



UNION INTERPARLEMENTAIRE
122^{ème} Assemblée et réunions connexes
Bangkok (Thaïlande), 27 mars - 1^{er} avril 2010



Conseil directeur
Point 7

CL/186/7j)-R.1
3 février 2010

RAPPORTS SUR DE RECENTES CONFERENCES ET REUNIONS SPECIALISEES DE L'UIP

f) REUNION PARLEMENTAIRE A L'OCCASION DE LA CDP15 (15^{ème} CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES)

(Copenhague, 16 décembre 2009)

L'UIP et le Parlement danois ont organisé conjointement une réunion parlementaire à la faveur de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques. Plusieurs centaines de parlementaires d'une soixantaine de pays y ont pris part, pour débattre de ce à quoi devait ressembler l'après-Copenhague et de la manière dont les parlements pouvaient contribuer à sa mise en œuvre. Le débat a permis aux parlementaires de définir un vaste programme d'action parlementaire pour l'après-Conférence des Parties. Parmi les faits importants, il convient de noter que les participants n'ont pas remis en cause les données scientifiques relatives aux changements climatiques, préférant adhérer sans réserve à l'idée de mesures ambitieuses pour y faire face.

Séance d'ouverture

Orateurs

- M. Theo-Ben Gurirab, Président de l'UIP
- M. Thor Pedersen, Président du Parlement danois
- M. Mohamed Nasheed, Président de la République des Maldives

Résumé

M. T.-B. Gurirab (Président de l'UIP) a commencé par souhaiter la bienvenue aux centaines de parlementaires présents dans la salle. Selon lui, cette réunion était un bon indicateur de la détermination des parlements à relever le défi des changements climatiques et du désir de l'UIP de les y aider.

M. T. Pedersen (Président du Parlement danois) a d'abord dit que, au Danemark, la démocratie avait vu le jour en 1849, avec pour fondement les principes des droits de l'homme et de la liberté. Aussi espérait-il que la participation de son parlement contribuerait à améliorer la démocratie, le but étant de faire en sorte qu'il y ait "plus de richesses pour le plus grand

nombre". La croissance démographique mondiale était un enjeu planétaire qui constituait une menace pour le climat, raison pour laquelle M. Pedersen souhaitait que l'on intègre la planification familiale au débat. En effet, à terme, la croissance démographique ferait augmenter la pression sur les ressources, puisqu'il faudrait plus de nourriture et plus de ressources énergétiques. Le Président du Parlement danois était soucieux de savoir comment remplir les objectifs de développement sans compromettre l'environnement. Il a fait remarquer que parmi les difficultés figurait aussi la menace pesant sur les forêts tropicales. Enfin, il espérait que la Conférence serait fructueuse.

M. M. Nasheed (Président de la République des Maldives) a dit que, en 1999, alors parlementaire, il avait été exclu du Parlement et emprisonné parce qu'il croyait à l'état de droit et à la bonne gouvernance. Cependant, à l'époque, des amis s'étaient ralliés à sa cause, notamment l'UIP. Ces amis l'avaient aidé, ce qui lui avait permis d'échapper à son sort de prisonnier politique. Désormais, les Maldives ont une nouvelle Constitution et un nouveau parlement élu, mais le pays connaît encore des difficultés. Sans bonne gouvernance, les Maldives et d'autres pays ne seront pas à même de lutter contre les changements climatiques. M. Nasheed a donné l'exemple de l'ancien régime autoritaire des Maldives, qui s'était partiellement adapté aux changements climatiques, mais, parce que les postes gouvernementaux étaient attribués sans transparence et sans consultation, les gouvernements n'avaient pas rempli leur devoir.

La question du financement était primordiale pour soutenir la protection de l'environnement et la technologie avait un rôle important à jouer, mais sans bonne gouvernance, les plans de protection de l'environnement seraient compromis. Les parlementaires avaient un rôle crucial à jouer dans ce cadre.

Il n'y a pas un endroit aux Maldives à plus de deux mètres au-dessus du niveau de la mer. On pourrait parfois être tenté de croire que les changements climatiques sont une question parmi d'autres, mais la vérité est que l'on ne peut pas "négocier avec les lois de la physique".

La question des changements climatiques ne concerne pas uniquement les pays développés. Elle importe aussi pour les pays en développement. Même si tous les pays développés arrêtaient immédiatement de produire, à la fin du siècle, les températures mondiales auraient quand même augmenté. Si l'on veut trouver des solutions, il faut que tous les pays s'impliquent.

Pour les Maldiviens, les changements climatiques ne sont pas une menace abstraite, mais au contraire une menace bien présente pour leur survie. Il ne s'agit pas uniquement de négociations politiques.

Les Maldives essayent de devenir totalement neutres sur le plan des émissions de carbone, non seulement pour bien faire, mais aussi par choix économique, un choix nécessaire pour le développement.

M. Nasheed a redit qu'il était convaincu que la bonne gouvernance était une nécessité pour que la lutte contre les changements climatiques, quelle qu'elle soit, aboutisse. Il a rappelé aux délégués présents que les politiques et pratiques concernant les changements climatiques devaient être transparentes et résulter de processus consultatifs faisant intervenir la population. Des investisseurs verts avaient adhéré au projet de son pays de développer une économie verte et nombre de leurs apports financiers avaient en fait été d'agréables surprises. Ce faisant, ces investisseurs ont créé un cycle vertueux de changement aux Maldives. Il faut en faire autant à l'échelle planétaire. Les parlementaires ne doivent pas tomber dans l'écueil qui consisterait à croire que responsables gouvernementaux vont prendre des mesures pour lutter

contre les changements climatiques. Si l'on a souvent pensé qu'il s'agissait d'une question d'argent et d'aide, c'est en fait bien plus que cela dont il s'agit, il s'agit de ce que nous allons léguer à nos descendants.

Débat interactif : Les aspects politiques de la législation sur le climat

Orateurs

- M. John Prescott, parlementaire (Royaume-Uni), Rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les changements climatiques, ancien Vice-Premier Ministre britannique
- M. Denis Minev, Secrétaire d'Etat, Etat de l'Amazonas (Brésil)
- M. James Bacchus, ancien membre du Congrès des Etats-Unis et de l'Organe d'appel de l'OMC
- Mme Loren Legarda, sénatrice (Philippines)

Résumé

M. J. Prescott (Royaume-Uni) a commencé par déclarer qu'il avait le même sentiment que 12 ans auparavant, à Kyoto, où il y avait de l'anxiété dans l'air. Il était absolument capital de laisser l'Accord de Kyoto sur la table durant cette réunion. Le processus de négociation serait éprouvant, comme c'était généralement le cas des négociations internationales. S'il semblait y avoir un consensus sur la nécessité d'un fonds d'adaptation, ce n'était pas là une décision facile. Cependant, M. Prescott avait le sentiment que l'on parviendrait à un consensus. On ne pouvait pas échouer. Il s'est dit préoccupé par la déclaration du chef de la délégation américaine, qui estimait que l'accord sur lequel devait déboucher la réunion n'était qu'une question de mathématiques et non de politique. M. Prescott n'était pas de cet avis, car tout accord devrait prendre en compte le principe d'équité.

Le monde attendait de l'Union européenne, de la Chine et des Etats-Unis qu'ils trouvent un accord à ce sommet. L'intervenant espérait que l'accord de Copenhague montrerait que le monde avait le courage nécessaire pour régler le problème des changements climatiques.

M. D. Minev (Brésil) a souligné l'importance des négociations sur les changements climatiques pour l'Etat de l'Amazonas. Il a fait part aux délégués des changements qui avaient été mis en place au Brésil en matière de protection de l'environnement et a indiqué que l'Amazonas était un acteur capital dans les questions environnementales au Brésil. Il a parlé de la Réserve de Juma pour le développement durable, premier projet brésilien concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre provoquées par la déforestation. A l'issue de sa première période de certification, en 2016, ce projet devrait avoir permis d'éviter l'émission d'au moins 3 611 723 tonnes de CO₂. Ce projet s'achèverait en 2050 en ayant d'ici-là probablement permis de générer des crédits carbone de l'ordre de 189 767 027 tonnes.

M. J. Bacchus (Etats-Unis) a dit qu'il était le premier Américain à arriver à Copenhague et il a cité un philosophe français, Alexis de Tocqueville. Il a expliqué le "Principe de l'intérêt propre dûment compris", qui représentait pour Tocqueville la principale difficulté dans une démocratie. D'après lui, en effet, la principale exigence en l'espèce était, dans un premier temps, que les citoyens voient l'ensemble de la situation et, dans un deuxième temps, qu'ils puissent en appréhender les conséquences sur le long terme. C'était là le principal enjeu des démocraties et aussi celui de la Conférence. La première des difficultés pour satisfaire à ce principe était la tendance naturelle des responsables politiques à éviter d'examiner le

problème dans sa globalité afin de pouvoir se faire réélire. Pourtant, il fallait intégrer les deux aspects de ce principe.

La question des changements climatiques était un exemple parlant de cette difficulté. M. Bacchus partageait l'avis du Président des Maldives et de son ami de toujours, Al Gore. Se fondant sur son expérience des questions commerciales, il a fait remarquer que la meilleure chose que les délégués pouvaient faire était de conclure un accord mondial. Sans cela, les pays reviendraient à la législation nationale qui n'était soumise à aucun cadre international, de sorte qu'il serait plus difficile de faire respecter les engagements internationaux à l'échelon national. L'intervenant était aussi de l'avis du Directeur général de l'OMC, M. Pascal Lamy, selon lequel les pays ne devaient pas se réfugier derrière l'excuse du commerce pour renoncer à un accord sur les changements climatiques. Si la Conférence des Parties (CdP) ne débouchait pas sur un accord mondial, les intérêts nationaux l'emporteraient, ce qui ne serait pas nécessairement en adéquation avec les besoins mondiaux.

Mme L. Legarda (Philippines) a dit que, aux Philippines, les changements climatiques n'étaient pas un problème à venir mais qu'ils avaient d'ores et déjà causé un certain nombre de catastrophes naturelles. Le pays est actuellement traversé par pas moins d'une vingtaine de typhons par an. Aussi était-il indispensable qu'un accord soit trouvé à Copenhague, même si c'était avec des moyens limités. Le Gouvernement des Philippines a promulgué une législation environnementale sur la gestion des catastrophes liées aux changements climatiques. Depuis fort longtemps, le produit intérieur brut (PIB) et d'autres statistiques économiques servent de mesures communes pour évaluer le niveau de développement des pays, mais la sénatrice pensait au contraire que la situation d'un pays devait se mesurer à l'aune de ses qualités en matière de gouvernance. Elle a estimé qu'il fallait une nouvelle forme de politique, centrée sur les citoyens.

Il convenait de promouvoir et de protéger les moyens de subsistance ruraux afin d'éviter une urbanisation rapide et imprévue. La sénatrice a insisté en outre sur la nécessité de faire preuve de prudence en matière d'investissements. En temps de crise, il convenait d'envisager un mécanisme d'aménagement de la dette pour les pays en développement. S'exprimant au nom des millions de Philippins vulnérables qui vivent avec moins d'un dollar par jour, elle a dit que les politiques touchant aux changements climatiques étaient liées aux politiques de lutte contre la pauvreté et à la nécessité de soutenir la lutte contre la corruption. Elle a plaidé en faveur d'un nouveau type de politique, dans le cadre duquel les gouvernements feraient la promotion de la coopération et de la collaboration, et adopteraient un programme de développement national auquel les parlementaires adjoindraient leurs compétences, mais aussi les difficultés de leurs électeurs. Mme Legarda a demandé instamment aux parlementaires de ne pas se contenter de parler et de s'assurer que les mesures qu'ils prenaient étaient indépendantes de la dimension de leur pays car les effets des changements climatiques seraient ressentis par tout le monde.

L'auditoire a été invité à poser des questions et à formuler des commentaires.

Plusieurs questions ont été adressées à M. Bacchus, les parlementaires souhaitant en effet profiter de la présence d'un ancien membre de la Chambre des représentants des Etats-Unis pour savoir ce que l'on pouvait attendre des Etats-Unis dans le cadre des négociations des jours suivants.

Certains participants ont demandé à voir les textes environnementaux qui avaient été adoptés aux Philippines. Mme Legarda a donc mis un exemplaire de la Loi philippine sur les changements climatiques à la disposition de l'UIP, afin que d'autres pays puissent s'en servir de modèle.

Certains parlementaires ont évoqué le problème de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, d'aucuns faisant même valoir qu'il n'y avait pas eu suffisamment de temps pour cette mise en œuvre. Le problème n'était pas seulement un problème d'argent, mais aussi de détermination des gouvernements à mettre en œuvre le Protocole.

D'autres ont fait un parallèle entre l'Accord de Doha et tous les accords qui pourraient découler de la Conférence de Copenhague, certains parlementaires doutant de l'intérêt d'une telle analogie pour promouvoir la signature d'un accord.

Séance d'information : Rapport d'étape sur les négociations de la CdP 15

M. T.L. Poulsen, Ministre de l'environnement du Danemark, a été invité à rendre compte de la progression des négociations. Il a rappelé aux délégués qu'ils n'avaient que deux jours pour parvenir à un accord, estimant que l'on était à un de ces moments charnières dans l'histoire où l'on ne peut pas se permettre de manquer aux échéances. Il y avait encore des questions qui n'avaient pas été réglées. Le blocage des négociations était d'origine politique et non technique ou financière. Le ministre a rappelé combien il importait qu'un grand nombre de dirigeants mondiaux soient présents au Sommet. La difficulté était notamment de parvenir à un consensus sur les aspects financiers d'un éventuel accord. L'Union européenne était la première à s'être souciée de la question. M. Poulsen a appelé les parlementaires à suivre à l'échelon national ce qui serait convenu à Copenhague.

Débat interactif : Partager la responsabilité de l'avenir : contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en matière de changements climatiques

Composition du panel

Modérateur

- M. Patrice Martin-Lalande, parlementaire (France), Président de la deuxième Commission permanente de l'UIP sur le développement durable, le financement et le commerce

Orateurs

- Mme Jeanette Fitzsimons, parlementaire (Nouvelle-Zélande)
- M. Eyvind Vesselbo, parlementaire (Danemark)
- M. Saber Chowdhury, parlementaire (Bangladesh)
- Mme Makhotsa Magdeline Soty, parlementaire (Afrique du Sud)

Résumé

Mme J. Fitzsimons (Nouvelle-Zélande) a dit que les changements climatiques étaient révélateurs de l'action de l'homme contre la nature, qui n'était pas capable de se défendre. On avait déjà fait des erreurs, aussi fallait-il que le monde convienne de la nécessité de mettre en commun toutes les ressources.

Les parlementaires sont prisonniers d'un mode de pensée fondé sur l'économie. L'intervenante a appelé les parlementaires à proposer des politiques et à mettre les gouvernements à contribution en matière de protection de l'environnement. La Nouvelle-Zélande était dotée d'une législation relative aux économies d'énergie et il convenait de noter que ces textes

étaient issus pour partie de propositions de lois présentées par des parlementaires à titre individuel, ce qui montrait le pouvoir qu'ils avaient entre les mains. Jusque récemment, le Parlement néo-zélandais n'avait pas son mot à dire dans les traités internationaux, mais une commission avait été créée pour rendre compte à la Chambre des implications des traités. Si cette commission n'était pas habilitée à modifier les accords, elle pouvait au moins assurer l'examen des traités signés par le gouvernement et ainsi, favoriser la transparence.

M. E. Vesselbo (Danemark) a dit que le processus de négociation ne portait pas uniquement sur la réduction des émissions du Danemark, mais visait à faire en sorte que tous les pays s'engagent à réduire leurs émissions. Toutefois, l'intervenant était à la fois sceptique et prudent quant à ce qu'il convenait d'attendre des négociations de Copenhague.

M. S. Chowdhury (Bangladesh) a rappelé aux participants que la représentation des parlementaires à la Conférence des Parties se limitait à faire partie de la délégation gouvernementale de leur pays, de sorte que c'était presque comme s'ils n'étaient pas là.

L'intervenant était heureux de voir que l'UIP avait organisé une réunion destinée aux parlementaires dans le cadre de la CdP 15 et la remerciait de cette initiative. Il a plaidé pour que l'action des parlementaires après la Conférence ne soit pas limitée. Du processus de Kyoto, on pouvait notamment retenir qu'il s'agissait d'un processus décidé en haut lieu. Pour M. Chowdhury, l'UIP devrait créer une structure similaire à celle existant pour l'OMC, qui permettait à des parlementaires de se rencontrer à l'occasion des réunions de l'Organisation.

S'agissant des changements climatiques, M. Chowdhury a rappelé aux parlementaires que leur fonction de contrôle était vitale, car seuls les parlements avaient le pouvoir de demander des comptes aux gouvernements. La gestion des fonds était aussi une question cruciale, car il y aurait des millions de dollars en jeu. Il était important d'établir un code de déontologie pour régir les activités liées aux changements climatiques. M. Chowdhury a laissé entendre que l'UIP pourrait se charger de l'élaboration de ce code, ce qui serait, pour elle, une opportunité.

Enfin, les parlementaires pouvaient assurer la continuité des politiques touchant aux changements climatiques en facilitant le consensus interpartis de façon à éviter que l'alternance des gouvernements ne se traduise par une modification des politiques relatives aux grands problèmes des changements climatiques.

Mme M.M. Soty (Afrique du Sud) a souligné le besoin d'unité sur le continent africain en ce qui concernait les changements climatiques et demandé instamment aux négociateurs réunis au Bella Centre de sceller un accord.

S'en est suivi un débat nourri, au cours duquel les parlementaires ont demandé à l'UIP de prendre la tête des négociations sur les changements climatiques aux côtés de l'ONU. D'aucuns ont suggéré d'organiser en marge de l'Assemblée de l'UIP en mars, un débat sur les changements climatiques et sur le rôle de l'UIP et des parlementaires dans ce domaine, dans un souci de continuité. Plusieurs parlementaires ont demandé à l'UIP de suivre la préparation de la seizième Conférence des Parties et de promouvoir la participation des parlementaires à cette conférence.

Les participants avaient le sentiment très net que l'UIP devait faire preuve d'initiative et jouer un rôle central dans le programme de lutte contre les changements climatiques. Ils étaient convaincus que les parlementaires pouvaient impulser le changement et que l'UIP pouvait prendre la tête des opérations au nom des parlementaires du monde entier sur cette question.

Les participants ont aussi appelé à renforcer le débat entre partis politiques sur le sujet, les parlementaires appartenant aussi à des partis politiques. Il a été suggéré de créer un réseau de parlementaires soucieux des questions climatiques au sein de l'UIP. Enfin, d'aucuns ont souhaité que l'UIP travaille au renforcement des capacités des commissions parlementaires nationales traitant des changements climatiques.

Séance de clôture

M. S. Gade (Rapporteur de la séance de clôture, membre du Parlement danois et Président de GLOBE Europe) a déclaré qu'il y avait une volonté forte de ne pas se limiter à ce qui était au programme de la Conférence des Parties. Il a également fait remarquer, d'une part, qu'il n'y avait pas de discussions sur la validité scientifique des préoccupations et des craintes suscitées par les changements climatiques et, d'autre part, que tout le monde s'accordait à penser qu'il existait un lien entre les changements climatiques, la sécurité alimentaire et le développement. Les participants avaient unanimement appelé à un accord et il y avait par ailleurs un consensus sur le fait que les Etats-Unis et l'Europe, mais aussi sur le fait que les pays en développement qui connaissaient une croissance économique très rapide, devaient faire davantage. Sa conclusion était que les parlementaires étaient favorables à l'accord et à la suite qu'il faudrait lui donner. Les participants avaient souhaité que les parlementaires adoptent une attitude transparente quant aux changements climatiques et mettent en commun les exemples de bonnes pratiques ainsi que les connaissances après la Conférence. L'UIP avait un rôle clé à jouer pour que la voix des parlementaires puisse se faire entendre à l'échelon mondial. Les participants estimaient que l'UIP pouvait faire part à la Conférence de la nécessité d'impliquer les parlementaires. Les participants sont convenus que la prochaine conférence qui devait se tenir au Mexique pourrait justement être l'occasion de faire participer les parlements.

* * *

PROPOSITIONS CONCERNANT LES MESURES DE SUIVI

Au cours du débat, les délégués ont fait un certain nombre de propositions quant aux mesures de suivi que l'UIP pourrait éventuellement prendre sur la question des changements climatiques, comme suit :

1. créer un groupe d'experts chargé d'établir un programme d'action parlementaire sur les changements climatiques dans le cadre plus large des problèmes mondiaux touchant à la sécurité alimentaire, à l'éradication de la pauvreté, au commerce international, etc.;
2. publier des instruments de référence et rassembler dans un ouvrage la législation-cadre touchant aux énergies renouvelables, aux émissions de CO₂ et aux changements climatiques;
3. faire des recommandations sur la protection des groupes vulnérables dans le cadre des mesures de lutte contre les changements climatiques;
4. dresser une liste d'éléments qui pourraient figurer dans les lois nationales et autres instruments analogues sur les changements climatiques;
5. faire des recommandations méthodologiques sur la manière d'évaluer l'effet des projets et propositions de lois sur le climat, notamment l'effet des projets de loi sur l'empreinte carbone;

6. faire des recommandations à l'intention des parlements sur les bonnes pratiques en matière de budgétisation environnementale;
7. préconiser la présentation régulière de rapports gouvernementaux au Parlement sur la mise en œuvre des programmes nationaux de lutte contre les changements climatiques;
8. établir une liste d'indicateurs pour aider les gouvernements à harmoniser leurs rapports sur l'action de lutte contre les changements climatiques;
9. encourager les parlements à promouvoir une révision des programmes scolaires nationaux, de façon à y intégrer une composante axée sur les changements climatiques;
10. créer une plateforme interactive sur le web de manière à systématiser et à diffuser l'information sur les mesures prises par les parlements nationaux pour combattre les changements climatiques, y compris en ce qui concerne le suivi de la CdP 15;
11. assurer un renforcement des capacités et une assistance technique ciblés aux parlements des pays en développement afin de les aider à faire face aux problèmes liés aux changements climatiques;
12. mesurer l'importance relative des modèles de consommation et de la croissance démographique dans les changements climatiques;
13. concevoir un code de déontologie type pour aider les parlements à contrôler efficacement l'utilisation des fonds de lutte contre les changements climatiques par le gouvernement;
14. appeler l'UIP à jouer son rôle de pendant parlementaire de la CCNUCC et de facilitateur de la représentation parlementaire dans ce processus;
15. proposer d'organiser une réunion parlementaire de suivi de la CdP 15 dans le cadre de la 122^{ème} Assemblée de l'UIP, à Bangkok;
16. faire des propositions pour susciter une participation plus active des parlementaires aux négociations internationales sur les changements climatiques;
17. encourager l'UIP à participer à la campagne de sensibilisation aux problèmes que posent le réchauffement et les changements climatiques;
18. créer un organe ad hoc au sein de l'UIP pour s'occuper uniquement de l'action parlementaire dans le domaine des changements climatiques;
19. continuer à battre le rappel politique à l'appui des principes de bonne gouvernance et de transparence démocratique dans le cadre des efforts internationaux de lutte contre les changements climatiques.