

# L'Union européenne en tête ou à la traîne?

Il est temps de dépasser l'impasse des discussions sur le climat

## Résumé

Le monde, et surtout ses populations pauvres, a désespérément besoin que l'on trouve à Copenhague en décembre un accord juste et fiable sur le climat. Cependant, les négociations se traînent, paralysées par le déficit de confiance immense entre les pays en développement et les pays industrialisés et le manque criant de porte-drapeau mondial capable de combler le fossé et de montrer la voie, par exemple en s'engageant à réduire ses propres émissions de gaz à effet de serre et à financer l'adaptation et la limitation des effets du changement climatique au Sud.

L'Union européenne peut être ce chef de file mondial ou manquer l'occasion. L'UE doit s'engager à l'échelon mondial, peut-être seule, une fois n'est pas coutume, et combler l'absence de leadership en matière de climat. Il s'agit d'une occasion historique à saisir pour éviter la catastrophe du réchauffement climatique et pour que l'UE réalise ses ambitions internationales et soit à la hauteur de ses belles paroles quant à sa capacité à donner des impulsions. Nous demandons aux dirigeants européens de l'ambition et du courage.

Et le niveau d'ambition nécessaire est élevé. Pour y arriver, l'Europe doit éviter de répéter les erreurs du passé : elle doit mettre de côté ses querelles internes concernant le budget, elle doit résister aux lobbies de l'industrie et elle doit arrêter de traiter les négociations sur le climat comme s'il s'agissait de négociations commerciales.

## Introduction

Augmentation des inondations et des sécheresses, élévation du niveau des mers, évolution des précipitations et baisse du rendement des cultures sont quelques-uns des problèmes supplémentaires qui viennent frapper les populations pauvres du monde en développement. Il est donc de plus en plus difficile pour les pauvres d'échapper à la pauvreté. Se fondant sur les tendances actuelles, Oxfam prévoit que le nombre moyen de victimes de catastrophes liées au réchauffement climatique chaque année pourrait avoir augmenté de plus de 50 % d'ici 2015, surchargeant potentiellement le système humanitaire.<sup>1</sup>

Quand les dirigeants de l'UE se réuniront les 18 et 19 juin 2009 pour le Sommet européen, il ne restera que 172 jours avant Copenhague. L'absence actuelle d'impulsion européenne pour contribuer à catalyser les négociations mondiales provoque la frustration et la préoccupation de ceux qui savent qu'un accord à Copenhague est vital pour la réduction de la pauvreté, la justice et l'avenir de la planète. Et pour obtenir un accord en décembre, il faut que les pourparlers progressent maintenant. La mi-2009 est un moment de défi, mais également une occasion à saisir. Pourtant, ni l'UE ni les USA ne se rapprochent de l'objectif à atteindre.

Le présent document explique le jeu politique derrière la position de l'UE, tant entre les États membres de l'UE que dans la vision extérieure des négociations par l'UE, et montre comment sortir de l'impasse.<sup>2</sup> Les discussions sur le climat sont très complexes, mais le blocage des négociations et les moyens de le dépasser sont fondamentalement politiques et non techniques. En tant que telle, l'impasse peut être surmontée et il est impératif qu'elle le soit rapidement.

## La volonté politique vacillante de l'UE compromet l'accord mondial sur le climat

Les responsables politiques de l'Europe ont leur lot de discordes, mais s'il est un sujet sur lequel ils prétendent s'entendre avec une confiance inébranlable, c'est que l'Europe est le numéro un mondial sur la question du changement climatique.

À la fin de l'année dernière, un Nicolas Sarkozy jubilant a décrit les nouveaux objectifs pour le climat décidés sous la Présidence française d'"historiques", soulignant que "il n'y a pas un continent au monde qui soit doté de règles aussi contraignantes".<sup>3</sup> Cette année, le discours sur le rôle de chef de file de l'Europe s'est maintenu avec le même zèle tout en focalisant l'attention sur les importantes discussions organisées par les Nations unies à Copenhague en décembre 2009. À l'issue d'une réunion informelle entre les ministres de l'Environnement en avril, Martin Bursik, le ministre tchèque de l'Environnement, a insisté sur le fait que "l'UE restait le numéro un dans le débat international", tandis

que son homologue suédois, Andreas Carlgren, déclarait que "aucun autre groupe participant aux négociations n'avait jusqu'à présent présenté d'objectifs aussi ambitieux que l'UE".<sup>4</sup>

Ce brillant consensus n'est pas partagé par tous, loin s'en faut. Pour la plupart des organisations de développement et écologistes, dont Oxfam International, la revendication de l'Europe à assumer un rôle moteur dans ce domaine n'est que poudre aux yeux.

L'UE mérite une certaine reconnaissance pour avoir décidé en décembre dernier de nouveaux objectifs concernant les émissions de gaz à effet de serre alors que les marchés boursiers baissaient. Le paquet "énergie-climat" a cependant été gravement affaibli par les pressions féroces de l'industrie et le fait que le gouvernement soit revenu sur ses engagements face à la récession et aux craintes difficilement justifiables des conséquences potentielles qu'auraient des normes environnementales plus strictes sur les emplois et la compétitivité. Lors des discussions sur le climat lancées par les Nations Unies en début d'année à Bonn, quelques représentants de pays en développement ont fait remarquer en privé l'esprit d'engagement plus constructif de leurs homologues européens qui, pour la première fois, étaient préparés à commenter activement les propositions des pays en développement.

Mais de manière générale, la position actuelle de l'Europe est loin d'être à la hauteur du type de leadership politique nécessaire pour parvenir à un accord positif sur le climat à Copenhague, c'est-à-dire un accord capable de garantir le maintien du réchauffement climatique global bien en deçà de deux degrés, ainsi que la protection des pays les plus pauvres et les plus vulnérables qui, déjà, luttent pour faire face aux conséquences du changement climatique. Il y a trois principaux aspects à l'essoufflement de l'impulsion de l'Europe :

1. **L'UE est en perte de vitesse sur le plan financier.** L'Europe refuse de dire le montant qu'elle prélèvera sur les finances publiques et les mécanismes innovateurs du marché, pour le fournir aux pays en développement afin de les aider à s'adapter aux conséquences du changement climatique et à adopter une stratégie de développement à faible émission de carbone. Elle menace en outre de ne pas divulguer l'offre avant la dernière minute et cela, quoique tous les dirigeants politiques aient bien compris qu'un financement pour les pays en développement est la condition sine qua non d'un accord – comme le Commissaire européen en charge de l'environnement, M. Stavros Dimas, se plait à le dire : "Pas d'argent, pas d'accord".<sup>5</sup> Alors que les discussions au niveau technique se multiplient, il n'y a pas d'accord politique ou technique permettant de savoir comment mobiliser les fonds, si ceux-ci s'ajouteraient à l'aide déjà engagée et qui contrôlerait leur déboursement et utilisation. Or, il s'agit de questions cruciales pour les pays en développement et pour obtenir le soutien politique international à un accord global.
2. **Les plans de l'Europe concernant les émissions de CO2 provoqueront un changement climatique dangereux.** Tandis que les dirigeants européens enragent en silence face au pragmatisme politique des plans américains d'atténuation, ils ignorent fort à

propos le fait que leur plan actuel de réduction de 20 % des émissions en dessous du niveau de 1990 d'ici 2020 devrait provoquer une augmentation de la température de 3°C si les autres pays industrialisés en adoptaient un semblable).<sup>6</sup> En outre, la dépendance excessive à des crédits carbone ("compensations") de qualité douteuse signifie que l'Europe ne peut ni être certaine qu'elle réduit vraiment ses émissions, ni qu'elle exerce une pression efficace sur les Etats-Unis et d'autres pays riches, qui tous préféreraient de loin faire passer la responsabilité d'action directe en matière d'émissions à d'autres pays via les crédits carbone. Les experts conjecturent qu'avec un niveau de réchauffement de 3 °C, des sécheresses séviraient toute l'année en Afrique australe, il y aurait des pénuries d'eau touchant jusqu'à 4 milliards de personnes supplémentaires, de nombreuses îles du Pacifique seraient perdues, et jusqu'à 50 % des espèces de plantes et d'animaux terrestres risquent de disparaître. La proposition de l'UE de réduire les émissions de 30 % en cas d'un accord mondial raisonnable est conditionnelle et non ferme, alors que la science montre que les pays riches en tant que groupe doivent réduire d'au moins 40 % leurs émissions en dessous du niveau de 1990 d'ici 2020 pour qu'il y ait des chances raisonnables de maintenir le réchauffement à moins de 2 ° C.<sup>7</sup>

3. **Syndrome du premier pas : L'Europe affiche son attentisme dans les négociations internationales.** La stratégie européenne actuelle est de prendre du recul et d'attendre que les Etats-Unis et la Chine prennent des mesures sur la limitation des effets du changement climatique avant d'avancer une proposition de financement. La position de négociation européenne actuelle consiste à attendre que les autres commencent par prendre des mesures – un cas de "syndrome du premier pas". Elle n'affiche assurément pas un rôle mobilisateur. En réalité, cette démarche étriquée, lente, où prime l'intérêt national est un classique des négociations internationales, en particulier les négociations commerciales, mais elle est tout à fait inadéquate pour l'accord vital et de grande envergure nécessaire pour mettre un terme au désastre du changement climatique.

L'UE doit se rendre compte de ses failles. Sa stratégie actuelle compromet gravement la perspective de dégager un accord mondial sûr et juste en décembre. Sans une proposition de réductions plus substantielles des émissions et, très important, sans une proposition sérieuse sur le financement, l'absence chronique de confiance entre les pays développés et en développement persistera, aggravant l'impasse des négociations, puisque chacun attend de l'autre qu'il prenne des dispositions.

Cette situation est un désastre pour les populations pauvres du monde entier, qui sont les plus vulnérables et les moins responsables du changement climatique. Près de 250 millions de personnes au monde sont déjà touchées par les catastrophes liées au climat durant une année normale, et ce chiffre pourrait augmenter de plus de 50 % et frapper quelque 375 millions de personnes d'ici 2015 – un scénario qui submergerait complètement les systèmes humanitaires.<sup>8</sup> L'UE doit arrêter d'amplifier cette souffrance. Elle doit en revanche s'employer à sortir de l'impasse des pourparlers mondiaux sur le climat, se lancer le

défi de prendre les rênes et empêcher le monde d'aller tout droit vers la catastrophe climatique.

Ce document examine les perspectives de progrès de la position de l'Europe sur le financement des conséquences du changement climatique pour les pays en développement, ainsi que la dynamique politique derrière l'ambition chancelante de l'UE et ou sous-estimation du danger inquiétant.

## Pourparlers sur le financement : progrès à espérer d'ici juin ?

Au sommet de juin 2009, il faut que soit donné un signal clair de l'engagement de l'UE à financer des mesures sur le climat dans les pays en développement.

À leur dernier sommet en mars, les dirigeants européens devaient dégager une position générale s'agissant des négociations menant à Copenhague. En l'occurrence, ils n'ont consacré que quelques paragraphes au changement climatique dans un communiqué de 21 pages. L'UE paiera "sa part" des coûts d'atténuation et d'adaptation aux conséquences du changement climatique, ont annoncé ses dirigeants, en particulier pour les pays en développement les plus vulnérables. Mais "sa part" n'a pas été définie. Aucune proposition tangible n'a été mise sur la table, même sous forme conditionnelle.

Dans une note annexée des ministres de l'Environnement, il est fait référence aux estimations mondiales des coûts annuels, soit 175 milliards d'euros globalement par an pour les coûts d'atténuation d'ici 2020 et 23 à 54 milliards d'euros par an pour l'adaptation dans les pays en développement d'ici 2030. Mais il n'y a aucune mention de la proportion que les pays industrialisés – les pollueurs riches, responsables du problème – pourraient couvrir, et il est malaisé de savoir si ces sommes viendraient s'ajouter aux engagements existants en matière d'Aide Publique au développement (APD). Au lieu de prendre une décision claire sur les façons de récolter des fonds, les conclusions indiquent simplement une ouverture aux propositions actuelles faites par les autres ("Mexicains", "Norvégiens", etc. <sup>9</sup>). Donnant suite à la pression exercée par la Pologne et d'autres nouveaux États membres, les dirigeants européens ont convenu de commencer en priorité par décider de la répartition de toute future contribution financière (pour l'adaptation et l'atténuation) entre les États membres, ouvrant la porte à des querelles budgétaires sans fin et détournant l'attention des problèmes mondiaux plus importants.

Les déclarations faites au sommet de mars portent à croire que les décisions difficiles seront reportées à plus tard. Les dirigeants de l'Europe ont donné des garanties que l'UE "fixera bien avant la conférence de Copenhague ... les détails de la contribution de l'UE" et ont promis une autre discussion en juin.

Mais l'année dernière, les perspectives que l'UE joue un rôle de premier

plan, prévoyant et compétent, ont été affligeantes. De nombreux États membres pensent qu'il est trop tôt pour avancer des chiffres en juin, voire en octobre. Dans des capitales comme Berlin et Varsovie, on entend trop souvent qu'une proposition européenne chiffrée est à ménager pour la dernière nuit à Copenhague. La discussion sur le partage du fardeau menace de se transformer en polémique habituelle sur la part financière assumée par chacun et de se prolonger. Aucun dirigeant n'évoque un engagement en juin selon lequel les fonds s'ajouteraient aux objectifs existants en matière d'aide, bien ce que cela soit précisément l'élément nécessaire pour obtenir une avancée décisive. Même le groupe de travail européen chargé de préparer les pourparlers cruciaux des ministres des Finances travaillerait au ralenti, retenu en partie par l'apprentissage rapide auquel sont confrontés de nombreux fonctionnaires des ministères des Finances, novices dans les débats sur le climat.

Il y aura certainement d'autres discussions au sommet européen de juin, qui aboutiront probablement à une "feuille de route" indiquant les décisions qui restent à prendre. Le risque est que celle-ci demande une analyse plus détaillée des différents mécanismes de récolte des fonds, sans pour autant s'accompagner de décisions. Il est en outre fort probable que soient abordées les questions de gouvernance pour déterminer quelles sont les institutions appelées à contrôler et déboursier les fonds. Cependant, il y a un risque que l'UE néglige la préférence des pays en développement pour un fonds sous l'égide des Nations unies et privilégie à la place des institutions comme la Banque mondiale, sur lesquelles les pays riches ont un réel contrôle.

L'UE pourrait faire tellement plus et mieux que cela et assumer un rôle de mobilisateur immédiatement. Si elle présentait d'ici juin un dossier financier clair, fondé sur les finances publiques et la finance de marché, elle pourrait faire avancer les négociations mondiales en créant une dynamique de confiance et de progrès. Cette démarche serait un pas en avant important, même s'il s'agit d'une proposition subordonnée à l'accord final. Le sommet européen de juin est prévu juste avant le G8 et le Forum des économies majeures début juillet, où le financement des conséquences du réchauffement climatique est au programme des débats. Une proposition financière de la part de l'UE appellerait une réponse claire des États-Unis et des autres pays industrialisés présents. Elle établirait aussi la confiance au sein du G77 et la revendication de l'Europe comme chef de file en la matière serait sincère.

# La dynamique politique derrière l'essoufflement du leadership

Derrière la volonté politique vacillante de l'Europe, il y a un système complexe de dynamiques et de batailles politiques au sein des États membres et entre eux, dont certaines sont spécifiques aux négociations sur le changement climatique, mais d'autres tiennent à la façon traditionnelle et instinctive de l'UE d'aborder les négociations internationales.

La crise économique mondiale a relégué le changement climatique au second plan des priorités de la plupart des responsables politiques. Certains dirigeants sont confrontés à court terme au fait de concourir à des élections. D'autres États membres, en attitude de repli, privilégient surtout le fait de minimiser leurs contributions budgétaires plutôt que de prendre la direction des opérations sur le changement climatique. Certains, qui devraient être plus avisés, traitent les pourparlers mondiaux comme un accord commercial dont ils peuvent tirer un avantage équilibré. Et dans presque tous les États membres, on perçoit des querelles d'influence entre les ministres du Développement, de l'Environnement et des Finances sur les détails, qu'ils soient ou non importants.

Et quelle est la position adoptée par la Commission dans ce tumulte, alors que l'institution européenne peut redonner du souffle quand le dynamisme politique faiblit ? Sur le climat, elle a été à de nombreux égards une force positive, s'engageant sur le plan international et produisant d'importantes prises de position et de documents techniques. Pourtant, ces positions sont souvent édulcorées, même au sein de la Commission, avant d'atteindre le Conseil ou le Parlement. En janvier, des projets de propositions de la DG Environnement pour que l'Europe prenne des engagements financiers concrets en plus des objectifs de l'APD, ont été supprimés par d'autres intervenants à la Commission. À présent, la Commission approche de la fin de son mandat et le Président Barroso tient à se faire réélire par les États membres. Barroso peut à présent, soit afficher la volonté politique dont a besoin l'Europe pour les cinq prochaines années en promouvant de nouveaux accords avec les États membres, soit ne prendre aucun risque et regarder l'accord sur le climat chanceler.

## Plus de champions du climat et absence de leadership au sommet

Une position forte de l'UE sur les principaux éléments du financement des effets du changement climatique peut émerger si les plus grands États membres, en particulier le trio Royaume-Uni, Allemagne et France, soutenu par d'autres États membres clés coopératifs, notamment les Pays-Bas et les pays nordiques, la portent en avant.

Jusqu'à la fin de l'année dernière, un tel scénario ne semblait pas impossible. Les dirigeants européens manœuvraient pour montrer leur ascendant personnel. Angela Merkel a été acclamée comme la

"chancellerie du climat", associant voyages au Groenland et pressions pour que l'UE et le G8 se mettent d'accord sur des objectifs de protection du climat, et méditant sur la "justice en matière de climat" avec le Premier Ministre indien, Manmohan Singh. Gordon Brown a défendu le rapport Stern, un rapport autorisé au niveau mondial, présentant des arguments économiques déterminants en faveur de mesures sur le climat. Et Nicolas Sarkozy a fait adopter le paquet climat de l'UE.

Où cette enchère visible pour occuper la première place a-t-elle mené ?

### Où ont disparu tous les dirigeants?

En **Allemagne**, Angela Merkel semble avoir abandonné ses scrupules scientifiques et préoccupations humaines et adopté un pragmatisme politique lors des discussions mesquines sur le paquet "énergie- climat" de l'UE de décembre. Elle a cédé à l'alarmisme de l'industrie, d'après laquelle des règles fermes feraient perdre des emplois en Allemagne et a ainsi remporté une masse de clauses de dérogations pour l'industrie. Le convaincant ministre allemand de l'Environnement, Sigmar Gabriel, peut apparaître comme un champion, puisqu'il est un des rares ministres européens à défier publiquement les Etats-Unis sur l'à-propos de ses objectifs à moyen terme. Mais, de grandes ambitions politiques signifient qu'il est lui aussi un pragmatique. Cela ressort de sa récente défense du nouveau système allemand de prime à la casse, une politique visant davantage à stimuler la production et la vente de voitures qu'à épargner l'environnement.

Plus généralement, la grave récession et les élections de septembre se traduisent par un effacement de l'Allemagne dans le débat européen actuel sur le financement du climat. Les enjeux à court terme de rallier l'appui de l'opinion publique pendant la campagne électorale et l'incertitude planant sur les futurs responsables au pouvoir à l'automne, signifient qu'il est peu probable que Merkel et ses partenaires de la coalition présentent des chiffres concrets sur la table au sommet européen de juin. Et bien que les élections auront lieu fin septembre en Allemagne, les pourparlers pour former une nouvelle coalition suppose que le nouveau gouvernement n'entrera probablement pas en fonction d'ici le sommet européen d'octobre, lors duquel certains États comme la Suède et le Royaume-Uni, pensent que l'Europe pourrait enfin clarifier sa position sur le financement.

Quels que soient les partenaires du prochain gouvernement, en tant qu'économie la plus importante, l'Allemagne sait que c'est elle qui acquittera la facture la plus "salée". En outre, en tant que grand pollueur, elle exprime des réserves à l'idée de fixer les contributions des pays sur la base du principe du "pollueur payeur", qui est au centre des nombreuses propositions émises. Si une coalition chrétienne démocrate-libérale émerge, l'Allemagne devrait en principe préconiser des stratégies davantage fondées sur le marché que sur le financement public. Mais même si la grande coalition sortante chrétienne-sociale démocrate revient au pouvoir, l'augmentation du chômage et des coûts de sécurité sociale la poussera à protéger à la fois l'industrie publique et lourde contre un relèvement des taxes et à investir des fonds à

l'intérieur du pays et non à l'extérieur.

Un aspect plus réjouissant est que l'Allemagne économise déjà le revenu des enchères de son système d'échange de quotas d'émission (SCEQE) pour financer des projets sur le climat dans les pays en développement, réunissant quelque 120 millions d'euros par an.<sup>10</sup> Alors que le Royaume-Uni et la Suède semblent violemment opposés à l'affectation européenne, les dirigeants européens ont approuvé une promesse volontaire en décembre dernier, d'attribuer la moitié de leurs recettes SCEQE à des projets sur le climat chez eux et à l'étranger. Certains voient là une occasion de promouvoir à nouveau les recettes provenant des ventes aux enchères, que ce soit au niveau national ou européen, pour rendre plus crédible la volonté déclarée de l'Europe de fournir des fonds aux pays pauvres. Si l'Allemagne peut prendre de la hauteur par rapport à la bataille politique interne, où les ministères du Développement et de l'Environnement rivalisent pour obtenir le contrôle du montant des recettes des enchères, elle serait en position utile pour défendre l'idée en Europe et pourrait être soutenue par la France et la Belgique, qui s'y sont montrées favorables précédemment.

Au **Royaume-Uni**, le Premier Ministre Gordon Brown est de plus en plus aux prises avec des difficultés, alors que la récession touche son pays et qu'un scandale politique, qui ne fait que s'aggraver, sur les dépenses des hommes politiques ternit tant le gouvernement que l'opposition. Des élections se profilent dans les 12 mois et les sondages indiquent qu'il perdra dans les grandes largeurs. Mais dans le passé, Brown a occupé la première place sur le développement et les questions internationales, y compris dernièrement au G20. Certains prétendent qu'il est prêt à davantage s'intéresser aux discussions sur le climat si les événements internes le permettent.

Dans l'intervalle, au sein des départements britanniques du climat et du développement, il semble y avoir une meilleure prise de conscience du fait que l'UE devrait présenter une proposition de financement claire le plus rapidement possible pour pouvoir catalyser les négociations mondiales de façon constructive. Celle-ci couvrirait, à défaut d'une contribution européenne définitive, une évaluation des montants nécessaires, une indication sur ce que la part de l'UE pourrait être, sur les mécanismes de récolte de fonds privilégiés et sur la gouvernance des structures de financement. La perspective que l'Europe clarifie les mécanismes de financement est attendue par d'autres, y compris la France, dont le secteur énergétique basé sur le nucléaire la rend plus désinvolte que d'autres par rapport au principe du "pollueur-payeur" de la récolte de fonds.

Sur la question de la gouvernance en particulier, le Royaume-Uni semble plus ouvert, penchant peu à peu pour la position des pays en développement, pour lesquels les questions du contrôle des fonds et de l'accès aux fonds sont essentielles. Alors que certains en France soutiennent un Fonds pour l'environnement mondial, un fonds pour le climat peu apprécié par de nombreux pays pauvres, d'autres au Royaume-Uni, reconnaissent que la structure actuelle de financement des effets du changement climatique est complexe, dépassée et arbitrairement favorable au contrôle des pays riches. Les propositions

lancées par le Royaume-Uni prévoient notamment la représentation égale des pays riches et des pays pauvres dans tout nouvel organe de déboursement, et un rôle de surveillance crucial pour la CCNUCC. La Suède et les Pays-Bas sont apparemment favorables à cette approche, mais le Royaume-Uni n'arrive pas à mobiliser plus de soutien dans l'UE, peut-être à cause du détachement de la Commission, qui a son propre projet de structure financière.

Un problème majeur au Royaume-Uni, comme dans la plupart des États membres, est que le ministère des Finances, qui tient les cordons de la bourse, ne donne pas son appui aux départements du climat et du développement. En plus de signaler qu'il ne devrait pas y avoir de chiffres concrets sur les coûts ou les engagements avant octobre ou plus tard, le ministère des Finances britannique semble réticent à prendre position sur d'autres aspects du dossier de financement.

L'argument fréquemment invoqué par les ministères des Finances, au Royaume-Uni et ailleurs dans l'UE, est que tout engagement sur le financement serait à ce stade "tactiquement naïf". Il heurterait la sensibilité des autres pays industrialisés, disent-ils tous, avec qui l'UE doit se concerter en premier chef au niveau mondial, en particulier les USA, qui sont disposés à octroyer des fonds pour l'adaptation et les forêts, mais sont hostiles à financer l'atténuation des effets du changement climatique de celle qu'ils considèrent comme leur concurrent, à savoir la Chine. Ils sont par ailleurs notoirement sceptiques à l'idée de canaliser les fonds par l'intermédiaire des Nations Unies. En outre, on prétend que présenter une proposition maintenant se traduirait par une demande plus conséquente des pays en développement ultérieurement et que, de toute façon, ces pays doivent être beaucoup plus précis quant à l'affectation des fonds. Pour beaucoup en Europe, pour faire avancer les négociations, il faut que les économies émergentes prennent des engagements contraignants par rapport aux "stratégies de diminution du carbone", avant que l'UE leur propose des fonds, même sous condition. Les autres prétextes évoqués sont que l'offre de l'UE n'est pas centrale à un accord mondial, mais que l'initiative revient essentiellement à la Chine et aux États-Unis, et qu'un travail plus technique sur les coûts s'impose.

Ces arguments sont réitérés avec une prévisibilité déconcertante dans toutes les capitales européennes. Il est certain que la **France** ne se montre jusqu'à présent pas plus en pointe sur la question. En effet, comparée avec sa Présidence de l'UE l'année dernière, durant laquelle le Président Sarkozy a fait adopter le paquet "énergie-climat", la France est restée étonnamment silencieuse sur les questions de financement. Certains parlent à Paris d'une part, de la volonté de la France de jouer un rôle mobilisateur et d'autre part, du fait qu'elle reprend à son compte la position qu'il est inutile que l'UE se mette d'accord sur des chiffres avant que la Chine et les États-Unis ne prennent des engagements. Apparemment, ils n'ont pas conscience de la profonde contradiction entre ces deux positions.

## Protéger et promouvoir la compétitivité de l'UE

Alors que la crise financière a indubitablement miné la volonté

politique de prendre des engagements sur le financement d'un plan climat, celle-ci est également utilisée comme couverture pour défendre des intérêts économiques plus traditionnels. En deux mots, la grosse querelle politique menaçant le financement de l'atténuation des effets du changement climatique s'explique par le fait que l'UE, comme d'autres pays riches, ne veut pas payer pour que la Chine ou l'Inde soit compétitive dans la production de technologies vertes et faire perdre aux entreprises européennes des marchés potentiellement lucratifs, voire désavantager les entreprises européennes.

L'Europe veut à la place une contrepartie à son investissement et exige que les économies émergentes prennent des engagements sur la réduction des émissions avant de proposer des fonds, et cherche même des moyens de créer de nouveaux marchés issus des technologies vertes pour les firmes européennes. À ce titre, elle tient davantage à parler "d'environnements facilitants" -libéralisation du marché et protection des droits de propriété intellectuelle- que de réel partage d'argent et de technologie.

De nombreux gouvernements, comme celui de la Suède, de l'Italie ou de l'Espagne, semblent envisager le débat sur le financement sous l'angle des marchés du carbone, ce qui est une vision étriquée et erronée. Cette optique est encouragée par leurs industries polluantes, qui veulent éviter les coûts de réduction dans leur pays en achetant davantage de compensations à bon marché. L'Espagne, par exemple, s'efforce d'atteindre ses objectifs de Kyoto. Cette attention excessive accordée aux marchés du carbone brouille la distinction entre les flux financiers pour aider les *pays en développement* à diminuer leurs émissions, l'objet véritable d'un débat sur le financement de l'atténuation des effets du changement climatique, et l'achat de compensations pour aider l'UE à atteindre ses objectifs. Ce point est compris par les experts, mais le plus souvent il ne l'est pas par les responsables politiques ou fonctionnaires des finances.

### Manque de capacité ou de volonté de payer : la Pologne et l'Italie

Si la capacité à prendre les rênes faiblit dans les grands anciens États membres, elle semble presque entièrement absente en Italie et en Pologne. Les cercles politiques et les médias étant peu intéressés par le changement climatique dans les deux pays (et particulièrement en Pologne, où l'opinion publique est également peu concernée), ils représentent une réelle menace pour que l'UE occupe davantage le devant de la scène, tout en constituant, pour d'autres, un prétexte commode derrière lequel se retrancher.

En décembre dernier, l'**Italie** a menacé d'opposer son veto au paquet "énergie-climat", réagissant en grande partie aux pressions de son industrie, focalisée sur les intérêts à court terme et non sur les problèmes du changement climatique. Elle s'avère tout aussi obstructionniste sur le financement destiné aux pays pauvres, comme on peut s'y attendre de la part d'un pays qui diminuait déjà son aide au développement, déjà lamentablement faible, avant même que frappe la récession. La **Pologne**, entre-temps, est déterminée à ce que sa

contribution soit limitée à un montant plusieurs fois inférieur à ce qu'indiquerait tout calcul de sa responsabilité et de capacité sur le plan des émissions anciennes et du PIB par habitant.

Entre les deux, la position de l'Italie est potentiellement plus dangereuse. Même si la Pologne obtiendra le soutien d'autres pays de l'Europe centrale et orientale, il devrait être plus aisé de trouver un compromis avec la Pologne qu'avec l'Italie et cela, pour la simple raison que le PIB de la Pologne est inférieur, et que tout montant fixé par les États membres plus riches pour dégager un accord sera relativement peu élevé. Formulé plus crûment, les États membres riches pourraient acheter la Pologne pour obtenir un accord. Ils n'achèteront pas l'Italie : si l'Italie ne donne pas son adhésion, il n'y aura aucune proposition européenne de financement sur le climat.

Jusqu'à présent, la stratégie de l'Italie dans les discussions sur le financement consiste essentiellement à s'opposer à toute initiative. Par exemple, avant une réunion cruciale des ministres européens de l'Environnement qui s'est tenue en mars, l'Italie a tenté de supprimer du projet de conclusions les références aux coûts d'adaptation et d'atténuation, aux mécanismes de financement et à la gouvernance. Ses ministres des Finances et des Affaires européennes résistant à la pression, et son Sénat se demandant encore si le changement climatique existe, s'il est provoqué par l'activité humaine et s'il aura des conséquences nuisibles, les militants n'ont pour seul espoir de changement que Berlusconi en personne.

La Présidence italienne du G8 pourrait en l'occurrence être utile. La réunion prévue en juillet, qui sera immédiatement suivie d'une réunion du Forum des économies majeures est considérée comme un événement politique potentiellement déterminant de plus donnant l'occasion aux pays riches d'insuffler un nouvel élan aux négociations mondiales sur le climat. Bien que l'Italie ne soit politiquement pas demandeuse d'un résultat ambitieux sur le climat, Berlusconi souhaitera au moins que les réunions du G8 soient une réussite. Berlusconi peut donc influencer le cours des choses. Des appels positifs de Merkel, Sarkozy ou Brown ou de timides tentatives d'influence, comme celles du Prince Charles d'intéresser Berlusconi à un fonds destiné à préserver les forêts pendant le G20, pourraient également produire des résultats.

La **Pologne**, entre-temps, donne beaucoup de fil à retordre à l'UE. Soutenue par quelques autres pays d'Europe centrale et orientale, Varsovie menace de bloquer toute proposition de l'UE sur le financement jusqu'à ce que les pays se mettent d'accord avant tout sur la manière dont la contribution de l'UE sera répartie au niveau interne. L'objectif premier de la Pologne est de ne pas devoir verser de contribution calculée sur l'ampleur de ses émissions (principalement de ses anciennes centrales électriques au charbon, qui fournissent plus de 90 % de l'électricité en Pologne). Une série d'idées sont donc lancées : limiter les contributions à la proportion du PIB de l'UE des États membres ou lier les niveaux aux engagements en APD, ce qui pour la Pologne et d'autres pays d'Europe centrale et orientale, se solderait par une part plus faible du fardeau. Des représentants d'autres pays

laissent entendre que si la Pologne obtient cela, elle pourrait ne payer qu'un dixième de ce que serait sa contribution d'après la "proposition norvégienne" (mettre aux enchères une partie des quotas d'émissions attribués aux pays pour alimenter les fonds).

La Pologne déclare que si elle n'obtenait pas satisfaction, il faudrait maintenir le statut actuel de pays "non visés à l'annexe II" des nouveaux États membres parties à la Convention, ce qui signifie qu'ils n'ont aucune obligation formelle de prendre en charge les coûts d'un fonds climat pour les pays pauvres. La ligne d'attaque de la Pologne a hérissé les États membres nantis de l'UE, en particulier l'Allemagne, la France et la Suède. Les Suédois souhaitent trouver une solution en s'entendant sur des principes généraux, plutôt que sur des montants fixes ou des critères, car ils craignent que ceux-ci n'entraînent des querelles sans fin et une marge de manœuvre réduite ultérieurement.

La situation prend la tournure d'une division communautaire classique en matière budgétaire, ce qui est bien la dernière chose dont a besoin l'UE pour prendre, même de façon hésitante, la direction des opérations et avancer une position de négociation européenne forte pour Copenhague. Mais ce gouvernement polonais, qui est stable, jouit d'une forte adhésion au niveau intérieur pour défendre les intérêts de la Pologne contre la "menace" que représente la politique de l'UE en matière de climat. L'argument polonais est que la Pologne reste un pays pauvre et ne devrait pas financer le changement climatique (en particulier quand certains pays très riches, comme l'Arabie Saoudite, sont exemptés au titre de la Convention), ignorant le fait qu'elle est beaucoup plus riche que les pays en développement qui sont le plus durement frappés par le changement climatique. Son industrie charbonnière n'est pas seulement un bastion des syndicats polonais, vitaux à l'identité nationale et culturelle, mais également une des dernières grandes industries publiques, avec les chances d'implication politique que cela peut offrir, et elle représente un lobby d'intérêts particuliers très puissant. La Pologne n'est en outre pas pressée de passer du charbon à des fournitures d'énergie alternative ; les relations glaciales avec la Russie ne l'encourageant pas à passer au gaz, par exemple. La géopolitique à court terme l'emporte sur l'urgence des besoins provoqués par le changement climatique. Avec une industrie de production d'énergie bien établie, des militants écologistes largement mis sur la touche, une Église catholique pas encore engagée et aucune tradition d'aide au développement, la demande en Pologne est faible pour que le gouvernement s'ouvre à la dimension mondiale. En Pologne, la "solidarité" reste fermement une question intérieure.

### **Les "gagnants" perdent tout : le climat n'est pas une négociation commerciale**

Dans ce débat, on met peu l'accent sur la responsabilité historique de l'Europe en matière d'émissions cumulatives, ni sur sa grande richesse. En revanche, le fait que l'Europe adopte une démarche où elle attend en premier que les autres acteurs prennent des mesures, motivée par des préoccupations de compétitivité, porte à croire qu'elle envisage les négociations sur le climat de la même façon qu'elle aborderait une négociation commerciale.

Cette méthode ne peut que conduire à une catastrophe climatique. L'UE est habituellement un âpre négociateur en matière de commerce, s'occupant d'une myriade de groupes de pression nationaux et sectoriels et étant prête à ne pas traiter ou à négocier un accord médiocre plutôt que d'aller à l'encontre des souhaits de ses groupes de pression intérieurs. Elle fait des propositions minimalistes, progressives et contre-propositions fondées sur ce qui est considéré comme économiquement ou politiquement d'un coût accessible, comme le savent bien les pays en développement après les expériences amères vécues lors des récentes négociations à l'OMC.

Ces manœuvres téméraires, lentes et machiavéliques peuvent être rationnelles quand les acteurs ne sont pas pressés et qu'ils sont rassurés sur le fait que leurs erreurs pourront être corrigées, que leurs tactiques ne risquent pas d'entraîner une catastrophe mondiale irréversible. En revanche, elle est tout à fait inappropriée pour ce qui concerne le changement climatique, qui est une urgence mondiale, potentiellement irréversible, nécessitant des mesures décisives et urgentes aujourd'hui. Un accord de l'UE sur le climat défini par des intérêts particuliers intérieurs à court terme et étriqués sera désastreux non seulement pour les populations pauvres du monde, mais aussi pour l'Europe, comme l'a été la Politique Agricole Commune. L'UE ne peut pas commettre la même erreur, en particulier cette fois, alors que les enjeux sont beaucoup plus élevés. Son rôle de chef de file doit résulter d'une élaboration de la politique fondée sur des données probantes et d'une responsabilisation à l'égard de ses citoyens.

La conciliation d'intérêts particuliers, les tactiques de négociation de type commercial et les compromis mesquins ne produiront pas d'accord juste ou suffisant, acceptable pour les pays pauvres et capable d'empêcher un réchauffement mondial galopant. Ils ne produiront pas non plus le rythme, la volonté politique et les accords cumulés qui doivent commencer rapidement pour que Copenhague soit un succès. Un unilatéralisme ambitieux, qui motive les autres parties à prendre des mesures énergiques est la seule attitude pour sortir de l'impasse et éviter la catastrophe climatique.

### **Faire un pas en avant**

Dans ce contexte, il semble ne pas y avoir de réflexion politique ou technique innovatrice sur les propositions alternatives que l'Europe pourrait adopter pour dépasser l'impasse des négociations. Pourtant les possibilités d'agir de l'Europe maintenant ne manquent pas. Outre aller sérieusement de l'avant en ce qui concerne les questions des sources de financement et de gouvernance, l'Europe pourrait dès à présent prendre un engagement de financement conditionnel. Une autre possibilité pourrait être de diviser sa proposition de financement, peut-être, en commençant dès à présent par financer l'adaptation pour s'occuper ensuite du financement de l'atténuation des effets du changement climatique, qui est plus difficile politiquement.

Au niveau politique, le financement de l'adaptation et les préoccupations des pays les plus pauvres, semblent être considérées comme un simple détail par rapport à la question plus "importante" de

l'atténuation, estimée notamment comme une menace à la compétitivité de l'UE. Pourtant, pour les pays en développement vulnérables, il faut financer l'adaptation maintenant. Leurs plans montrent qu'il faut au moins €1,5 milliard (US \$ 2 milliards) pour des mesures d'adaptation urgentes.<sup>11</sup> Et tous les pays en développement savent bien que le financement de l'adaptation au climat devrait s'ajouter aux engagements actuels en matière d'aide pour augmenter l'APD à 0,7 % du RNB et atteindre de cette façon les objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici 2015.

Les préoccupations de la récession se traduisent par le fait que les gouvernements de l'UE s'opposent ou esquivent les appels à ajouter le financement d'un plan climat aux objectifs de l'APD. L'Allemagne semble considérer le financement pour le climat comme faisant partie des objectifs de 0,7 %, en posant des questions sensibles, mais éminemment résolubles, sur la manière dont on pourrait séparer "l'adaptation" et le "développement" à des fins comptables, bien que cela détournerait les fonds du développement nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. De la même façon, le Royaume-Uni signale que l'on ne pourrait plus faire la distinction entre les interventions d'adaptation et de développement. Cependant, s'il est cohérent de mettre en œuvre ensemble l'adaptation et le développement, il ne l'est par conséquent pas de ne pouvoir additionner les engagements pour l'un et pour l'autre. L'adaptation, y compris aux effets actuels du changement climatique, augmentera considérablement les coûts du développement et coûtera aux pays les plus pauvres de l'argent qu'ils n'ont pas. Que les pays riches insinuent pouvoir soustraire les fonds du développement pour payer l'adaptation au changement climatique est, dans le meilleur des cas, cynique et, dans le pire, coûtera des vies dans les pays en développement. En attendant, les propositions faites par la Commission en janvier de concentrer les fonds de l'adaptation avant 2013 ont été rejetées catégoriquement par les États membres.

On entend beaucoup prétendre que ni le financement de l'adaptation au changement climatique, ni la plupart des pays en développement, ne sont au centre d'un accord. Cet argument est cynique ; il ne faut pas sous-estimer le dynamisme politique et la bonne volonté qu'une proposition européenne sérieuse et immédiate pourrait faire apparaître dans les négociations. Et si une proposition rapide concernant l'adaptation est l'objectif le plus facile à atteindre pour l'UE, ne pas la faire en la déclarant d'ores et déjà inefficace est une politique défaitiste.

### **Quelques petits pays pourraient stimuler l'initiative au niveau européen**

La Suède occupera la Présidence de l'UE au second semestre de 2009, alors que son voisin, le Danemark accueillera la conférence de Copenhague en décembre. Y a-t-il une chance que, associés à des pays comme les Pays-Bas, la Belgique, la Slovénie et l'Irlande, ils puissent forcer l'UE en juin, sinon peu après, à reprendre le flambeau de la direction politique ? Même s'il y a encore de l'espoir, les signes ne sont pas encourageants. Tous peuvent revendiquer des antécédents de progrès, mais ces pays ne déterminent pas assez énergiquement

l'agenda ou manquent du soutien d'autres pour ce faire.

Pour la **Suède** et le **Danemark**, obtenir un accord positif à Copenhague est prioritaire, et les deux pays affirment que l'UE doit avancer pour ce qui concerne les questions de financement. Pourtant, au lieu de défendre activement la cause, les deux semblent envisager leur rôle comme celui de "modérateurs neutres", et sont réticents à adopter une position ferme sur les questions essentielles. Cette situation est particulièrement préoccupante s'agissant de la Suède, compte tenu de son rôle de Présidente de l'UE à partir de juillet. Après une Présidence tchèque faible, il y a une grande aspiration dans le chef de la Suède à la fois de réaliser un projet et de montrer la voie à suivre, avec le soutien d'autres États membres ambitieux.

Malgré la réputation de chef de file de la Suède en ce qui concerne le climat, elle ne donne pas de calendrier pour un chiffre ferme, et nombreux en Suède sont également d'avis que l'UE ne devrait pas dévoiler ses intentions trop tôt. En outre, sur la question cruciale de l'additivité à l'APD, la Suède est restée vague. La Suède promet tièdement qu'elle "tentera" de maintenir l'additivité avec les partenaires de l'UE, propos encore moins convaincants quand elle ajoute que de toute façon, une position de l'UE est "improbable". Cela peut en partie s'expliquer par le fait que la Suède a un gouvernement de centre-droit, entré en fonction il y a deux ans. Partisan des compensations, le gouvernement préfère au financement public, les solutions de marché qui sont moins chères pour le gouvernement et l'industrie.

Il y a cependant encore lieu d'être optimiste. Certains insistent à Stockholm sur le fait que l'UE doit être prête à avancer prochainement une proposition en matière de financement, en particulier pour éviter toute mauvaise surprise quand elle négociera au nom de l'Europe à Copenhague. En mai, une Commission internationale établie par le gouvernement suédois a pris l'initiative en faisant un appel clair pour que l'on affecte 2 milliards de dollars immédiatement à faire face aux besoins d'adaptation les plus urgents des pays pauvres, et en soulignant que cet argent devait s'ajouter aux engagements actuels en matière d'APD. Dès qu'il sera à la barre de l'UE, le gouvernement suédois sera responsable de convertir ce discours en engagements européens précis.

**Les Pays-Bas**, soutenus par le **Danemark** et parfois par la **Belgique**, sont peut-être le protagoniste progressiste par excellence en ce qui concerne le financement destiné aux pays pauvres. Ce sont eux qui, poussés par leur propre Parlement, ont été aux commandes pour cette initiative réussie, en mars, d'avoir engagé l'UE à promettre qu'elle clarifierait sa proposition de financement bien avant Copenhague. Collaborant avec le Danemark, ils ont également obtenu la mention que les ressources seraient "nouvelles et additionnelles". Il s'agit d'un pas en avant, mais comme s'en inquiètent certains aux Pays-Bas, cette humble formulation est librement interprétée par les autres pays, c'est-à-dire comme "additionnelles" aux dépenses existantes de l'aide, et non à l'objectif de 0,7 %. Voilà précisément où se situe le problème des Pays-Bas : comme petit pays, sans le soutien d'alliés puissants, il se bat pour promouvoir cet agenda et former une coalition.

# L'UE voudrait-elle bien se mobiliser ?

La mi-2009 est une véritable occasion à saisir. Nous avons encore le temps d'arrêter le changement climatique galopant et de protéger toutes les populations vulnérables contre les effets les plus préjudiciables du changement climatique auxquels nous pourrions être confrontés. Mais l'échéance sera vite dépassée si les responsables politiques du monde ne saisissent pas la balle au bond. Le monde, et les pays et les populations les plus pauvres, a besoin d'un accord sur le climat. Et il a besoin que de véritables progrès soient accomplis sur la voie d'un accord maintenant. Il faut pour cela un leadership politique.

Mais même avec le retour à l'action apprécié de l'Amérique, les négociations évoluent très lentement. L'Europe est déterminante pour qu'il y ait un accord concluant, mais en ce moment vital, elle a pratiquement renoncé à toute ambition de mener les opérations en faveur de ses intérêts particuliers et de sa sous-estimation du danger. Déchirée par les querelles au sein des États Membres et entre eux, ainsi que distraite par la crise économique et les élections, l'UE semble être paralysée par les querelles internes de budget, de même que par les tactiques grossières de négociation de type commercial, ignorant ainsi la science et la moralité.

L'UE peut et doit surmonter cette situation et remettre le climat en tête de ses priorités. Ses discussions lentes et techniques doivent s'accélérer, les dirigeants politiques doivent s'engager et l'UE doit commencer à déployer une série de positions de négociation sérieuses. Au lieu de se convaincre de sa propre insignifiance par rapport aux propositions des USA et de la Chine, un prétexte trop commode pour l'inaction, les chefs de gouvernement de l'UE doivent devenir de vrais leaders. Le sommet de juin est une occasion majeure à cet égard. Cela ne signifie pas que l'UE doive présenter une proposition sans limite de montant et sans condition. Au sommet de juin, les dirigeants de l'UE doivent affronter le défi politique des négociations sur le changement climatique et profiter de l'occasion. Au sommet de juin, l'UE doit :

- **Avancer un chiffre clair et précis** sur le financement de l'adaptation et de la limitation des effets du changement climatique que les pays développés devraient fournir aux pays en développement dans le cadre d'un accord à Copenhague (c'est-à-dire un chiffre contingent à un accord). Ce chiffre devrait être de l'ordre d'au moins 110 milliards d'euros par an<sup>12</sup>. Si ce chiffre est trop difficile à obtenir, elle pourrait au moins aller de l'avant en précisant un montant total pour financer l'adaptation, qui devrait s'élever à au moins 40 milliards d'euros par an<sup>13</sup>;
- S'engager à fournir la part qui revient à l'Europe dans ce chiffre - Oxfam l'estime à environ un tiers, en se fondant sur la responsabilité et la capacité, à condition que les autres apportent également leur part ;
- S'engager à ce que sa proposition de financer l'adaptation et la limitation des effets du changement climatique **s'ajoute** aux objectifs

de l'APD et au financement existant ;

- Spécifier les **mécanismes** qu'elle privilégie pour récolter les fonds, qui pourraient comporter un engagement plus contraignant par rapport aux recettes d'enchères SSEQE ;
- Mettre immédiatement à disposition un **fonds d'adaptation** substantiel à utiliser avant 2012. Les Pays les Moins Avancés demandent actuellement qu'on leur fournisse 2 milliards de dollars pour des besoins urgents d'adaptation. Il s'agirait là d'un geste politique montrant que l'UE reconnaît les conséquences actuelles du changement climatique et la responsabilité des pays riches, ce qui créerait une confiance bien nécessaire avec les pays en développement ;
- Exposer une position claire sur la **gouvernance du financement du plan climat**, qui doit comporter l'appui à une réforme du système, s'éloigner de l'état d'esprit donneur-bénéficiaire et privilégier les Nations unies et la représentation des pays en développement.

Approuver toutes ces propositions est vital pour insuffler de la bonne volonté, de la confiance et un dynamisme politique avant le G8 et le Forum des économies majeures. Les connaissances techniques sont suffisantes. Par contre la volonté politique et le leadership font défaut. Il est possible et impératif de trouver une solution à ce problème : l'Europe a une occasion historique de détourner le monde d'une course menant à la catastrophe climatique. Elle doit absolument la saisir si elle veut être le porte-parole mondial, motivé par les valeurs, qu'elle dit tenter d'être.

Pour affermir leur détermination, les responsables politiques de l'UE devraient se tourner vers une autre série de discussions cruciales sur le climat, qui se sont tenues cette année en avril. Celles-ci n'ont pas eu lieu dans un centre de conférence. Aucun hôtel n'a affiché complet. La presse internationale n'était pas présente. Aux côtés de l'imposant fleuve Meghna au Bangladesh, 2.500 agriculteurs et familles se sont réunies pour donner leurs témoignages personnels sur la façon dont les touche le changement climatique. Bon nombre d'entre eux avaient perdu leur maison et moyens d'existence au moment de l'érosion des berges du fleuve.

Au lieu de serrer les poings et de dire "nous voulons quelque chose en retour de notre investissement", les dirigeants politiques de l'Europe feraient mieux de se demander "Qu'est-ce que notre pollution a *déjà* pris à d'autres, et que leur devons-nous à présent ?" Au lieu de hausser les épaules et de dire que ce n'est pas à eux d'intervenir, ils devraient se poser la question de savoir qui a le plus d'espace de négociation, la riche Europe ou les citoyens les plus pauvres du monde ?

Europe, il est temps de se mobiliser et de prendre les rênes. Ici et maintenant.

# Notes

<sup>1</sup> Oxfam International (2009) *The Right to Survive: The humanitarian challenge in the twenty-first century*, Oxford: Oxfam International. <http://www.oxfam.org.uk/resources/papers/right-to-survive.html>

<sup>2</sup> Cette note d'information se concentre sur la politique communautaire. Il ne s'agit pas de diminuer ni l'attention ni la responsabilité des autres principaux acteurs mondiaux qui peuvent et doivent veiller à tout mettre en œuvre pour dynamiser et accélérer les négociations sur le climat, en particulier les Etats-Unis.

<sup>3</sup> 'Europe clinches deal to battle climate change', Reuters. 12 décembre, 2008: <http://www.reuters.com/article/environmentNews/idUSTRE4BB36720081212>

<sup>4</sup> Réunion informelle des ministres de l'Environnement. Conférence de presse du 15 avril, 2009.

[http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/\\*kopie-1:-eu-environment-ministers-discussed-the-way-to-copenhagen-in-prague-17177/](http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/*kopie-1:-eu-environment-ministers-discussed-the-way-to-copenhagen-in-prague-17177/)

<sup>5</sup> 'L'UE fait pression sur les pays en développement pour qu'ils réduisent leurs émissions', *Euractiv*. 29 janvier 2009 <http://www.euractiv.com/fr/changement-climatique/ue-pression-pays-dveloppement-rduisent-missions/article-178935>

<sup>6</sup> Oxfam International (2008) 'Climat, pauvreté et justice: Ce que la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique à Poznan doit accomplir pour un régime climatique mondial équitable et effectif, pages 6–7. [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate\\_change/bp124\\_climate\\_poznan.html](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/bp124_climate_poznan.html)

<sup>7</sup> Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a identifié que pour maintenir le réchauffement entre 2°C et 2,4°C, les pays visés à l'Annexe I doivent réduire leurs émissions de 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020. Pour maintenir le réchauffement le plus bas possible en dessous de 2°C, il s'ensuit que les pays visés à l'Annexe I doivent adopter à tout le moins l'objectif le plus strict évalué par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Voir le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, quatrième rapport d'évaluation, contribution du groupe de travail III. 2008.

<sup>8</sup> *The Right to Survive, op. cit.*

<sup>9</sup> La proposition norvégienne alimenterait le fonds de financement via la mise aux enchères d'une proportion réservée d'unités de quantité attribuée (UQA) au titre d'un cadre post-Kyoto. La proposition mexicaine alimenterait un fonds mondial sur la base d'une série de critères de partage des efforts approuvés d'un commun accord par des contributions de niveau national. D'autres idées sont notamment de récolter des fonds auprès des secteurs aéronautique et naval, ou d'utiliser les recettes de mise aux enchères dans le cadre du système d'échange de quotas d'émissions (SCEQE).

<sup>10</sup> La International Climate Protection Initiative récolte environ €120 millions par an de recettes provenant des ventes aux enchères SCEQE à dépenser en énergie propre et en adaptation dans les pays en développement. Voir par exemple le document de travail EDC2020 No.3, Janvier 2009, *Climate change challenges for EU development co-operation: emerging issues*, Bonn: European Association of Development Research and Training Institutes.

<sup>11</sup> À la première réunion intersession de la Convention-cadre sur les changements climatiques des Nations Unies qui s'est tenue à Bonn cette année, près de 50 Pays les Moins Avancés du monde ont appelé les pays riches à allouer 2 milliards de dollars sur une période de cinq ans au Fonds d'affectation spéciale pour les Pays les Moins Avancés, afin de les aider à mettre en œuvre les mesures urgentes identifiées dans leurs programmes d'action nationaux d'adaptation. Voir <http://enviroconserve.org/article.php?Article=66&Topic=3&Subtopic=1&Mag=2>

<sup>12</sup> Cela consiste en 40 milliards d'euros environ pour l'adaptation et 71 milliards d'euros pour la limitation des effets du changement climatique. Oxfam a estimé les coûts d'adaptation dans les pays en développement à au moins 50 milliards de dollars (environ 40 milliards d'euros) par an. Voir Oxfam International (2007) 'Adapting to climate change: What's needed in poor countries, and who should pay'. La Commission européenne a estimé les frais marginaux annuels dans les pays en développement en 2020 pour mettre en œuvre une solution aux émissions qui soit cohérente avec le maintien du réchauffement global en dessous de 2°C à environ 48 milliards d'euros pour l'énergie et l'industrie (en ne faisant aucune supposition sur la manière dont les pays développés atteignent leurs propres objectifs grâce aux crédits carbone, ni sur l'ampleur des locations des marchés du carbone saisies par les économies en développement), à 18 milliards d'euros pour réduire les émissions provenant de la déforestation et à 5 milliards d'euros pour réduire les émissions issues de l'agriculture – totalisant 71 milliards d'euros par an d'ici 2020. Voir "Vers un accord global en matière de changement climatique à Copenhague": Extensive background information and analysis Part 1, document de travail de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 28 janvier 2009.

<sup>13</sup> *Adapting to climate change, op. cit.*

© Oxfam International, juni 2009

Cette note d'information a bénéficié de nombreuses discussions de fond dans différents États membres de l'UE et à Bruxelles avec des responsables politiques, des fonctionnaires, des ONG, experts et autres. Nous sommes reconnaissants à tous ceux qui y ont consacré du temps – les vues exprimées dans ce document relèvent uniquement de la responsabilité d'Oxfam International.

Ce document a été rédigé par Sarah Best et Kirsty Hughes. Oxfam remercie Robert Bailey pour son assistance au cours de sa production. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Pour toute information complémentaire sur les questions soulevées dans le présent document, veuillez contacter : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

Les informations contenues dans cette publication sont correctes au moment de la mise sous presse.



**Oxfam International**      [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice. Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam France - Agir ici, Oxfam Germany, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Ireland, Oxfam New Zealand, Oxfam Novib (Pays-Bas) et Oxfam Québec. Pour obtenir de plus amples informations, veuillez appeler ou écrire à une des agences ou visiter le site : [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

Email: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)