisation des identités militantes et au soutien de mobilisations méconnaissant les frontières étatiques », Sylvie Ollitrault, « Internet, soutien au militantisme sans frontières ? », dans *L'Internet en politique des États-Unis à l'Europe*, Serfaty Viviane (dir.), Presses universitaires de Strasbourg, 2002

¹²⁹ S'ajoutant ainsi aux versions papier, largement distribuées, des *Earth Negotiation Bulletins* édités par IIED ou *eco* édités par le Climate Action Network

¹³⁰ « Currently many policy-makers, institutions, and NGOs are still supporting targets that are out of date and greatly increase the risk of catastrophic climatic changes. » <http://www.350.org/about/science>

¹³¹ Voir la partie « 350 ppm et 750 Gt – l'alerte climatique s'accroît » pour plus de précisions sur ces chiffres et 350.org

De son côté, Franny Armstrong, réalisatrice du film « The Age of the Stupid » a constaté avec surprise la rapidité avec laquelle son ONG « 10:10 » s'est imposée sur la scène britannique : « six semaines après le lancement, nous étions fascinés de voir que la Chambre des Lords parlait de nous comme si nous étions Oxfam ! »¹³². Contrairement au plaidoyer international de 350.org, l'ONG propose à chacun (individus, entreprises...) de s'engager à réduire sa consommation de CO2 de 10% en 2010 par rapport à 2009 et donne des conseils pour y parvenir¹³³. Franny Armstrong elle-même est largement consciente des limites de sa démarche : il est plus difficile pour une personne déjà engagée de longue date (comme elle-même) de réduire ses émissions de 10%, et rien ne garantit que les engagements seront honorés¹³⁴. Toutefois, elle annonce un partenariat intéressant avec les deux principaux fournisseurs d'électricité au Royaume-Uni, qui feront figurer les progrès accomplis sur chaque facture.

Ces deux organisations *light* (autant par leur structure que par l'élaboration de leur message) font donc figure de nouveaux venus avec un mode de fonctionnement très différent des ONG environnementales déjà existantes. L'autonomie des militants contraste ainsi avec l'organisation hiérarchisée de Greenpeace. Il reste difficile d'en prédire le devenir, mais il est à remarquer qu'elles sont autant construites sur une évolution des modes de communications que Greenpeace en son temps. Par ailleurs, leurs limites en termes de message peut constituer également la condition d'une première appropriation du sujet auprès d'un public beaucoup plus large que les ONG « traditionnelles ».

QUEL BILAN POUR LA SOCIETE CIVILE ?

Cette mobilisation reste la grande réussite du sommet de Copenhague : le foisonnement de liens multiples entre ONG environnementales, Organisations de Solidarité Internationale, mouvements altermondialistes et *think tanks*, contribue à l'évolution de la prise de conscience au niveau des politiques et du grand public. Les croisements et les collaborations participent pleinement à la sensibilisation, à la création d'une *vision partagée* et à la mise en place d'actions de terrain auprès des populations les plus vulnérables.

Le sommet étant passé de « hopenagen » à « flopenhagen », l'ampleur de la mobilisation se révèle à double tranchant : après les espoirs et le volontarisme qui ont entouré la COP, la « gueule de bois » face aux réalités des relations internationales est difficile à surmonter. Pour l'ensemble des organisations de la société civile, l'enjeu premier sera d'éviter un effet « boomerang » avec une démobilisation, ou une saturation du grand public. Mexico, en 2010, ne pourra pas être un nouveau « sommet de la dernière chance ». En ce sens, il est indispensable de mesurer *aussi* le chemin parcouru durant ces dernières années : il ne faut pas perdre de vue que les ONG ont largement contribué à amener pas moins de 130 chefs d'Etat à se réunir autour des enjeux climatiques, ce qui était impensable vingt ans plus tôt¹³⁵.

¹³² Intervention suivant la présentation du film « The Age of Stupid » organisée par GoodPlanet à la Cinematek de Copenhague, vendredi 11 décembre.

¹³³ « 10:10 » rejoint les démarches des ONG environnementales en direction du grand public (guides d'achats de produits « verts », classement des marques, calcul de l'empreinte environnementale, gestes vertueux, etc.). Cette échelle individuelle est explicitement liée aux plaidoyers nationaux et internationaux par la Fondation Hulot : « Sur le climat, comme dans de nombreux autres domaines, c'est peut-être ailleurs, dans l'inépuisable investissement citoyen comme vecteur de progrès, qu'il faut chercher les solutions. Ouvrons le chemin, soyons citoyens, la Terre, les politiques et les industriels suivront. » (e-mailing du 4 février 2010)

¹³⁴ On peut remarquer en cela que le mode d'opération contourne habilement deux écueils des négociations entre Etats : les mesures « appropriées et différenciées », et les MRV (Measurable, Reportable, Verifiable).

¹³⁵ Le contraste est saisissant avec le sommet de la FAO qui s'est tenu à Rome seulement un mois auparavant : alors le nombre d'êtres humains souffrant de la faim a dépassé le seuil symbolique du milliard, aucun leader du G8 n'avait fait le déplacement. Seul Silvio Berlusconi était présent, son témoignage de solidarité lui permettant de s'exempter d'un témoignage judiciaire.

La diversité des mouvements est un sujet à part entière : force, brouillage des messages, ou risque de délitement à terme ? Certaines divergences, en particulier sur le rôle des marchés (MDP et REDD) seront difficiles à réconcilier, de même que l'attitude entre confrontation et coopération par rapport aux institutions internationales. La complémentarité des expertises a d'ores et déjà engagé des collaborations qui vont au-delà des plaidoyers communs autour des chiffres du GIEC : Les rapports « Energy [R]evolution » (Greenpeace et l'European Renewable Energy Council)¹³⁶, ou « the 40% study » (Amis de la Terre avec le Stockholm Environment Institute) visent à poursuivre le rôle de proposition pour définir les mesures à mettre en œuvre et dessiner un avenir possible et désirable. Sur le terrain, un « guideline » de reconstruction respectueuse de l'environnement a été édité par les sections américaines de la Croix-Rouge et du WWF à la suite du Tsunami ; WWF-US participe également à la révision de SPHERE, guide de normes humanitaires.

Du côté français, le groupe Climat et Développement de Coordination Sud regroupe ONG environnementales, humanitaires et développements. La première participation aux COP d'Action contre la Faim, Médecins du Monde et Handicap International montre que les French Doctors commencent enfin à prendre en compte à leur tour les enjeux du changement climatique, à des degrés divers. MSF reste absente de ce processus : fidèle à sa distance habituelle vis-à-vis des coalitions de plaidoyer, elle a refusé de participer à l'Ultimatum Climatique et reste très attachée à une conception restrictive de son activité¹³⁷. Hervé Bradol, ancien Président de l'Association, perçoit le Sommet de Copenhague comme une ambition « de dominer l'Univers au point de réguler les écarts de température du globe »¹³⁸. Pour lui, les COP ne sont pas une tentative de limiter l'impact des actions humaines sur la nature, mais participent au contraire « à l'antique projet de la domination de l'Homme sur la Nature ». La construction de « référentiels » ou de « cadres communs de signification » est donc bien restée un chantier ouvert.

¹³⁶ Association qui compte des associations représentant des industriels des énergies renouvelables, des instituts de recherche, etc.

¹³⁷ « Nous ne sommes pas contre les ONG environnementales, mais nous avons une conception très restrictive de notre travail. Tout ce qui a trait au bien général ne correspond pas forcément au travail d'une ONG. Nous souhaitons que les problèmes environnementaux soient résolus, mais une ONG médicale comme MSF ne doit pas forcément être mêlée à ça ». Rony Brauman, intervention à la rencontre « Quel visage pour les ONG à l'horizon 2015 ? » organisé par ACF, 3 février 2010.

¹³⁸ Hervé Bradol, Le retour des Titans, 18 décembre 2009, <http://www.msf-crash.org/crash/sur-le-vif/2009/12/18/331/le-retour-des-titans/>

Quelques Conclusions

Au terme de ces descriptions et analyses, présentons nos conclusions sous forme de quelques thèses brièvement résumées.

1. L'échec de la Conférence de Copenhague n'est pas contingent. Il reflète les souhaits fondamentaux des puissances aujourd'hui dominantes sur la scène géopolitique mondiale et les limites qu'elles ne veulent pas dépasser. Une architecture construite à partir d'un traité international unique, fixant des objectifs ciblés de réduction à tous les pays à différents horizons temporels et un calendrier de mise en œuvre, tout en respectant les considérations de responsabilités, d'équité et de capacités, est rejetée tant par les Etats-Unis, que la Chine et les grands pays émergents, même si c'est pour des raisons différentes et multiples.

2. Les négociations ont principalement échoué sur le problème de la souveraineté nationale : les Etats-Unis et la Chine voulant rester totalement maîtres de leur calendrier de réductions, la Chine refusant de surcroît toute mesure de vérification extérieure. Ce constat contredit les espoirs d'une gouvernance cosmopolitique à la Beck du risque climatique. Penser aboutir à un traité international, juridiquement contraignant en 2010 (Bonn ou Mexico), voire à un court terme ultérieur, semble une illusion trompeuse. Le mythe d'un « Kyoto II » a durablement volé en éclats.

3. L'effacement de toute mention au protocole de Kyoto n'est pas fortuit. Il s'inscrit dans le nouvel ordre géopolitique mondial dominant. L'Europe n'a su, ni défendre le protocole de Kyoto qui lui avait valu un capital politique incontestable dans ces arènes, notamment vis à vis des Pays en Développement, ni proposé une solution alternative. Son manque d'unité et la faiblesse de ses modes de gouvernance l'ont condamnée à une position marginale et peu visible. L'alliance des Pays en Développement et des ONG pour se réclamer bruyamment du protocole de Kyoto est paradoxale, quand on se souvient des critiques qui ont été faites à ce dernier et l'inefficacité de ses résultats.

4. Les Pays en Développement unis avaient réussi au cours des dix dernières années à imposer que le régime climatique englobe conjointement les questions de développement (durable), d'adaptation, de transferts technologiques et de financements. A Copenhague, cette évolution est sinon stoppée, du moins, suspendue. On a constaté la reconnaissance de disparités majeures au sein de la coalition G77+ Chine. Les pays les plus vulnérables se sont ralliés (pour plusieurs d'entre eux) au mot d'ordre radical de 350 ppm et ils mettent en avant des désastres écologiques et environnementaux. Au contraire, le bloc des grands émergents, comme les Etats-Unis, est très éloigné de tout discours proprement environnemental ; pour ceux-ci, la question climatique est avant tout une question de décarbonisation de l'économie capitaliste de croissance.

5. L'analyse des négociations sur le REDD révèle un paradoxe significatif tant de l'hétérogénéité des enjeux associés aux forêts que de la complexité du cadre onusien. La construction officielle du mécanisme de réduction des émissions forestières paraît à la fois lente et riche. Elle se nourrit de l'expression démocratique d'acteurs divers, dont ceux qui ont peu de pouvoir politique, que ce soit à l'échelle nationale (peuples autochtones, communautés locales vs gouvernements, lobby industriel) ou mondiale (pays africains notamment vs pays consommateurs du Nord, Chine, etc.). Donc, les textes avancent peu sur les questions les plus sensibles. Pourtant, une architecture semble émerger progressivement, conforme aux objectifs des acteurs les plus puissants (financement par le marché, *safeguards* et contrôle établis nationalement). Les moteurs d'une configuration prometteuse en bénéfices financiers et

délétère en garanties environnementales et sociales, semblent suffisants pour qu'un tel mécanisme finisse par s'imposer dans la convention ou hors de celle-ci si nécessaire.

6. Les arènes climatiques restent des carrefours exceptionnels entre représentants politiques des Etats, acteurs multiples, *think tank*, monde académique, business, société civile, pour lancer et diffuser des idées, des technologies, des solutions, et débattre de questions qui n'ont pas (ou plus) d'autres forums d'envergure : développement (vert), équité, responsabilité, solidarité mondiale. Des rencontres où l'on fait l'inventaire du chemin parcouru et celui qui reste à parcourir. Dans le bilan de ces quinze années de COP, le *off* a finalement été plus fructueux que le *in*. Supprimer ces arènes serait ainsi une régression et un gâchis.

7. Le fonctionnement onusien du processus des négociations est lourd, bureaucratique et inconfortable. Cependant, il n'est pas l'origine principale de l'échec ou de la faiblesse de l'Accord de Copenhague. Certes, la gouvernance du régime climatique doit bien être réformée, mais il faudra absolument combiner : i) un processus multilatéral (onusien) ouvert, sous le contrôle des ONG et de la société civile, maintenant un espace commun avec les pays du Sud, avec ii) la création d'un groupe opérationnel, focalisé sur les objectifs de réduction des grands émetteurs, l'élaboration d'accords sectoriels, et le contrôle des politiques climatiques. L'ensemble de ces tâches ne peut être assumé que par un organisme propre qui les prenne en main, et non simplement par un G20, G28, ou Forum des Economies Majeures qui les traiteraient lors des sommets comme un point parmi d'autres de l'ordre du jour.

8. Un hiatus croissant inquiétant s'est manifesté à Copenhague entre d'une part, une expertise scientifique alarmante, construite autour de chiffres-clés, de seuils et de budgets carbone, qui présuppose une gouvernance mondiale efficace et correspond à une approche top-down du problème climatique à l'échelle planétaire ; et d'autre part, l'approche bottom-up qui a prévalu dans l'Accord, imposée par les Etats-Unis et la Chine qui préconisent des politiques nationales et pas d'objectifs contraignants. L'expertise scientifique en est d'autant fragilisée.

9. La mobilisation de la société civile (ONG environnementales, Organisations de Solidarité Internationale, mouvements altermondialistes, etc.) a marqué le sommet de Copenhague. Elle témoigne d'une prise en compte croissante du changement climatique mais également d'une certaine impuissance face aux réalités des relations internationales, en particulier face au « G2 ». Les chiffres du GIEC jouent le rôle de « coagulateur » entre des composantes disparates, engagées par ailleurs dans des relations de coopération/distinction et dans un travail de construction de « référentiels » communs. Les collaborations en termes de plaidoyers et d'actions sur le terrain montrent qu'une forme de reconfiguration est en cours.

10. Dans le contexte économique et financier actuel, aussi incertain que menaçant, les résultats de Copenhague risquent fort de provoquer une régression grave de la place du changement climatique dans l'agenda politique à tous les niveaux (international et nationaux)¹³⁹. Notre responsabilité, - organisations multiples de la société civile, scientifiques, observateurs - est pas de développer, à toutes les échelles, une veille et une vigilance politique constantes, pour participer à la cristallisation nécessaire de forces sociales conscientes des périls et favorables à la transition environnementale et sociétale qui s'impose.

11. Repenser le régime climatique, c'est aussi dépasser, dans l'analyse comme dans l'action, la mise en scène d'un volontarisme global qui tend à masquer les immobilismes et les avancées à tous les autres niveaux de gouvernance.

Paris, le 8 février 2010.

¹³⁹ Voir les annonces politiques américaines récentes : abandon du *cap and trade* national, forages pétroliers etc.