

La quinzième conférence des Parties (COP 15), Copenhague (7-18 décembre 2009)

Il est grand temps de refondre les mécanismes de décision sur le climat. Le fonctionnement par consensus avec près de deux cents Etats-nations, n'est plus tenable. Le GIEC doit se refocaliser sur son activité scientifique et accélérer les travaux sur la montée des eaux, sur les effets locaux du réchauffement sur l'impact de l'activité solaire.

par Jean-Pierre BOMPARD*

Contexte et enjeux

Les enjeux de la conférence internationale de Copenhague (COP 15) résidaient dans le prolongement, le renforcement et l'extension des accords de Kyoto, dans la détermination concertée, dans le cadre de l'Onu, de mécanismes de lutte contre les changements climatiques.

Il s'agissait d'emporter l'adhésion et l'engagement de grands absents, comme les Etats-Unis (pourtant présents à L'Aquila, en juillet 2009, au sommet du G8) et certains pays émergents (Brésil, Chine, Inde...).

Etait notamment en question l'adoption des mesures nécessaires pour maintenir l'élévation globale de la température au-dessous de 2 degrés Celsius d'ici à la fin du siècle et pour assurer la mutation vers une économie décarbonée. Ainsi, la COP 15 devait traiter des questions de la déforestation et de la perte de biodiversité tant terrestre qu'aquatique.

L'organisation générale

Tant sur le plan logistique que sur celui de la gestion politique, cette COP a été totalement déficiente. Certes, quelque 60 000 personnes (dont 45 000 accréditées) avaient fait le voyage jusqu'à Copenhague, mais le centre de conférences retenu (le Bella Center) ne pouvait en accueillir que 15 000. Il était donc évident que tous ne pourraient pas rentrer. Mais ce n'était pas la première fois que le nombre de militants de tous ordres dépassait la capacité d'accueil, sans que jamais une telle pagaille en eût découlé. Ainsi, le lundi de la deuxième semaine de la conférence, où l'affluence des demandeurs d'accréditations a atteint des sommets, certains ont fait la queue dans un vent glacial pendant des heures, sans obtenir le précieux sésame. Pire, les trois derniers jours, réservés au « segment à haut niveau » pour lequel cent trente chefs d'Etats et de gouvernements étaient attendus, le secrétariat a décidé de res-

treindre l'entrée du Bella Center, n'octroyant que trois cents, puis, en fin de compte que quatre-vingt-dix laissez-passer aux représentants des « grands groupes » (ONG, syndicats, entreprises...). Pour l'ensemble des syndicats de la planète, seuls neuf représentants ont été autorisés à participer, de l'intérieur, aux travaux. Puis, une fois franchies les portes du Bella Center, l'accès à la salle plénière était de nouveau restreint à trois représentants par « grand groupe ». Les délégations des Etats ont subi les mêmes foudres d'un secrétariat apparemment paranoïaque, puisque seuls six représentants y ont eu finalement accès. Or, il ne s'agissait plus, en l'occurrence, d'un problème de manque de places, mais bien d'un choix délibéré d'exclure le plus grand nombre. Cela allait complètement à l'encontre de l'esprit même des COP et cela donnait le sentiment d'un processus opaque et peu démocratique, en tout cas peu respectueux du nécessaire engagement de la société civile dans la sensibilisation des populations aux enjeux des changements climatiques. C'est ainsi que la quinzième COP allait ressembler de plus en plus à un « round » de l'OMC ou à un sommet du G 20...

Sur le plan politique, la présidence danoise a également failli, multipliant les maladroites et les erreurs. La fuite dans la presse de l'existence d'un texte de la présidence ressemblant curieusement aux positions des Etats-Unis a provoqué la colère des pays du Sud. Connie Hedegaard, présidente de la COP et future Commissaire européen pour le climat, a ainsi été remplacée en pleine conférence par le Premier ministre danois, M. Rasmussen, dont l'absence de charisme n'a pas apporté autre chose que son statut personnel plus élevé à la présidence de la conférence.

L'échec patent des dirigeants de la planète

Inutile de se voiler la face : la COP 15 est un échec qui a mis en lumière l'absolue nécessité de réformer le système onusien. Le fonctionnement par consensus (unanimité), avec près de deux cents Etats-nations, n'est plus tenable.

Sous les yeux de l'ensemble de la population du monde, les « Grands » de ce monde n'ont pas su répondre aux exigences des experts scientifiques et à l'urgence climatique, en dépit de leurs discours, à la tribune, unanimes sur l'impérieuse nécessité d'agir vite.

Concrètement, la COP s'est achevée le samedi 19 à 12h30, après deux nuits blanches, sur une déclaration « prenant note de l'accord du 18 décembre 2009 ». Cet Accord, négocié en dehors de la COP par les vingt-huit principaux dirigeants de la planète, a donc été entériné dans la douleur à la seule fin de ne pas repartir les mains vides de Copenhague. Ce texte de trois pages et douze paragraphes, qui ne fixe aucun objectif chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre, s'en tient à préciser que les signataires s'engagent à tout mettre en œuvre pour limiter l'augmentation de la température en-deçà des 2 degrés Celsius (par rapport à l'ère préindustrielle, c'est-à-dire à l'année...1850 et en oubliant même de préciser : avant 2100 !) (voir l'encadré).

L'Accord intervenu relève de la philosophie de la Méthode Ouverte de Coordination européenne (MOC) : il fixe un objectif à atteindre (en l'occurrence, les 2 degrés Celsius), chaque Etat étant invité à tout mettre en œuvre, selon les modalités de son choix, pour l'atteindre et il soumet un rapport à l'examen de ses pairs (en l'occurrence, les « annexes », à fournir en janvier 2010). Enfin, une évaluation de la mise en œuvre de l'Accord sera faite en 2015, après la publication du nouveau rapport du GIEC.

Le seul élément positif de l'Accord reste ses dispositions financières, puisque les pays développés s'engagent sur un financement rapide (*fast start*) pour l'atténuation et l'adaptation, d'un montant de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012, et sur la création d'un fonds de 100 milliard de dollars d'ici à 2020. Mais à propos de ces engagements, il peut y avoir doute, étant donné le non respect du 0,7 % du PIB en aides directes aux pays en voie de développement, ou encore celui des « objectifs du millénaire ». Compte tenu de la situation économique actuelle, l'on est aussi fondé à se demander où l'on trouvera l'argent nécessaire, sauf à instaurer une mise aux enchères radicale des permis d'émissions ou une taxation sur les transactions financières.

On pourrait aussi concevoir un marché du méthane qui alimenterait ce fonds, dont la gouvernance devrait tenir compte de la situation politique instable de plusieurs régions du monde, ainsi que de la corruption des dirigeants de certains pays. La création d'une Organisation Mondiale pour l'Environnement ayant été repoussée, il est difficile de dire qui en sera le gestionnaire.

Dès lors, une question s'impose : cet Accord est-il mieux que rien ? Du point de vue de la science, il représente un recul, car le chiffre des 2 degrés Celsius était connu depuis 2007. Les scientifiques craignent désormais un recul de la prise de conscience des opinions publiques et une nouvelle offensive des climato-sceptiques.

Aucun objectif chiffré de réduction des émissions, fusse à l'horizon 2050, n'étant inscrit dans l'Accord, c'est donc d'un point de vue politique qu'il faut tenter d'en analyser la

« L'Accord » de Copenhague est, en fait, un texte qui a été négocié par une trentaine de partenaires (dont l'Union européenne), puis finalisé par les Etats-Unis et d'autres grands émetteurs de gaz à effet de serre (Brésil, Inde, Afrique du Sud).

Ce texte n'a pas de statut juridique, car la 15^e conférence des parties, réunie à Copenhague (COP 15), s'est contentée de prendre note de son existence.

Il a néanmoins le mérite de traduire le fait que la question du réchauffement climatique est en train de devenir une préoccupation majeure pour la quasi-totalité des pays du monde.

portée. Cet accord non contraignant (une sorte de MOC mondiale) permettra-t-il de renforcer l'engagement des Etats en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre ? La somme des éventuels efforts individuels des pays signataires permettra-t-elle d'atteindre les exigences fixées par les scientifiques ? Lors de sa conférence de presse, à Copenhague, Nicolas Sarkozy a affirmé croire que, désormais, tous les pays du monde (y compris la Chine, l'Inde et les Etats-Unis) sont liés par un objectif commun, ce qu'une absence d'accord n'aurait pas permis. Dans le même temps, même sans accord, les pays mentionnés précédemment s'étaient déjà tous engagés sur des chiffres, certes insuffisants, de réduction de leurs émissions. Il est sans doute trop tôt pour tirer des conclusions quant à la portée politique de cet Accord ; deux ou trois années ne seront pas de trop pour en mesurer les premiers effets.

Comment rebondir ?

Un échec des négociations portant sur de grands dossiers internationaux est, certes, problématique. Mais aucun dossier n'atteint la magnitude de celui du climat. Il n'est donc pas permis à notre génération de s'en contenter et de remettre à plus tard la recherche d'une solution. Dès lors, il convient de s'interroger sur les responsabilités et sur le rôle des divers acteurs.

La Chine

La Chine porte sans aucun doute une grande part de responsabilité dans l'échec du sommet de Copenhague. Son obstination à refuser de s'engager dans une réduction de ses émissions de 50 % à l'horizon 2050 a eu pour effet d'entraîner dans son sillage tous les pays en développement. Or, il ressortait des contacts avec les dirigeants chinois, avant Copenhague, qu'un engagement chiffré de la Chine était envisageable. Ce pays est d'ores et déjà le plus grand pollueur de la planète, devant les Etats-Unis. Sa volonté d'opposer à une réduction brute des émissions un concept bien flou d'« émissions/PIB » sera une des raisons de l'échec. La

Chine faisait aussi de tout contrôle sur son territoire par un organisme indépendant un *casus belli*.

Les Etats-Unis

On attendait beaucoup, sans doute trop, de Barak Obama. Certes, le positionnement des Etats-Unis est aujourd'hui diamétralement opposé à celui de l'administration Bush. Mais cela ne s'est pas révélé suffisant pour que le Président actuel pût engager son pays sur les chiffres préconisés par les experts scientifiques. Le monde entier a ainsi découvert que Barak Obama est un président qui doit faire face à une opinion publique qui, dans sa majorité, ne croit pas aux effets de l'activité humaine sur le climat et à un Congrès sensible à la pérennisation de son mode national dominant de production d'énergie (cf. le cas des « Etats charbonniers »), lequel, comme on le sait, est fortement dépendant vis-à-vis du pétrole.

Le niveau de réduction des GES annoncé par les Etats-Unis est de 4 %, là où celui des Européens est de 20 %, pour les mêmes périodes de référence (2020 par rapport à 1990). Ce décalage est d'autant plus problématique qu'il induit une concurrence entre ces deux parties du monde et que la proposition du Président Obama est soutenue par les syndicats américains.

L'Union européenne

L'Europe est sans nul doute la région du monde la plus volontariste en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Elle n'a eu de cesse de rappeler son engagement à respecter les attentes des climatologues et de s'engager dans le financement de mesures d'atténuation et d'adaptation. Néanmoins, elle n'a pas pu peser sur les négociations autant qu'aurait pu le laisser espérer sa position de leader en termes d'engagements pour le climat. Le ministre suédois de l'Environnement, en rappelant que l'Europe n'est responsable que de 17 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, alors que la Chine et les Etats-Unis en représentent à eux deux 50 %, a parfaitement résumé les limites de l'action européenne : rien ne sera possible sans l'engagement de ces deux géants. Par ailleurs, l'Europe est fausement unie ; elle masque difficilement les différences d'un Etat à l'autre, selon l'état de son économie et les modes de production de ses industries.

Il conviendra d'observer également les suites données à l'annonce d'une saisine du Président de la Commission par les Etats membres de l'Union européenne en vue de la création d'une Organisation européenne de l'environnement ouverte à tous les pays de la planète qui déciderait de la rejoindre.

Il convient aussi de réfléchir à la stratégie de l'Union européenne, qui s'est résolument inscrite dans la recherche d'une norme applicable dès 2013, d'une part, et qui, d'autre part, avait affiché à l'avance ses intentions chiffrées de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre pour 2020. Car, ce faisant, elle laissait le champ libre à la négociation entre la Chine et les Etats-Unis.

La France

La France aura constamment cherché à éviter l'échec. En amont de Copenhague, Nicolas Sarkozy avait pris une initiative de rapprochement avec un grand pays émergent, le Brésil, et un continent largement victime des effets du réchauffement de la planète, l'Afrique (*via* l'Ethiopie). La contre-offensive chinoise a consisté à s'appuyer sur le Soudan, pays porte-parole du G77.

Durant la conférence, Nicolas Sarkozy a interpellé les principaux dirigeants de la planète pour leur suggérer d'engager une négociation à l'issue du dîner officiel offert par la Reine du Danemark ; cela surprit les observateurs, dont certains ont pensé qu'il s'agissait d'une simple posture médiatique. Mais, de fait, vingt-huit négociateurs se sont bel et bien assis à la table des négociations jusqu'à deux heures du matin, avant de reprendre leurs discussions le lendemain, à l'issue d'entretiens bilatéraux, Barak Obama étant arrivé à Copenhague. Le Président français aura sans doute espéré que son volontarisme allait suffire à infléchir la position des plus réticents.

Les syndicats

Les syndicalistes présents à Copenhague ont été les victimes de la mauvaise organisation décrite plus haut, au même titre que les ONG. Mais l'analyse de l'action de l'acteur syndical ne peut se résumer à ce seul constat.

En ne répondant pas l'appel de la société civile à manifester, la Confédération Syndicale Internationale (CSI) a éprouvé des difficultés à médiatiser sa présence et ses revendications. Elle a ainsi laissé le champ libre aux ONG, qui sont apparues comme les seuls contre-pouvoirs face aux Etats.

Mais il serait injuste de faire porter la responsabilité de sa non présence officielle à la manifestation du 12 décembre sur les seuls Danois. Le syndicalisme européen, en raison de son hétérogénéité, n'était pas en mesure de mobiliser. La France, démobilisée, n'a pas pris Copenhague au sérieux, malgré nos tentatives de mobilisation.

En termes d'activité, l'initiative du Pavillon syndical « *World of Work* » était une bonne idée. Mais en étant hébergés dans les locaux de LO DK (Danemark), loin du Bella Center, les syndicats n'ont pu attirer qu'un nombre très limité d'acteurs non syndicaux à leurs débats, ce qui a nui à la médiatisation de ces derniers, même si le message sur la « transition juste » est désormais l'apport emblématique du syndicalisme à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC).

En ce qui concerne la conférence proprement dite, la CSI a conduit, comme d'habitude, la délégation syndicale, dans le contexte que l'on connaît. La présence de Sharan Burrow, Présidente de la CSI, a permis aux techniciens en charge du dossier de se concentrer sur l'organisation générale, laissant à celle-ci l'autorité politique.

Mais la CSI est apparue sous influence nord-américaine et australienne et son non positionnement sur le mécanis-

me d'ajustement aux frontières illustre les clivages actuels au sein du mouvement syndical international. Une meilleure articulation entre la CSI et les GUFs (groupes sectoriels syndicaux) est donc elle aussi nécessaire, même si le niveau européen montre une plus grande homogénéité entre la Confédération européenne des syndicats (CES) et ses différentes fédérations sectorielles.

L'action syndicale

La CFDT et la CGT ont été les organisations syndicales françaises les plus visibles à Copenhague, ce qui témoigne de leur engagement dans les questions environnementales et le développement durable. La CFDT représentait le syndicalisme français au sein de la délégation officielle de la France. Elle a également contribué à véhiculer auprès des députés et sénateurs, des autorités du pays ou d'acteurs majeurs de la société civile, l'image des organisations françaises les plus impliquée sur ces questions.

Un *side event* consacré aux Grenelles de l'Environnement et de la Mer et présenté conjointement par la CGT et la CFDT a été de bonne tenue ; la confrontation a essentiellement porté sur la relation entre les syndicats et les ONG environnementalistes et sur l'efficacité du syndicalisme tant européen que mondial. Il s'agit de faire en sorte que les positions de principe se déclinent en actes, pour nos adhérents et pour l'ensemble des salariés.

Le fait que la CFDT n'a pas pu, elle non plus, pénétrer dans le Bella Center ne lui a pas permis de s'exprimer devant les journalistes et de transmettre des informations sur ce qui se passait dans les locaux de LO-Danemark.

Et maintenant ?

La COP 15 est terminée et d'ores et déjà les regards sont tournés vers la COP 16, qui se déroulera à Mexico à la fin de l'année 2010. Il a été demandé à Angela Merkel de préparer, lors d'une conférence intermédiaire, à Bonn (siège de CCNUCC), le bon déroulement des travaux. L'échéance de Bonn est décisive, car elle constituera un test de mobilisation de la CES et elle permettra d'entrevoir la possibilité qu'un accord soit éventuellement conclu à Mexico.

Si la conférence de Bonn devait ne pas définir les grands axes d'un accord pour la fin de cette année, à Cancun (au Mexique), il serait illusoire d'envisager une solution dans la lutte contre les dérèglements climatiques dès 2011.

L'échec de Copenhague ne doit pas laisser place à la résignation. Plus que jamais, une action déterminée de la société civile afin de peser sur les dirigeants politiques est nécessaire. Il conviendra, là encore, de mettre en œuvre tous les moyens pour qu'enfin, les Etats suivent les exigences de la science.

Une des questions essentielles posée à la CFDT est celle de la prise en charge concrète des enjeux du développement durable dans l'ensemble de ses organisations et par les équipes syndicales, dans les entreprises. Faute de quoi, le décalage va s'accroître entre notre volonté politique et la méfiance des salariés, telle qu'elle s'est manifestée à l'encontre de la taxe carbone.

En signant deux communiqués communs avec France Nature Environnement (FNE), la CFDT a démontré sa volonté de construire réellement sa stratégie de développement durable avec d'autres acteurs de la société civile. Mais, là non plus, nous ne voulons pas nous en tenir à une relation entre responsables de diverses organisations.

Enfin, dès que l'on dépasse les pétitions de principe, nous vérifions la difficulté du syndicalisme européen et mondial à faire émerger concrètement l'intérêt commun des salariés, dès lors qu'il s'agit d'arbitrer dans le sens d'une réduction des inégalités.

Mais aujourd'hui, c'est le doute qui semble l'emporter ; l'offensive des climato-sceptiques est relancée, dans la confusion générale, et la voix de l'intégrité scientifique est remise en cause sans argument bien solide.

Mais les salariés européens sont las des échecs et ils ont l'impression d'être les seuls à assumer l'effort nécessaire.

D'autres pays affichent leur détermination, mais on ne sait toujours pas quel mécanisme va permettre de réguler les émissions de CO₂. Bien que contribuant fortement à l'effet de serre, le méthane continue à passer, quant à lui, au travers d'un mécanisme de contrôle efficace.

Il est donc grand temps de refondre les mécanismes de décision sur le climat. Le GIEC doit se refocaliser sur son activité scientifique et accélérer les travaux sur la montée des eaux, sur les effets locaux du réchauffement, sur l'impact de l'activité solaire.

On doit donc dissoudre le GIEC sous la forme d'instance de compromis entre les scientifiques et les politiques qui est aujourd'hui la sienne ; il faut reconstruire une communauté scientifique qui soit indépendante des politiques et des communicateurs (cela permettra, du même coup, de laisser les climato-sceptiques à leur combat purement idéologique).

Ce n'est qu'une fois cela réalisé que la confrontation avec les politiques pourra (et devra) avoir lieu ; ceux-ci seront alors placés devant leur rôle premier, qui consiste à prendre des décisions allant dans le sens de l'intérêt général, dès lors qu'ils ont été élus, pour la majorité d'entre eux, par le suffrage universel.

Un Copenhague suffit : Mexico doit être entièrement différent, ou ne pas être.

Note

* Délégué au développement durable de la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT).