

Centre Alexandre Koyré (CNRS / EHESS)

et Institut Francilien Recherche Innovation Société (IFRIS)

Rapport

Pour le Centre d'analyse stratégique

DE RIO 1992 A RIO 2012

VINGT ANNEES DE NEGOCIATIONS CLIMATIQUES :

QUEL BILAN ? QUEL ROLE POUR L'EUROPE ? QUELS FUTURS ?

Amy Dahan* et Stefan C. Aykut**

* Directrice de recherche émérite au CNRS

** Post-doc au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTTS), IFRIS

SOMMAIRE

Introduction.....	1
PREMIERE PARTIE : L'HISTORIQUE DU PROCESSUS, LA GEOPOLITIQUE DU CLIMAT	3
1. Le régime climatique : cadrage et piliers principaux	5
2. Gouvernance onusienne et fonctionnement des arènes climatiques	13
3. La géopolitique du climat : cartographie et évolutions.....	25
4. La Conférence de Copenhague : la fin d'un cycle	41
5. Quelle crédibilité accorder encore aux négociations climatiques?	49
DEUXIEME PARTIE : LE CLIMAT ET L'EUROPE, VINGT ANS D'HISTOIRE PARTAGEE.....	59
1. Naissance et motifs d'une ambition de leadership	63
2. L'Europe comme acteur dans les négociations internationales	71
3. Climat et construction européenne : trois phases	78
4. Passé, présent et futur de l'ambition européenne	97
TROISIEME PARTIE : PERSPECTIVES POUR LE FUTUR, LE CHAMP DES POSSIBLES.....	103
1. Quelques leçons de la Conférence de Rio (Juin 2012)	105
2. Les négociations internationales : impasses, blocages et marges de manœuvre.....	116
3. Vers une Grande Transition énergétique ?.....	126
4. L'Europe face aux échéances climatiques	139
5. Décloisonner les régimes internationaux, un enjeu décisif	157
Conclusions générales.....	170

INTRODUCTION

A l'entrée de ce texte, il nous faut d'abord clarifier notre position, expliciter d'où l'on parle. Nous pensons que la crise climatique est réelle, profonde et durable. Réelle signifie qu'il n'y a pas lieu de douter des alertes scientifiques lancées et réitérées depuis plus de 20 ans. La crise est profonde, parce que dans l'état actuel des choses, nous nous dirigeons vers un réchauffement et des bouleversements climatiques très importants, qui vont nous obliger à opérer des transformations sans précédent de nos sociétés – à la fois pour contenir le réchauffement le mieux possible, et pour s'adapter aux impacts inéluctables. Enfin, nous pensons que la crise climatique est durable, parce que les inerties combinées du système Terre et du système économique et politique international rendent peu probable une « résolution » du problème à court ou moyen terme.

Depuis vingt ans, le problème est monté à l'agenda mondial et un processus multilatéral s'est mis en place pour le traiter. Le bilan de ces vingt années de négociations qui ont abouti notamment au protocole de Kyoto semble très limité, mais comment l'apprécier précisément ? Les arènes climatiques annuelles sont-elles de simples foires aux palabres et faudrait-il arrêter purement et simplement ces grandes conférences internationales, abandonner le gouvernement climatique onusien ? L'échec de la Conférence de Copenhague (décembre 2009), présentée comme un moment stratégique à l'échelle planétaire où tout allait se jouer pour le futur du climat, a paru sanctionner la fin de ces espoirs, inaugurer une phase de régression du problème. Quelles leçons géopolitiques tirer de cet événement ? Comment faut-il repenser le régime climatique ?

L'Europe avait longtemps occupé une position de leader dans le régime climatique. A Durban (décembre 2011), elle a tenté un coup de force dans le processus onusien, arrachant finalement la perspective de négociations pour un nouveau traité contraignant devant être signé par tous les pays (du Nord comme du Sud) en 2015 et mis en œuvre en... 2020! Comment analyser cette stratégie européenne, que penser du coup de force de Durban ? Quelle crédibilité accorder encore à tout ce processus pour relever les défis qui nous attendent ?

Nous tenterons de répondre à toutes ces questions et nous en aborderons aussi quelques autres, profondes et stratégiques, qui se sont imposées au cours de l'écriture: le problème climatique entre environnement et transition énergétique, l'évolution de la géopolitique du climat, la gouvernance multi-échelles et l'articulation entre global et local, celle des différents régimes internationaux, etc.

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

Notre rapport se divise en trois parties. Dans la première¹, nous revisitons les vingt ans de construction historique du problème climatique, revenons sur le "cadrage" de ce régime et son fonctionnement, mettons en évidence les évolutions géopolitiques et les tournants marquants. Dans la seconde², nous braquons le projecteur sur l'Europe, acteur majeur de cette histoire, et retraçons les différentes phases par lesquelles l'Union a acquis un statut aussi singulier dans le régime climatique, qui lui confère des responsabilités concrètes. Dans la troisième, nous essayons de faire le tour sur les impasses, les blocages et les possibilités d'avancées dans la voie de résolution du problème, non seulement au sein du processus global onusien, mais aussi à d'autres échelles, et surtout dans une perspective de décroisement du régime climatique et de son inscription sur un échiquier bien plus vaste. Cet élargissement nous paraît absolument impératif si l'on veut affronter le problème dans sa véritable dimension. C'est l'un des résultats importants que nous voudrions communiquer.

Amy Dahan & Stefan C. Aykut

Paris, le 14 Octobre 2012.

¹ Cette Première Partie s'appuie notamment sur les quatre rapports de recherche (Dahan et al., 2009, 2010, 2011, 2012) qui ont été rédigés sous la direction d'Amy Dahan, par des groupes issus de son équipe *Changement Climatique, Expertise et Futurs*, du Centre Alexandre Koyré (EHESS-CNRS), suite aux missions effectuées dans les COP. Nous remercions les co-auteurs de ces rapports – Michel Armatte, Stefan C. Aykut, Christophe Buffet, Hélène Guillemot, Agatha Korczack, Aurore Viard-Crétat – dont les analyses et réflexions sont ici mobilisées.

² Cette partie doit beaucoup à la thèse de doctorat soutenue par Stefan C. Aykut (2012) consacrée à la construction du problème climatique comme problème public à différentes échelles, dont l'échelle européenne.

PREMIERE PARTIE

L'HISTORIQUE DU PROCESSUS, LA GEOPOLITIQUE DU CLIMAT

1. LE REGIME CLIMATIQUE : CADRAGE ET PILIERS PRINCIPAUX

A. Un problème global de pollution

La construction du problème climatique sur la scène politique internationale est un processus engagé à Toronto en 1988-1989, après le succès du protocole de Montréal (1987) imaginé pour lutter contre le trou de la couche d'ozone. Le succès de Montréal en fit un modèle pour la construction des négociations internationales sur le changement climatique. Cette filiation du problème climatique avec celui de l'ozone l'inscrit durablement comme un *problème de pollution* avec des objectifs chiffrés de réduction et la recherche d'un traité international contraignant à la clef, analogue à celui de Montréal. Ce qu'on nomme le "paradigme de pollution" du cadrage climatique a déterminé toute l'approche ultérieure du protocole de Kyoto et suscité des critiques de plus en plus vives, en particulier dans le monde des sciences sociales.

Scandé par la création du GIEC en 1988, la conférence du Sommet de la Terre à Rio en 1992 et la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en 1994, puis dès 1995 par les arènes climatiques annuelles (les CoP) et les rapports du GIEC (1990, 1995, 2001, 2007), ce que nous appelons le *régime climatique* est un système complexe d'arènes et d'institutions qui a réuni des acteurs et des partenaires de plus en plus nombreux, suscité de nouvelles pratiques de recherche, instauré des procédures d'évaluation et de validation, vu s'affronter des intérêts économiques et des enjeux politiques variés etc., et a établi des relations particulières entre sciences, politique et marché ; car le changement climatique a la singularité d'être à la fois un objet de science, un objet d'expertise et un problème politique.

Dans la terminologie de « régime », se croisent plusieurs notions issues d'univers disciplinaires ou épistémiques distincts :

- Une notion, venant des relations internationales ou du droit, désigne des arrangements politiques, traités, organisations internationales, ensemble de procédures juridiques etc. (Keohane et Nye, 2000, Keohane, 1984).
- Au niveau discursif, l'expression peut désigner des cadrages scientifiques et politiques, un « régime de vérité » dans la littérature foucauldienne (Leclerc, 2001), un ensemble de « dispositifs » culturels, institutionnels ou autres.
- Enfin dans le paysage des *Science Studies*, la notion de régime cherche à capturer des modes de production des savoirs scientifiques contemporains quand ceux-ci se déploient

pour résoudre des questions en liens organiques avec des problèmes économiques, politiques, industriels, éthiques etc. Le concept vise souvent alors en priorité l'organisation de l'expertise, et les relations entre science et politique (Gibbons et al., 1994, Pestre, 2003, Dahan, 2007).

Appliquées au problème climatique, les trois acceptions précédentes se superposent et se combinent pour mobiliser, dans l'expression même de « régime climatique », la multi-dimensionnalité qui caractérise le domaine.

On peut se demander: pourquoi et comment l'échelle globale est-elle devenue le niveau d'appréhension et de traitement évident du problème climatique ? Dans son livre *A vast machine*, Edwards (2010) analyse les processus qui se sont avérés nécessaires pour les modélisations et les simulations de la climatologie moderne, liés à la constitution d'un *réseau mondial* d'observation de la Terre et à l'effort de *rendre comparables* toutes les données collectées. Un *holisme* caractérise le système climatique de la Terre : il est lié d'une part, aux lois de conservation à grande échelle qui le contraignent, d'autre part, aux multiples interactions et rétroactions de processus bio-physico-chimiques qui s'y déroulent et que seul l'ordinateur a permis d'appréhender conjointement (Dahan et Guillemot, 2006, 2008). La prééminence des sciences physiques du climat apparaît bien comme l'un des éléments constitutifs du globalisme du risque climatique, et par suite de son traitement à l'échelle globale (Edwards, 2010). Néanmoins, comme l'a bien montré dans sa thèse Stefan Aykut (2012: 73-91), un deuxième type "normatif" de globalisme est venu des sciences politiques et des sciences sociales ; il s'est affirmé d'abord dans la veine néolibérale du contexte de l'effondrement du régime soviétique et des thèses sur "la fin du politique" ou "la fin de l'Histoire" qui l'ont un temps accompagné (Fukuyama, 1992, Strange, 1996, Ohmae, 1996). Puis, aux thèses très pessimistes sur le retrait de l'Etat défendues par de nombreux auteurs (Held, 1995, Beck, 2001, Habermas, 1998) qui enregistrent l'incapacité des Etats-nations à affronter et contrôler divers risques (risques environnementaux et technologiques avant tout, dont l'exemple paradigmatique sera en 1986 l'accident de Tchernobyl, mais aussi risques économiques et financiers transnationaux, risques migratoires, terrorisme, etc.), vont faire écho des discours globalisants sur les régimes internationaux, la gouvernance globale, la société civile mondiale... En bref, les concepts scientifiques globaux et le traitement politique global se sont mutuellement renforcés.

B. Les trois piliers du régime climatique

De manière synthétique, on peut dire que depuis vingt ans, le régime climatique s'est articulé principalement autour de trois éléments: 1) Un processus politique et une expertise scientifique séparés, mais étroitement liés; 2) une stratégie dite de "partage du fardeau" avec des chiffres de réduction des émissions de CO2 et des objectifs de stabilisation, dont la définition et l'ambition constituent l'objet essentiel de la négociation climatique; enfin 3) une distinction entre pays industrialisés et pays en développement, d'abord très nette, mais qui, avec l'ascension des grands émergents, a eu de plus en plus tendance à se brouiller. Présentons ces trois éléments, avant de nous intéresser à l'évolution historique de la géopolitique du climat :

i. Un processus politique et une expertise scientifique séparés, mais étroitement liés

Les scientifiques physiciens et climatologues ont identifié et étudié l'effet de serre de longue date. Au cours des années 1980, ils commencent à donner l'alerte sur le réchauffement climatique planétaire. Le Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du Climat (GIEC en anglais IPCC) a été créé en 1988 par deux organismes liés aux Nations unies : l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE, en anglais UNEP). Depuis cette date, scientifiques et politiques ont avancé conjointement. Depuis l'origine, la science du changement climatique a formé la pierre angulaire à partir de laquelle se sont construites les discussions et les négociations. La référence au GIEC est constante dans les arènes climatiques. Chacun des rapports du GIEC fut à l'origine des grands moments de décision politique : celui de 1990 a préparé Rio et la création de la convention, celui de 1995 est directement lié à l'élaboration du protocole de Kyoto, celui de 2001 a préparé le tournant de l'adaptation ; seul, celui de 2007, associé au prix Nobel de la paix, n'a pas jusqu'ici abouti. Certes, les risques révélés par la méthodologie des modélisations numériques globales et l'expertise extrêmement sophistiquée ont suscité, au cours des années 1990, bien des suspicions de la part notamment des pays en développement (sans parler de celles des pays pétroliers). Le GIEC a été accusé de dramatiser à l'extrême la menace climatique et de vouloir imposer autoritairement un point de vue jugé physicien et globalisant. Pourtant, les efforts de pédagogie et de réflexivité que le GIEC a déployés, l'attention prêtée aux préoccupations des pays du Sud (usages des sols, forêts, événements extrêmes), l'alliance nouée avec les ONG pour accompagner la montée du thème de l'adaptation, ont paru venir à bout des tensions à son égard. À la faveur

de l'échec politique de Copenhague et de l'épisode du « Climategate »³, ce sont ces critiques qui sont revenues en force.

Le GIEC, depuis ses débuts, a été imbriqué dans le processus politique, puisque c'est un organisme intergouvernemental, donc soumis à des influences politiques. De plus, les résumés de ses rapports à l'intention des décideurs doivent être adoptés mot à mot par les rédacteurs scientifiques et les représentants politiques des gouvernements, bien que ces derniers n'ont jamais le dernier mot lors des rédactions (Colson et al., 2009, Dahan, 2008). Dans son discours, le GIEC s'est toujours empressé de revendiquer une vision linéaire et purifiée de sa relation au processus politique. Cette posture trouve son expression dans le fameux crédo d'être « *policy-relevant, but not policy-prescriptive* ». Ce décalage entre une rhétorique de « *science-speaks-truth – to-power* » et une pratique beaucoup plus complexe et profondément hybride le vulnérabilise et a pu le mettre sur la défensive, en particulier après l'échec de la Conférence de Copenhague.

Le meilleur exemple de cette coproduction entre science et politique s'incarne dans ce chiffre des 2°C, seuil dangereux de réchauffement climatique qu'il ne faudrait pas dépasser. Nous avons raconté ailleurs (Aykut et Dahan, 2011: 148-151) son histoire que l'on peut résumer ici: le chiffre est issu à l'origine de la notion-clé de *sensibilité climatique*, définie comme la réaction du système climatique à un doublement des concentrations de gaz carbonique par rapport à l'ère préindustrielle ; la fourchette de sensibilité trouvée alors par les scientifiques, compte tenu des incertitudes sur le comportement du système, s'était établie entre 1,5°C et 4,5°C (Charney et al., 1979). Cette fourchette a été retenue dans les premiers rapports du GIEC. Mais à la notion abstraite de sensibilité climatique, va bientôt s'ajouter celle de "réchauffement probable", réalisé à un horizon temporel donné, et qui dépend des hypothèses faites sur l'évolution du monde et des émissions de GES à cet horizon. Dans les années 1990, la plupart des projections des modèles climatiques sont à l'horizon 2100, 2200 voire 2300 qui ont l'avantage de gommer les effets des variations naturelles. En choisissant un "scénario moyen"(IS92a), le GIEC estime dans son deuxième Rapport (1996) que le réchauffement réalisé en 2100 serait de 2°C ; le chiffre entre cette fois dans une démarche prospective par scénarios, à mi-chemin entre considérations scientifiques et visée politique. En effet, les projections à l'horizon 2100 ont pour mission d'explorer des futurs probables pour infléchir les tendances; elles ne s'inscrivent pas dans une action politique précise.

³ Controverse qui a éclaté en novembre 2009 suite à la mise en ligne de courriels personnels de chercheurs de la *Climate Research Unit* de l'Université East Anglia. Des cercles « climato-sceptiques » se sont emparés de ces courriels et les ont relayés, y voyant des preuves de dérives déontologiques, voire de falsification de données. Plusieurs enquêtes officielles, dont une du House of Commons Science and Technology Committee, se sont penchées sur la question et ont réfuté les allégations de fraude.

La dernière étape de cette histoire est franchie avec la notion de *seuil à respecter*, analogue désormais à celle des seuils de pollution ou de radioactivité. Elle résulte notamment d'une approche de *modélisation à rebours*, mise en œuvre en particulier par le WBGU (1995, 2003) – institution d'expertise sur les changements globaux auprès du gouvernement allemand – qui a cherché à déterminer un risque "acceptable" en termes de réchauffement, le traduire ensuite en une concentration maximale de gaz à effet de serre et, enfin, de définir des trajectoires d'émissions compatibles avec cet objectif. Le critère de *risque acceptable* choisi a été que la fourchette de température n'excède pas les limites dans lesquelles la vie biologique et humaine (celle des écosystèmes terrestres) s'est développée depuis 120.000 ans. Le chiffre prend cette fois une signification politique plus directe, il est adopté d'abord par l'Union Européenne qui en fait un pilier de sa politique climatique dans les arènes des COP. La Conférence de Copenhague et les Conférences ultérieures ont consacré le seuil des 2°C comme un objectif politique de la communauté internationale, sans jamais préciser toutefois à quel horizon temporel le chiffre se réfère, ce qui laisse la porte ouverte à toutes les controverses et à une multitude de scénarios de réduction dont ceux impliquant un overshooting temporel, c'est-à-dire la possibilité d'une croissance des émissions au-dessus du seuil fixé à la condition de faire suivre cette croissance par un effondrement rapide des émissions.

ii. *Une stratégie de « partage du fardeau », avec des chiffres de réduction des émissions de CO₂ et des objectifs de stabilisation*

Inscrite pour les pays développés dans le protocole de Kyoto, à l'horizon 2012, cette stratégie de « partage du fardeau » consistait à vouloir se répartir au niveau mondial des réductions d'émissions à un horizon temporel donné. Elle est restée à l'œuvre dans la recherche tant d'une prolongation du protocole de Kyoto pour la période post-2012 que d'un autre traité incluant les États-Unis et les grands pays émergents. En d'autres termes, le cadre explicite du processus de négociations a évolué de plus en plus nettement vers la recherche d'un traité international fixant des objectifs ciblés à tous les pays et d'un calendrier échelonné de mise en œuvre, avec des plafonds d'émissions évoluant dans le temps. Et cela, à partir d'une formule générale qui puisse refléter à la fois les responsabilités historiques, les capacités présentes et les conditions d'équité. Les acteurs qui ont le plus ardemment défendu ce cadrage sont les ONG environnementales. Jouant un rôle important à la fois en tant que groupe de pression à l'intérieur des négociations (Corell et Betsill, 2001, Fisher, 2010) et en tant que mobilisateur des opinions publiques dans les contextes nationaux (Ollitrault, 2008), les ONG s'étaient faites les porte-parole d'un traité global à la fois ambitieux et juridiquement contraignant, « basé sur la science climatique » et qui prendrait en compte des questions d'équité et de droit au développement (Fisher et Green,

2004). Or, ce cadre *top-down*, qui n'a jamais complètement reflété la pratique beaucoup plus complexe des négociations⁴, paraît aujourd'hui aux Américains, y compris à l'administration démocrate, une ambition illusoire⁵. Il est également rejeté, pour diverses raisons de souveraineté et de droit au développement, par les grandes économies émergentes.

L'ambition des chiffres de réduction et des objectifs a été, dans les années 1990, l'objet principal des négociations du protocole de Kyoto entre pays industrialisés. Ceux-ci cherchaient dans l'ensemble à les minimiser, mais ils les déterminaient en toute légitime souveraineté. Ces chiffres relevaient du politique. En fait, nous avons montré sur l'exemple des 2°C, qu'avec l'évolution accentuée vers un cadrage du régime climatique à la fois *top-down* et *coproduit* (entre science et politique), ces chiffres et objectifs tendent à devenir éléments même du cadrage, liés à l'expertise scientifique.

iii. Une distinction claire entre pays industrialisés et pays en développement

Cette distinction a été établie dès l'élaboration de la convention-cadre (1992), qui reconnaissait une responsabilité différenciée des pays industrialisés dans la question du réchauffement climatique, puis elle a été renforcée par le protocole de Kyoto (1997), qui excluait les pays dits non-Annexe I⁶ de tout engagement de réductions. De plus, la distinction opère non seulement entre les pays mais aussi entre les sujets qui les concernent respectivement : atténuation et réductions d'une part, versus adaptation, transferts et financements d'autre part. Jamais remise en question avant Bali, la distinction a été néanmoins à l'origine du refus de ratification du protocole par les États-Unis.

L'ascension, au cours de la première décennie du XXI^e siècle, des grandes économies émergentes – avant tout de la Chine, devenue en 2007 le premier émetteur mondial de CO₂ – a rendu tout à fait inacceptable, en particulier pour les États-Unis, la séparation entre pays développés industrialisés et bloc indifférencié des pays en développement. La crise économique et financière n'a fait qu'accentuer les concurrences économiques entre les puissances émergentes et les pays occidentaux. Ainsi faire entrer les nouveaux émergents, la Chine en premier lieu, dans les engagements d'un traité à venir est devenu l'enjeu principal des négociations climatiques. Nous reviendrons en détail ci-dessous sur ces évolutions.

⁴ Les objectifs de réduction par pays issus de la conférence de Kyoto, par exemple, étaient le résultat de négociations politiques, et l'objectif global (-5,2 % pour les pays de l'Annexe I entre 1990 et 2008-2012) a été déterminé dans un deuxième temps, en agrégeant les objectifs nationaux (Depledge, 2000: 47, §221).

⁵ Voir le projet « International Climate Agreements » piloté par Joseph Aldy et Robert N. Stavins, leur rapport distribué à Poznan (2008), ainsi que notre analyse de ce rapport dans Dahan (2009: 41-43).

⁶ Les pays non-Annexe I sont essentiellement les pays en voie de développement.

C. Retour sur le protocole de Kyoto, la défection états-unienne

On peut schématiquement diviser les négociations climatiques après la conférence des Nations Unies à Rio de Janeiro (1992) en trois phases : dans une première, qui dure de Rio à Kyoto, l'objet des négociations est de préciser la Convention en vue d'engagements plus fermes des pays industrialisés. La deuxième phase, après la signature du Protocole en 1997 et avant son entrée en vigueur en 2005, est caractérisée par la défection des États-Unis -événement majeur de cette histoire- et des négociations acharnées pour rendre le Protocole opérationnel et pour garantir sa ratification par un nombre suffisant de pays. Dans la dernière phase, qui commence autour de 2004 et que nous analysons longuement en fin de cette première partie, on voit une montée en puissance des pays en développement et des questions d'adaptation. La question du post-2012 (fin de la première période d'engagement sous Kyoto et suite à donner au Protocole) devient de plus en plus centrale dans les négociations.

Dans la discussion du protocole, le résultat le plus notable en termes de cadrage durable du processus fut le triomphe de l'approche par objectifs quantifiés, à l'opposé d'une approche visant à combattre le changement climatique par une coordination de mesures de réduction des émissions. L'alternative principale était alors celle d'une introduction de taxes carbone ou carbone/énergie harmonisées. L'échec de cette option a été le résultat d'un jeu diplomatique complexe et paradoxal que nous évoquerons dans la sous-section consacrée au marché de carbone européen (2^{ème} partie). D'un point de vue économique, l'approche par quotas et l'approche par taxes diffèrent quant aux résultats environnemental et macroéconomique. En effet, on peut facilement calculer les coûts d'une taxe, mais son efficacité environnementale est difficile à prévoir. Lors d'une approche par quotas, c'est l'inverse : on s'engage sur un objectif environnemental, alors que les coûts pour l'économie ne sont pas connus en détail. Les États-Unis posent comme condition que tout engagement sur des objectifs quantifiés de réduction des émissions doit être assorti de mécanismes qui limitent les possibilités d'une éventuelle explosion des coûts. Concrètement, ils insistent sur un système de permis négociables à l'image de celui en vigueur en Amérique pour réduire les émissions de dioxyde de soufre.

La deuxième ligne de conflit a été celle de la distinction entre pays Annexe I et pays en développement dans le régime climatique. Pour les États-Unis, cette distinction était tolérable dans le cas de la Convention climat parce que celle-ci ne définissait pas d'objectifs contraignants. Il en va tout autrement dans le cas d'un futur Protocole plus ambitieux sur ce point. Cette

position est formulée vigoureusement dans la résolution Byrd-Hagel du Sénat américain⁷, ce qui n'a pas empêché le gouvernement Clinton de continuer les négociations et de signer le Protocole, mais elle révèle déjà l'opposition forte qui existe au sein du Congrès américain contre les politiques climatiques et présage l'échec de la conférence de La Haye en 2000.

Le Protocole de Kyoto, adopté le 11 décembre 1997 lors de la conférence de Kyoto au Japon (COP 3) et ouvert lors de la signature en mars 1998 au siège de l'ONU à New York, a été perçu et acclamé par ses défenseurs comme un événement historique du droit environnemental international. Le traité « précise » la Convention climat en assignant des objectifs de réduction chiffrés aux pays développés et aux économies en transition signataires. Il prévoit des objectifs différenciés selon le niveau de développement et la force de négociation : - 8% pour l'Union Européenne, - 7% pour les États-Unis, - 6% pour le Japon, une stabilisation pour l'Ukraine et la Russie, alors que l'Australie et l'Islande ont le droit d'augmenter leurs émissions modérément. Ces réductions cumulent à -5,2% pour les pays développés (Annexe B du Protocole). Elles sont calculées par rapport au niveau d'une année de base – 1990 – et doivent être atteintes sur une période allant de 2008 à 2012. Le Protocole introduit également trois « mécanismes flexibles » destinés à aider les pays en difficulté à atteindre leurs objectifs, et à assurer que les réductions seront faites, là où cela est économiquement le plus efficace. Les mécanismes de flexibilité sont le marché du carbone (les pays peuvent acheter et vendre entre eux des quotas d'émissions), le mécanisme de développement propre (MDP) qui règle les investissements – contre crédits carbone – de pays industrialisés dans le développement sobre en carbone des pays en développement, et enfin la « mise en œuvre conjointe », destinée à la coopération entre pays industrialisés et économies de transition. Le Protocole associe donc objectifs chiffrés et mécanismes de marché, et correspond ainsi aux exigences américaines.

Pourtant, il faudra près de huit ans pour que le Protocole entre en vigueur en 2005, après que 175 pays – mais non les États-Unis – l'aient ratifié. Les causes de ce retard considérable sont multiples : une série de questions concernant la mise en œuvre du Protocole, le financement, le monitoring, les « puits de carbone » (c'est-à-dire les activités forestières et relatives à l'usage des sols comptées comme des réductions d'émissions) etc., restées en suspens à Kyoto, et négociées dans les conférences climatiques suivantes. Surtout la décision de retrait officiel des États-Unis sous George W. Bush sembla fatale ; elle eut lieu un an après une crise à la COP 6 de La Haye

⁷ Adoptée à l'unanimité le 25 juillet 1997, donc quelques mois avant la conférence de Kyoto, la résolution appelle notamment l'administration américaine à s'abstenir de signer tout traité qui « mandate new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance period ».

(2000) ayant opposé violemment les Etats-Unis à la tête de l'Umbrella Group (Japon, Canada, Nouvelle-Zélande, Norvège, Russie, Ukraine) et l'Europe. En effet, l'article 25 du Protocole précisait que pour sa mise en œuvre le traité devait être ratifié par 55 pays au moins, représentant au moins 55% des émissions de CO₂ en 1990. Les États-Unis, avec approximativement 36% des émissions mondiales en 1990, paraissaient donc avoir un « droit de veto de fait » (Dessai, 2001: 3) durant les négociations, car on pensait qu'il serait quasiment impossible de faire ratifier le traité par suffisamment de pays sans la participation de cet État. La défection américaine a suscité un lobbying intense – finalement non concluant – pour tenter de faire revenir les Etats-Unis sur leur décision. Elle a porté un coup terrible à la crédibilité du processus dont on n'a pas encore fini de mesurer l'importance.

La même année, le GIEC a présenté son troisième rapport (2001), dont les conclusions sont plus alarmistes que celles des rapports précédents. Les scientifiques y prévoient une hausse de la température moyenne du globe de 1,4 à 5,8 degrés jusqu'en 2100. Le rapport de synthèse s'ouvre sur un passage précisant ce qui constituerait un « changement climatique dangereux ». Cette référence à l'article 2 de la Convention climat montre que le GIEC continue à vouloir jouer un rôle important dans le régime climatique. Par ailleurs, le rapport consacre pour la première fois un chapitre entier à l'adaptation et l'évaluation des impacts. Cette mise en avant du thème de l'adaptation prépare un tournant dans les négociations et contribue à rallier les pays en développement à un processus politique qui semblait compromis après la défection des États-Unis. L'Union Européenne prend alors les rênes des négociations, poussant pour une traduction juridique des règles de mise en œuvre du Protocole, lors de la septième COP à Marrakech, et réussissant à rallier progressivement les pays récalcitrants à la ratification du Protocole.

2. GOUVERNANCE ONUSIENNE ET FONCTIONNEMENT DES ARENES CLIMATIQUES

La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique⁸ a été ouverte à la signature lors de la Conférence de Rio en 92, avec la convention pour la diversité biologique et la convention contre la désertification. Comme ces dernières, elle est régie par deux principes onusiens : l'égalité, qui stipule que chaque pays équivaut à une voix et le principe de

⁸ En français CCNUCC, en anglais UNFCCC. Nous adoptons ici les acronymes anglais.

« responsabilité commune mais différenciée »⁹, dont on peut imaginer les difficultés de mise en œuvre.

A. La gouvernance onusienne

Depuis 1995, chaque année se tient dans la première quinzaine de Décembre une conférence des parties à la Convention (COP, 192 pays à ce jour). En 1997, le protocole de Kyoto a été initié et proposé à la ratification, puis il est entré en vigueur en 2005, après que 175 pays –mais non les Etats-Unis – l’aient ratifié. Depuis ce moment, lors des conférences climatiques, deux assemblées d’Etats se réunissent : l’une formée par les parties à la convention, l’autre, par les parties au protocole de Kyoto¹⁰. Ainsi s’est ajouté un problème procédural, très présent dans les discussions et la préparation du post-2012 : le débat officiel suit le « two-track approach », c’est-à-dire qu’il est parallèlement mené dans deux enceintes différentes¹¹. Cette coupure reflète la réalité du processus à deux vitesses : les Etats-Unis, n’ayant pas ratifié Kyoto, ne participent pas formellement aux négociations menées au sein du Protocole, seules à porter concrètement sur de futurs engagements, tandis que les PED font d’une obligation chiffrée de réduction des émissions pour ce pays, la condition sine qua non de toute discussion sur de futurs engagements de leur part. En introduisant le terme de « vision commune »,¹² les négociations de Bali ont fait un pas significatif dans la réflexion sur l’après-2012, sans pour autant résoudre ce problème. Ce n’est que depuis Duban qu’une simplification se profile avec la perspective d’un traité unique. Nous aurons l’occasion d’y revenir.

Dans l’organisation de la convention, il existe deux organes de gouvernance majeurs qu’on peut simplifier en deux fonctions¹³. A l’amont, le SBSTA¹⁴, organisme d’expertise, occupe dans le

⁹ Principe inscrit à l’article 7 de la convention de Rio.

¹⁰ En anglais, Conference of Parties (COP) et Meeting of Parties (MOP). A Poznan par exemple en 2008, se sont tenues la COP 14 et la MOP 4

¹¹ Depuis Bali, les deux enceintes s’appellent « Groupe de travail spécial de l’action concertée à long terme au titre de la Convention » (AWG-LCA), et « Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l’annexe I au titre du Protocole de Kyoto » (AWG-KP). L’AWG-LCA a remplacé le « dialogue sur l’action concertée à long terme » (UNDP Environment and Energy Group, 2008: 7).

¹² Bali action plan §1(a): “countries must address the question of ‘a shared vision for long-term cooperative action, including a long-term global goal for emission reductions, to achieve the ultimate objective of the Convention, in accordance with the provision and principles of the Convention, in particular the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and taking into account social and economic conditions and other relevant factors” (decision 1/CP.13).

¹³ Cette architecture avec 2 organes est présente dans d’autres conventions notamment la convention sur la diversité biologique.

¹⁴ Le SBSTA : Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (en français Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique OSAST). Voir Dahan (2007: 122 et suiv.) sur les relations complexes entre le GIEC et le SBSTA.

spectre entre science et politique une position intermédiaire subtile entre le GIEC et les décideurs politiques : il examine les questions scientifiques et techniques, assume l'expression politique des controverses apparues au sein des COP sur ces dernières, fait le lien avec les gouvernements. En aval le SBI¹⁵ s'occupe de la mise en œuvre des décisions adoptées, donc en particulier des mécanismes de financement. Au sein du protocole de Kyoto, il existe également depuis 2005 un comité d'observance (compliance committee) composé d'experts indépendants, chargé de vérifier sur le mode coopératif la conformité des Etats à leurs engagements. C'est un peu plus que de la vérification puisque le Comité doit inviter les pays à se mettre en conformité dans des délais spécifiques mais le vocabulaire adopté veut qu'on parle de « situation » quand un Etat viole son engagement. Les parties ayant négocié volontairement, et leur souveraineté étant inviolable, on considère que si un Etat est en défaut, c'est qu'il a besoin d'une aide. Aucun mécanisme de sanction n'est prévu, sauf pour un pays d'être exclu des mécanismes de marché du carbone¹⁶.

L'*architecture* de la gouvernance onusienne de la Convention est conçue de manière à satisfaire toutes les demandes des parties ; sa complexité témoigne d'ailleurs d'une implication incontestable de ces dernières dans le processus puisque aucune instance n'a le pouvoir d'organiser hiérarchiquement les négociations. Les groupes de pays sont tous à même de faire des propositions, qui sont soumises ensuite à négociation lors des conférences. Dans ces conditions, la complexité de l'architecture est inhérente à la diversité des intérêts et des positions des Etats membres. Pourrait-on la simplifier ? Un des enjeux, pour le moment inabouti, a été justement d'arriver à trouver un compromis sur l'architecture pouvant être adoptée post-2012. Le pouvoir exécutif, lui, est détenu par le secrétariat des changements climatiques. Son rôle dans les négociations est d'accueillir toutes les propositions et compte rendus des Etats. Il aide à fixer l'ordre du jour, assiste le président des plénières – qui, dans le cas de la COP, est le ministre de l'environnement du pays qui accueille la conférence – et les présidents des différents organes. Le secrétariat des changements climatiques est la cheville ouvrière de cette énorme machinerie, toutefois il n'exprime pas de vision stratégique et a peu de moyens. Les organes se réunissent plusieurs fois par an pour avancer sur leurs mandats respectifs.

¹⁵ Subsidiary Body for Implementation (en français Organe subsidiaire de mise en œuvre, OSMOE)

¹⁶ Mentionnons l'exemple du Canada et de la Grèce, qui ont été contraints de se mettre à jour dans les 3 mois et qui ont été exclus du mécanisme de marché.

B. Une fabrique de la lenteur

La première semaine d'une COP fonctionne selon le mode habituel de ces arènes : les négociations¹⁷ suivent leur cours dans les divers groupes, aboutissant à des textes fort longs (souvent près de 170 pages) où la plupart des points techniques sont laissés entre crochets car leur formulation fait encore l'objet de désaccords. Pierre Radanne a décrit cet engrenage :

« Les négociateurs [...] parviennent facilement à alimenter le processus en propositions. Souvent même de façon excessive quand les précisions tendent à contraindre trop fortement les conditions de mise en œuvre. Le travail de négociation vise ensuite à hiérarchiser le texte et à l'élaguer de propositions redondantes. Mais les pays tendent sans cesse à réintroduire leurs formulations initiales [...], le travail devient vite stérile. Sans mandat politique clair pour faire des concessions, et le plus souvent sans envie de le faire, ils s'enferment dans des comportements de blocage, ne cherchent pas de synthèse et d'une certaine façon vérifient leur poids politique par les verrouillages qu'ils imposent » (Radanne et al., 2010).

Le focus est mis sur l'intégration de nouveaux secteurs et le suivi des thématiques précédemment intégrées. Toutes les activités économiques, industrielles, agricoles, les forêts, les technologies etc, relèvent *a priori* du processus. C'est en cela que l'on peut dire que le climat a tendu à reconfigurer et englober tous les problèmes environnementaux ou de développement durable, on négocie vraiment sur tout. Comme le dit le plus sérieusement du monde Christina Figueras, la secrétaire costaricaine de la Convention depuis 2010, "nous préparons ici le nouveau business plan de la planète" (!).

En revanche, on négocie beaucoup moins sur le niveau d'ambition, sur les engagements de réduction des émissions d'ici 2020, toujours restés insuffisants pour pallier le fossé entre les émissions prévues et les objectifs nécessaires pour les 2°C. Selon Serge Lepeltier, à la tête de la délégation française, « l'enjeu politique serait de reconnaître ce fossé et de l'acter dans un texte ». Quelque chose d'inimaginable par exemple pour les Etats-Unis, dont l'interprétation des dernières données scientifiques diffère de celle de l'Union européenne. Pour les US, remettre le temps de l'action à 2020 ne compromet en rien le seuil des 2°C. Et comme les résultats des scientifiques, les projections des climatologues ou les trajectoires de réduction des économistes pour respecter la fenêtre des 2°C, ne font pas l'objet de négociations ou de discussions directes,

¹⁷ Négociations préparées sous la houlette du secrétariat de la Convention dans deux intersessions plus restreintes dont l'une se tient à Bonn

les délégués américains continuent à soutenir des positions lénifiantes auxquelles on doute qu'ils puissent croire eux-mêmes¹⁸.

La deuxième semaine est traditionnellement plus politique avec l'arrivée des ministres. Deux questions sensibles concentrent alors principalement l'attention des négociateurs : la forme juridique et les questions de financement, au détriment d'autres questions pourtant stratégiques comme celles de la vision commune, de l'ambition des objectifs, ou plus généralement celle des chiffres. « L'organisation du processus lui-même devient la clef des enjeux de la négociation » : cela signifie que plutôt que de négocier par exemple sur les sources de financement du Fond Vert pour l'Adaptation, on va négocier très longuement de son organisation, de son secrétariat, ou de sa gouvernance. Ou bien, on ne discute pas du contenu précis des technologies, notamment des technologies diverses du photovoltaïque, de leurs performances, de leurs potentialités et de leurs prix – que la plupart des négociateurs ignorent –, mais on discute à perte de vue sur l'organisation et la composition du Comité des Technologies... Dernier exemple à Durban, concernant la « vision commune » (nous y revenons ci-dessous) et la notion de responsabilité historique sous-jacente, particulièrement conflictuelle. Quatre options de discussions se présentaient :

- se mettre d'accord sur des nombres (chiffres de réduction, objectifs quantifiés, date du pic des émissions, etc.) et ensuite parler du reste,
- discuter d'abord le contexte de l'adoption des chiffres (responsabilité historique, responsabilités différenciées., questions éthiques etc.)
- établir un processus,
- tout laisser tomber.

C'est la troisième option qui très vite l'a emporté et ce choix illustre une caractéristique forte de cette gouvernance. La même logique s'impose toujours irrésistiblement : les nombres (la date du pic des émissions, les chiffres de budget carbone, les données scientifiques *etc.*) ne sont pas discutés et ne peuvent donc faire l'objet de consensus. Le choix d'établir un processus, c'est toujours celui de privilégier la forme plutôt que le fond, c'est la fabrique de la lenteur. Quelques facteurs sociologiques simples expliquent en partie ces dérives : les négociateurs sont avant tout des juristes, des diplomates, rompus aux exercices textuels de forme, ayant peu de familiarité avec les questions proprement techniques ou de quantifications, voire même d'économie et de

¹⁸ Dans les années de la présidence de Bush, Jonathan Pershing (ancien négociateur américain du protocole de Kyoto) était un avocat fervent de la cause climatique tant aux Etats-Unis que dans le off des COP.

technologies. Evidemment, les scientifiques, les ingénieurs, les économistes ont pu être en situation influente d'experts, ils ont pu contribuer fortement au cadrage du régime¹⁹, mais dans la dynamique d'une COP ordinaire comme celle de Durban, dans le *in*, ils ne jouent aucun rôle déterminant.

A Copenhague, l'arrivée des ministres en début de seconde semaine a accru la paralysie des négociations : sans mandat politique précis, avec une connaissance généralement moindre des dossiers et des procédures, ce deuxième niveau de responsabilités, en dessaisissant les négociateurs de leurs efforts antérieurs, a été inopérant. Il est devenu clair que rien ne pourrait intervenir avant la présence des chefs d'Etat et notamment du président des Etats-Unis, Barack Obama. L'année suivante à Cancun, la Présidente Mexicaine a su éviter ce piège : il n'y a pas eu de réunion des ministres *per se*. En revanche, chaque ministre nouvel arrivant était associé à un négociateur dans des binômes systématiquement Nord-Sud ; chaque *contact group* ainsi formé (il y en eut 7) a été investi de la mission de faire avancer un sujet de blocage. Cette stratégie s'est révélée plus efficace pour créer les conditions du consensus final.

C. Le « off » des COP, poumon du processus

Une COP ne se réduit pas aux seules négociations. Si près de 1500 personnes constituent le noyau central des négociations, près de 14000 personnes ont participé à la COP de Bali, 10000 à celle de Poznan et plus de 30000 à celle de Copenhague²⁰. A côté du « in », il y a un énorme « off ». Plusieurs cercles d'événements parallèles s'y déroulent simultanément : ateliers dits *side-event*, rencontres d'une journée ou deux, colloques satellites, expositions etc. Dans le premier cercle, les *side event* (plusieurs centaines à chaque COP) comportent généralement chacun trois ou quatre interventions, suivis d'une discussion, pendant près de deux heures. Rassemblant de quelques dizaines de participants à deux ou trois centaines, selon l'importance du contenu et la notoriété des intervenants ou des organisateurs, ils se succèdent quotidiennement à raison d'une dizaine par tranche horaire. Ces événements peuvent être organisés par un Etat, une institution académique, un laboratoire de recherche, un think tank, une agence internationale, des organisations sociales, des syndicats ; des groupements d'entreprise, chambres de commerce, agences de conseil et cabinets d'experts en technologies « vertes » ; et aussi des ONG,

¹⁹ La littérature qui analyse les relations de l'expertise au régime climatique et la constitution du « cadrage » est immense. Nous renvoyons à la thèse de Stefan C. Aykut qui fait un large tour d'horizon de ce champ et mobilise une très large bibliographie.

²⁰ A Bali (2007), ils étaient 14000 ; à Nairobi (2006), 7000. Le public d'une COP dépend du lieu où elle se réunit.

petites ou grandes, locales ou globales, se consacrant à la protection de la nature, à l'environnement ou au développement de pays du Sud²¹. Les sujets sont très divers : énergie, forêts, développement, villes, adaptation, etc. Le plus souvent, deux ou trois partenaires proches s'associent pour organiser des événements et les associations ne sont jamais fortuites. Par exemple, la Chine peut organiser un side event avec le PNUD, affirmant haut et fort son attachement au cadre onusien, tandis que le PNUD la félicite pour ses efforts de politique climatique nationale.

Les événements parallèles entretiennent des rapports de différents types avec la négociation en cours. Certains développent le point de vue d'un pays, ou d'une organisation : l'Europe, la Chine, le Brésil, ou l'Inde en organisent souvent dans cet esprit. Les négociateurs y participent parfois ou y envoient des assistants pour connaître les positions exprimées. Il arrive que des débats entamés dans des séances officielles, par exemple sur les transferts technologiques, se poursuivent dans un side event²². Les instituts de recherche ou think tanks présentent des travaux sur des thèmes proches de ceux débattus dans les négociations, et servent d'appui à certains pays: il s'agit souvent de modélisations économiques s'appuyant sur certaines hypothèses ou objectifs pour décliner des scénarios, établir des trajectoires et des calendriers de réduction, et proposer les mesures, en particulier le bouquet énergétique pour y parvenir. Les side event peuvent aussi servir de base de lancement pour une nouvelle orientation. Ainsi, Greenpeace a présenté à Poznan en 2008 son scénario énergétique global, censé permettre une stabilisation des émissions de CO2 en dessous de 450 ppm en 2050, sans développement du nucléaire et promouvant très fortement les énergies renouvelables. Dans les années suivantes, l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), qui n'avait qu'un scénario 550, a exploré elle aussi les possibilités d'un scénario 450. Autre exemple : l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex propose une vision "hybride" du futur régime climatique qui puisse être acceptée par le Nord et les pays en développement.²³ De telles initiatives ont un rôle important d'ouverture du champ des possibles.

Les side events remplissent donc de multiples fonctions relativement aux négociations : vitrines de politiques climatiques des Etats, plateformes pour de nouvelles propositions, mais aussi lieux

²¹ On y distingue les INGOs (International Non Governmental Organisations) les BINGOs (Business), les RINGOs (Research)

²² Side event intitulé « technology transfer, IP system and climate change : challenges and options » organisé par l'UNIDO et UN DESA

²³ Autour de Farhana Yamin en particulier, qui a publié avec Joanna Depledge *The international Climate Change Regime, A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge (2004). Cette initiative préconisait notamment la création d'une mission permanente -un peu comme le bureau international du travail- se substituant aux conférences annuelles jugées lourdes et peu efficaces

de promotion de stratégies énergétiques ou industrielles (nucléaire, éolien, solaire, technologies autour du charbon, efficacité énergétique). Ainsi, le World Resource Institute (WRI)²⁴, proche des milieux démocrates américains, a exposé à de multiples reprises ses résultats sur les analyses sectorielles, ou sur la séquestration et capture du carbone. D'autres organismes cherchent simplement à se montrer, en espérant prendre une plus grande place dans les débats, comme l'organisation « Cités et gouvernements locaux unis » qui a réussi à devenir un acteur officiel des COP. Si la plupart souhaite faire connaître ses idées et promouvoir ses solutions, d'autres (ou les mêmes) sont là pour cultiver leur réseau, faire du « travail relationnel » ou des affaires.

Il y a aussi les colloques qui se tiennent traditionnellement dans les grands hôtels proches de la Convention. Deuxième cercle du off, témoignant de moyens importants, ces événements permettent à des partenaires d'affirmer un pouvoir politique, de rendre visibles des réseaux d'influence et de populariser des positions. Ils se sont organisés au fil des années et leur impact n'a cessé de croître. Citons trois exemples très significatifs :

- les « Development and Climate Days », toujours réunis pendant le week-end au milieu de la Conférence²⁵. Lancée en 2002 sous le titre de Journée de l'Adaptation, cette initiative a gagné en puissance ; plusieurs institutions académiques, notamment canadienne et suédoise,²⁶ y sont impliquées et cette rencontre se veut clairement au service de la coalition des pays les moins avancés (PMA) et de la promotion au sein de la Convention de l'articulation étroite entre Adaptation et Développement.
- le Business Day organisé par la Chambre internationale de commerce et le World Business Council for Sustainable Development, avec des responsables de haut niveau du monde des Affaires, de la Banque mondiale, de grands groupes industriels, de l'ONU, des responsables politiques de ministères de l'Economie de divers pays (Japon, Europe, Afrique du Sud etc.). Ici, on parle marché du carbone, efficacité énergétique, technologies...
- le Forest Day (inauguré à Bali et grand succès de cette COP) constitue à lui seul une mini-convention avec des plénières, des side event (une quarantaine), et près de 900

²⁴ Le WRI, puissant centre de recherche américain, se définit comme *"an environmental think tank that goes beyond research to find practical ways to protect the earth and improve people's lives"* (<http://www.wri.org/about>).

²⁵ <http://www.iisd.ca/climate/cop14/dcd>, vol 99, Issue No 5, Tuesday, 9 December 2008

²⁶ On retrouve l'International Institute of Sustainable Development dont l'une des figures charismatiques est Saleem Huq, l'International Institute of Environment and Development (IIED) et le Stockholm Environmental Institute. Ces trois centres de recherche sont particulièrement actifs. Ils font, écrivent-ils dans leur documentation, de la Science pour le Politique.

participants recouvrant tous les protagonistes du domaine, experts, chercheurs académiques (forestiers, écologues...), représentants des peuples autochtones, décideurs de différentes parties du monde. Le résumé des délibérations est transmis au secrétaire de la Convention qui parraine la rencontre.

Sur un plan plus institutionnel, le colloque organisé chaque année par l'Agence Internationale de l'Energie autour de ses modèles, scénarios et résultats marque régulièrement les esprits²⁷. Le scénario de référence mondial (sans mise en œuvre de nouvelles politiques climatiques) - qualifié depuis 3 ou 4 ans de suicidaire (!) - présente en effet des perspectives et des chiffres vertigineux. La demande énergétique va croître de 1,6 % par an en moyenne entre 2006 et 2030, et les sources fossiles vont y répondre pour 80%. La Chine, l'Inde et le Moyen-Orient participent pour les trois-quarts dans l'augmentation des émissions et ceci correspondrait à une concentration de 850ppm et une augmentation de la température moyenne de 6°C à la fin du siècle ! Un deuxième « *off* », un « *off du off* », s'organise aussi à l'extérieur de la Conférence, et affirme sa puissance, comme ce fut le cas par exemple à la Conférence de Copenhague, où était prévu un Forum des Peuples au Bela Center, et lors de la manifestation de la "société civile mondiale" du samedi 12 Décembre 2009.

Plusieurs petits journaux édités quotidiennement rendent compte de tout ce qui se passe et se dit dans les principaux lieux de négociation. Il s'agit du *Bulletin des Négociations de la Terre* publié (en anglais et en français) par l'International Institute of Sustainable Development (IISD), *Eco* publié par le réseau de toutes les ONG (Climate Action Network), et *TWN* publié par le Third World Network²⁸. Ils sélectionnent également dans l'énorme masse d'événements parallèles ceux qu'ils souhaitent mettre en avant et dont ils résument les contenus principaux. Les ONG contribuent ainsi à la fabrique l'opinion publique dans la COP. En retour, les décideurs peuvent prendre la température des questions qui sont cruciales lors des négociations et les ONG font ainsi le relais entre des mobilisations (inter)nationales et la Convention. Les ONG et leurs bulletins quotidiens apparaissent comme des instruments de traduction entre la société civile et les décideurs politiques. Dans les couloirs de la Convention ou dans ces journaux, on se plaint beaucoup de la culture des négociateurs, de l'extrême formalisme des procédures, de l'obscurcissement des enjeux politiques. Les négociateurs, qu'on dit experts, seraient en dernière instance des juristes capables de réciter par cœur tel ou tel amendement ou alinéa

²⁷ L'AIE y présente son rapport-phare, le World Energy Outlook.

²⁸ Le TWN est une ONG qui existe depuis 1984. Basée à Penang, en Malaisie, elle a été créée dans le but de « coordonner et consolider la coopération des ONG du développement dans le Sud », (<http://www.twntside.org.sg/twnintro.htm>).

présenté à Montréal ou Nairobi, et en quoi ce qu'on discute au moment présent en diffère d'une demi- phrase; ils consacrent parfois une heure à faire transformer une virgule en point- virgule etc. En revanche, se plaignent les scientifiques et les économistes (chargés de les assister et suivre à leurs côtés les groupes de travail), ils connaîtraient mal le fond des problèmes, ce qui est à l'opposé de qui se passe au GIEC.²⁹

Le système de représentation est essentiel dans ces forums. Le réflexe est en effet de scruter le badge de son interlocuteur qui par un code couleur impose une catégorie (délégués des parties, société civile, presse, ONU). Très rares sont ceux qui accèdent au statut de figures reconnues, généralement parce qu'ils ont navigué de groupe en groupe dans le système des COP (par exemple : expert scientifique, puis dirigeant d'ONG, et enfin leader politique d'une coalition d'Etats). Ce monde que l'on imagine divers et bigarré constitue curieusement une société d'apparence plutôt homogène. On pourrait croire que tous partagent la seule conviction d'une action nécessaire, d'une urgence climatique. En fait, cohabitent des préoccupations, motivations et intérêts infiniment variés : risque climatique certes, mais aussi, développement des pays pauvres, priorités environnementales, opportunité d'un nouvel ordre mondial, place de tel groupe de pays, rôle d'une agence internationale ou d'une ONG, avenir de telle technologie... La lutte contre le changement climatique s'accommode de multiples visions du monde. Pourtant, malgré la diversité des publics et des intérêts, on voit peu de franches oppositions, de débats passionnés ou de déclarations hostiles. On évite de s'épuiser sur les sujets polémiques, non directement inclus dans les négociations (le nucléaire, le rôle du business vert...) ou tabous, comme les sanctions. Il n'est jamais question non plus de remettre en cause ouvertement le cadre même des négociations. Si les sessions présentent parfois des points de vue grandement divergents, ceux-ci coexistent et se côtoient sans s'affronter directement. Les événements parallèles rassemblent en effet des assistances assez homogènes (diplomates et politiques ici, scientifiques et experts ailleurs, militants d'ONG, représentants de peuples autochtones etc.), et les débats succédant aux interventions semblent assez cadrés. Dans certains side events, des critiques s'expriment, par exemple envers la politique des pays industrialisés, ou même envers les MDP (mécanismes de développement propre, l'un des trois mécanismes du protocole de Kyoto) ou lors d'ateliers portant sur la réduction de la déforestation et le mécanisme REDD)³⁰. Mais ces critiques, partagées par les participants à la réunion, y restent confinées. Au-delà des

²⁹ « On est là à suivre des heures durant, une langue de bouillie de chat, pour ne pas manquer la petite phrase qui pourrait se glisser et tout changer ! », nous confie un membre de la délégation française.

³⁰ On trouve de nombreuses critiques des mécanismes de développement propre, de leur fonctionnement actuel et de leurs effets pervers dans plusieurs numéros du petit journal « ECO » publié durant les COP par le CAN (Climate Action Network, réseau réunissant des ONG environnementalistes).

différences, il existe un accord réel sur les « règles du jeu » de cette conférence, et la civilité onusienne s'étend aux ateliers. De ces contraintes naît un curieux mélange d'alarmisme (relatif à la menace climatique) et d'optimisme (des solutions sont techniquement possibles si l'on parvient à s'entendre, et la COP est là pour cela)... Une hiérarchie invisible traverse pourtant les différents groupes de participants à la COP, celle qui sépare le tout-venant, du cercle plus étroit des experts... des COP. Qu'ils soient négociateurs, délégués ou responsables d'ONG, ces habitués des conférences climatiques, d'appartenances et d'intérêts divers, ont en commun de maîtriser les textes juridiques foisonnants, l'organisation complexe des innombrables sous-groupes de négociations, ainsi que les références et le jargon onusiens, ce qui leur permet de discerner les influences et les enjeux essentiels dans la jungle toujours plus épaisse des négociations³¹. Un ancien membre de la délégation française témoigne : « Chercheurs, militants et négociateurs ont construit un 'territoire' complexe et commun, aux confins du droit international, des sciences de l'environnement et de l'économie, fait de scénarios, de mécanismes et autres concepts d'un jargon incompréhensible pour les citoyens ». Ce noyau d'initiés des COP semble constituer ce que cet habitué a appelé une « méta- communauté épistémique ».³²

D. Les difficultés de toute gouvernance climatique

Le fonctionnement du processus onusien, lourd et inconfortable, a montré ses graves limites. Après l'échec de la Conférence de Copenhague, il a été critiqué de toutes parts, et il semble impossible de le défendre en l'état. Il nous paraît cependant utile de nous arrêter sur quelques difficultés intrinsèques à toute gouvernance climatique, avant de vouloir soit supprimer le processus purement et simplement - ce qui serait sans doute un gâchis contre-productif - soit imaginer une réforme nécessaire des dispositifs de gouvernance.

On a oublié « d'inviter la Terre à la conférence du climat » a déploré Michel Serres qui poursuivait : « L'enjeu de Copenhague n'était pas les relations humaines, mais le réchauffement de la planète, la fonte des pôles, la montée des eaux, la disparition des espèces... »³³. La *Biogée*³⁴ doit être absolument invitée et représentée, dit le philosophe, qui dénonce à l'instar de Bruno

³¹ Le constat d'une complexité technique croissante est largement partagé, jusque dans les rangs des négociateurs eux-mêmes : « Les négociateurs n'y voient plus très clair non plus du fait de textes juridiques extrêmement complexes, et en expansion permanente, et qui se stratifient de réunion en réunion. La complexité de la forme rend le fond illisible et la prospective brouillée » (Radanne, 2007).

³² Témoignage de Hugues Ravenel cité dans la thèse de J.-B. Comby (2008), *Créer un climat favorable. Les enjeux liés aux changements climatiques : valorisation publique, médiatisation et appropriations au quotidien*.

³³ *Le Monde*, 22 Décembre 2009, p 5.

³⁴ Sur le concept de Biogée, voir le deuxième chapitre de Michel Serres, *Temps des crises* (2009a).

Latour³⁵ ou de Dominique Bourg, les défaillances de nos institutions et du politique pour traiter des problèmes environnementaux de long terme. Plusieurs difficultés se conjuguent dans ces affirmations, tentons de les démêler:

- « Inviter la Nature ou la Terre » dans une instance politique décisionnaire est une belle idée qui engage toutefois inéluctablement une bataille infinie de *représentations*. La Terre ne parle pas seule. Qui pourrait la représenter ? Est-ce les scientifiques, comme Serres semble le suggérer : « Deux groupes de personnes sont en présence : un groupe d'experts qui savent mais ne sont pas élus, et un groupe d'élus qui ne savent pas. Pour avancer, il faudra réinventer une reconfiguration des deux profils : celui du politique, comme celui du scientifique, dont l'implication dans la vie de la cité est absolument nécessaire » (id). D'une certaine manière, le GIEC a déjà joué partiellement ce rôle dans le régime climatique, grâce à une pratique rigoureuse et réflexive de l'expertise scientifique, mais grâce aussi à l'attention qu'il a accepté de porter aux préoccupations des pays du Sud et à l'alliance forgée avec les ONG. Ces divers facteurs ont fini par lui assurer le respect tant des scientifiques que des politiques. En effet, il apparaît clairement que la fiabilité des connaissances scientifiques n'est jamais strictement interne à la science, on constate au contraire qu'elle est fortement liée aux institutions et aux normes politiques³⁶. Face à une menace grave, on peut imaginer qu'attendre des années - au risque de dégâts irréversibles - que les leaders politiques se convainquent des risques, provoque à juste titre des impatiences (Shearman et Smith, 2007, Lovelock, 2009). Néanmoins, nous pensons qu'il n'existe pas, qu'il ne peut exister un « gouvernement de la raison », au sens où ceux qui « savent » jouiraient par principe d'une position d'autorité supérieure. D'abord, les experts « savent » généralement des choses précises et validées sur des questions étroites et circonscrites ; or le champ de la décision politique déborde toujours de telles frontières et doit intégrer d'autres dimensions. Ensuite, quelle que soit leur intégrité, les experts n'échappent jamais totalement à l'emprise de leur subjectivité.³⁷ Enfin, conférer un tel privilège à la science serait contraire aux principes de nos démocraties ; le GIEC l'a d'ailleurs compris, lui qui a constamment œuvré pour renforcer conjointement sa légitimité scientifique et une crédibilité politique. Il ne s'agit pas tant de dire le vrai de la science aux gouvernements, que de faire avancer une conviction partagée des risques environnementaux globaux. On est bien là dans un processus profondément politique qui appelle une meilleure compréhension des mécanismes de gouvernance environnementale globale. Par ailleurs les ONG, dans leur diversité, qu'elles soient

³⁵ Voir le concept latourien de « Parlement des choses » dans *Politiques de la Nature* (1999), ou celui de « Nouveau Sénat » de Dominique Bourg.

³⁶ Sur le GIEC, voir Dahan (2007, 2008).

³⁷ Voir p.ex. la figure du « conseiller du prince » chez P. Roqueplo (1992, 2002).

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

- Une deuxième difficulté de prise en compte des intérêts de la Nature ou du Climat, de la préservation d'éléments naturels ou de ressources, dans des instances politiques, réside dans la *myopie* de la démocratie, scandée par les échéances électorales courtes des nations démocratiques. Alors, comment prendre en compte le long terme, l'intérêt des générations à venir ? Comment renforcer politiquement le futur, s'interroge Pierre Rosanvallon (2009), qui remarque que les Etats forts ont toujours été historiquement moins court-termistes que les pouvoirs faibles. Faire entrer la dimension écologique dans l'ordre constitutionnel est un premier pas, très insuffisant.

- Enfin, troisième difficulté, et non des moindres, le caractère *global* du risque climatique qui exige une prise en main et une action à *l'échelle planétaire*. Or, le souci planétaire du long terme est sans doute indissociable de la reconnaissance d'une terre - patrie, d'un raisonnement à partir des catégories d'humanité ou d'espèce humaine. Sauver la planète n'a de sens, note encore Rosanvallon, que si on la pense comme un espace commun de solidarité. On en est très loin. Toutefois, en dépit de leurs imperfections et de leurs lourdeurs bureaucratiques, les diverses initiatives institutionnelles des Nations-Unies pour un développement durable, notamment le Sommet de la Terre de Rio en 1992 ou l'établissement de la Convention climatique, s'inscrivaient dans cette veine. Nous examinerons dans la troisième partie où nous en sommes de ces questions, en particulier après la Conférence de Rio (2012).

3. LA GEOPOLITIQUE DU CLIMAT : CARTOGRAPHIE ET EVOLUTIONS

Entre 1992 et 2009, la négociation climatique - à l'instar de la situation mondiale - a de fait beaucoup évolué et les grands clivages géopolitiques se sont largement déplacés. Pour l'essentiel, elle est passée d'une négociation entre pays du Nord dans les années 1990 à, de nos jours, une négociation Nord /Sud ou encore pays industrialisés/pays en développement.

A. La montée des PED et l'effacement progressif de tout scepticisme

Au moment de la discussion du protocole de Kyoto (entre 1994 et 1997), l'enjeu politique principal était la répartition des objectifs de réduction des émissions : les principaux protagonistes du débat étaient les Etats-Unis, l'Europe, le Japon et les pays dits en transition de l'ex-Union Soviétique. Les pays en développement n'étaient pas concernés par ces objectifs. D'ailleurs, à cette époque, ils refusent de considérer le changement climatique comme un problème global - c'est-à-dire posant la question de limites environnementales globales- et le voient seulement comme un problème de surconsommation du Nord. Après avoir longtemps considéré que l'alerte climatique n'était qu'un cauchemar fabriqué par les scientifiques et les politiques des pays du Nord pour contraindre et empêcher leur développement, les PED vont se familiariser lentement au problème.

Au cours des années 1990, ils ont exprimé une insatisfaction croissante vis-à-vis du cadrage politique du problème climatique, trop marqué à leur point de vue par le poids des sciences dures et le langage de la modélisation numérique. En effet, la méthode des modèles consiste principalement en la résolution numérique d'un problème mathématique d'évolution dont on fixe l'état initial. Or, transférée et utilisée dans le cadre politique, on peut dire que cette méthode efface le passé, naturalise le présent et globalise le futur. La notion d'un état initial, – l'année 1990 dans le protocole de Kyoto –, est particulièrement inacceptable pour le Sud, puisque depuis deux siècles, le Nord s'est développé, industrialisé, équipé, et il a pollué. Or tout le processus de négociations s'est construit sur la considération de ce moment initial, jusqu'à la définition des mécanismes de développement propre prévus par le protocole, qui ne seront comptabilisés qu'en rapport à un niveau « additionnel » par rapport à 1990, très difficile à déterminer. Ainsi, le présent devenait un état naturel donné, n'ayant pas à être interrogé, en dépit des hétérogénéités et des inégalités qu'il embrasse. Enfin, la méthode globalise le futur : toute molécule de CO₂ émise n'importe où sur la planète est comptabilisée de la même façon ; et le choix de la température moyenne comme variable privilégiée accentue encore ce biais de globalisation. Pour les Pays en Développement, quand il s'agit de définir un futur socio-économique de la planète, la méthodologie ne saurait être une méthode issue de la météorologie ; en particulier le moment initial englobe forcément un ensemble de conditions politiques, économiques et sociales héritées de l'histoire.

Ces critiques ont conduit à une première reconfiguration institutionnelle en 1995 du régime climatique, avec la création du SBSTA, organisme d'expertise jouant un rôle tampon entre les experts du GIEC et les gouvernements ; offrant un espace de discussion, voire de contestation

des énoncés scientifiques de l'expertise climatique du GIEC. Quant à ce dernier, il a su entendre les réticences des PED, promouvoir des formes réflexives d'expertise et anticiper les demandes politiques des pays du Sud, en préparant notamment des rapports techniques sur les problèmes nombreux les concernant : usage des sols, questions agricoles ou forestières, *guidelines* pour l'évaluation nationale des émissions de GES ... Quand dans les années 2002-2004, les PED très préoccupés par leur développement ont mis en avant leurs vulnérabilités au changement climatique et la question de l'adaptation, -comme thème central pour les négociations-, le GIEC a accepté avec enthousiasme d'y consacrer des recherches. Le groupe II qui s'occupe des impacts et des vulnérabilités a gagné en importance et en influence dans le GIEC et le quatrième rapport de 2007 a fait une très large place à ces questions.

Le rôle et l'action du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du Climat furent donc ici essentiels. L'attention particulière que le GIEC a accepté de porter aux pays du Sud, l'expertise réflexive qu'il a réussi à promouvoir, la manière dont il a négocié avec le SBSTA (l'Organisme Subsidaire d'Expertise scientifique et techniques des COP) un partage des responsabilités (et une prise en main des questions techniques), lui ont valu de conforter sa légitimité scientifique tout en gagnant le respect des politiques. Cette position a été consacrée en décembre 2007 par l'attribution au GIEC du Prix Nobel de la Paix, conjointement avec Al Gore.

L'alliance singulière et durable qui s'est établie entre les scientifiques du GIEC et les ONG environnementales - à fronts renversés des rapports entre experts et représentants de la société civile, dans d'autres situations de risques (le sang contaminé, la vache folle ou les OGM..) -, a été également cruciale. Au cours de cette évolution, les grandes ONG, proches tant des scientifiques que de leaders des PED, ont conféré un crédit moral aux assertions du GIEC au moment où régnait encore un fort scepticisme sur le risque climatique lui-même (Miller, 2001). Les ONG se sont étroitement impliquées dans un jeu complexe de relations tant avec les experts qu'avec des figures charismatiques des PED. Aujourd'hui, des centres de recherches académiques fonctionnent comme des ONG et mettent leur expertise au service des PED. Il est intéressant de lire les conseils prodigués Saleemul Huq, un des leaders (bengali) du groupe des pays les moins avancés (PMA), lui-même dirigeant d'une ONG de recherche - l'International Institute for Environment and Development (IIED) - aux délégués et aux politiques des autres pays de ce groupe : Il faut, écrit-il, que vous travaillez ensemble, que vous envoyiez toujours le même négociateur en chef pour l'ensemble des réunions à venir, que ce dernier ait une expertise en diplomatie internationale. Il devra être appuyé par des officiels, des experts techniques et des gens des ONG. Surtout, Saleemul Huq argumente fortement en faveur d'une *convergence totale*

entre les intérêts des ONG et ceux des Etats des Pays les Moins Avancés.³⁸ La création des “Climate and Development Day” en a été une illustration éclatante.

L'importance des pays en développement est tout à fait frappante dans les COP. D'un point de vue numérique d'abord : les Pays en Développement sont plus de 130. Dans cet ensemble, plusieurs sous-groupes très actifs se sont organisés de manière autonome ; citons les Pays les moins avancés (PMA, une cinquantaine³⁹), les petits Etats insulaires en développement (une quarantaine), et depuis 2005, la coalition des pays avec des forêts pluviales.⁴⁰ Dans la foule des COP, leur présence peut paraître très importante, comme à Bali, ou à Durban, ou nettement moins comme à Poznan ou à Copenhague. Du point de vue politique, l'importance des PED est également remarquable tant par les événements qu'ils organisent dans le “*off*”, la documentation qu'ils distribuent, que dans la négociation officielle. Et cela ne concerne pas seulement les puissances émergentes, futurs gros émetteurs plutôt courtisés, mais par exemple les PMA ou les AOSIS, qui ont acquis dans cette enceinte un poids sans commune mesure avec leurs émissions.

Un changement sémantique notable a été enregistré à Bali : la dichotomie “pays développés /pays en développement”, s'est substituée à la rhétorique habituelle du Protocole de Kyoto opposant “Parties visées par l'Annexe 1 /et non visées par l'Annexe 1”, ce qui a ouvert une perspective de combinaisons diverses et d'engagements multiples pour les Pays en développement (Watanabe et al., 2008). Possibilité d'ailleurs vite saisie par des groupes de pays ayant des conditions géographiques ou économiques particulières, et revendiquant des dispositions spécifiques.⁴¹ Depuis dix ans, on a assisté à l'émergence de coalitions de pays en développement dans les négociations internationales qui constituent aujourd'hui un facteur important de la transformation du multilatéralisme (Audet, 2009). On ne peut plus ignorer non seulement le Groupe des PMA, l'AOSIS, l'alliance du BASIC, le Groupe Africain, mais aussi des coalitions plus informelles : Rainforest Coalition, la coalition informelle des Pays d'Amérique latine etc. Enfin, au cours de l'année 2010, à l'initiative de la nouvelle secrétaire exécutive de la

³⁸ Huq écrit : “The negotiation process is like a big passenger ship with every one discussing which direction the ship should go. At the same time, a small number of delegates from a few countries recognized for their skills are invited to the ship's bridge to decide which way to steer it. If an LDC and its lead negotiator fail to be invited on to the bridge, no amount of ministerial speeches will make any difference.”

³⁹ 35 en Afrique, 10 en Asie, 5 dans le Pacifique, 1 en Antille.

⁴⁰ Créée à l'initiative de la Papouasie -Nouvelle Guinée, cette coalition (dite Rainforest coalition), a pour objectif de faire reconnaître les efforts déployés par les PED pour ralentir les émissions dues au déboisement.

⁴¹ Pays les moins avancés, pays de l'AOSIS qui risquent d'être submergés par une hausse du niveau de la mer, pays possédant des forêts équatoriales humides etc. Par exemple, un facteur nouveau (et possible de division au sein du G77) est le fait que plusieurs pays ayant des forêts tropicales, comprenant le Brésil et une coalition de 32 pays dont le Costa Rica et la Nouvelle Guinée de Papouasie, ont déclaré leur volonté de déclarer des objectifs de déforestation évitée en échange de compensations. Historiquement, des objectifs internationaux *volontaires* n'avaient jamais figuré dans les positions du G77.

convention, la Costaricaine Christiana Figueres, s'est créé le Dialogue de Carthagène, espace de discussion informel regroupant une quarantaine de pays, de tous horizons, voulant aboutir à tout prix à un accord.

B. Mettre l'adaptation au centre des négociations, le mandat de Bali

Dans les années 2000, non seulement les pays en développement abandonnent tout scepticisme affiché par rapport au risque climatique, mais ils soulignent leur vulnérabilité particulière face aux changements annoncés par les scientifiques. Entre 2002 et 2007, unis au sein du groupe G77+Chine, ils vont réussir par un activisme exceptionnel soutenu par les ONG, à faire reconnaître l'adaptation comme un thème central des négociations climatiques. Une convergence s'est cristallisée un temps (COP de Dehli) entre les Etats-Unis de George Bush qui voulaient retarder le temps de l'action et acceptaient d'évoquer la réduction des vulnérabilités des pays du Sud, et ces derniers qui voyaient là une source de financements supplémentaires sans contraindre leur développement et sans aborder ce qui se passerait après 2012. Après quelques réticences, l'Europe s'est finalement ralliée à l'adaptation tout en ne voulant pas dissocier – contrairement aux Etats-Unis – réductions et adaptations.

A la COP 13 de Bali (Décembre 2007), la négociation a presque capoté dans les dernières heures de la Conférence au cours d'un débat politique très dur. D'un côté les pays en développement refusaient tous les engagements à 2050 ne voulant acter aucune contrainte à leur développement mais demandaient en revanche des engagements pour 2020, horizon qui, à leurs yeux, devait concerner seulement les pays industrialisés et la suite de Kyoto. De l'autre côté, les Etats-Unis refusaient les contraintes pour 2020, mais demandaient des objectifs contraignants pour 2050 car, clamaient-ils (enfin pourrait-on dire !), le problème climatique est sérieux. Quant à l'Europe, tiraillée entre les deux, elle acceptait les contraintes tant pour 2020 que pour 2050. Finalement les délégués ont dû renoncer à toute mention d'horizon temporel et ils ont adopté une Feuille de route qui a sauvé cette COP. Ce qu'on appelle le "mandat de Bali" constitue un agenda autour de quatre éléments dont tous les pays considèrent toujours qu'ils doivent être discutés désormais ensemble. Ce sont :

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

Soulignons que les trois derniers concernent les PED. Le débat sur la signification stratégique d'ensemble de ces quatre piliers de Bali est resté en suspens, comme d'ailleurs l'architecture du futur traité souhaité. Aucune *vision commune partagée* à propos de la route à suivre pour un futur monde "low carbon" n'a émergé à Bali - ceci fut l'un des points majeurs des controverses ultérieures à Copenhague, et le reste jusqu'à aujourd'hui.

Les effets du changement climatique sont multiples, avec de nombreuses thématiques (eau, écosystèmes, production alimentaire, côtes, santé, etc.), une exposition à des risques de nature et d'amplitude variables suivant les régions (stress hydrique, inondations, vagues de chaleur, etc.), des enjeux différents suivant les échelles (régionale, nationale, communautaire, etc.), des contextes plus ou moins favorables à l'élaboration de diagnostics et de solutions à mettre en œuvre, etc. Conceptualiser l'adaptation est donc d'une extrême complexité, et le sujet a longtemps été minoré, notamment à cause du refus d'anticiper l'échec des politiques de réduction. La définition de l'adaptation est si lâche que la stratégie des pays pétroliers a pu jouer sur l'un des critères de la Convention: "les pays développés doivent soutenir les pays qui rencontrent des préoccupations spécifiques" (Art 4.8), pour tenter d'inclure les "mesures de ripostes" (pour faire face à une baisse de leurs revenus pétroliers) dans la notion d'adaptation.

Le thème de l'adaptation⁴² - et l'exigence traditionnelle de fonds qui l'accompagne - revêt une double fonction: d'une part, la reconnaissance d'une injustice climatique due à la responsabilité historique des pays du Nord et la revendication d'une dette écologique à réparer; d'autre part, la reconnaissance d'une plus grande vulnérabilité des pays en développement aux changements prédits (montée des eaux d'une part et sécheresses de l'autre, fréquence et violence des événements extrêmes..), qui mérite aides en équipements, construction d'infrastructures et de services etc. Dans cette dernière fonction, l'adaptation est presque synonyme de développement. Pourtant, les deux notions ne sont pas strictement équivalentes. Plusieurs exemples vont à l'encontre d'un discours selon lequel l'adaptation revient toujours à favoriser le développement - en particulier un développement mesuré par un niveau de PIB. A l'échelle locale, il existe des sociétés traditionnelles qui ne répondent pas aux critères de "développement", mais s'avèrent disposer de capacités de résilience⁴³. Ainsi, des travaux ont comparé assez généralement une soixantaine de pays à développement faible ou modeste et montrent que la vulnérabilité n'est pas directement corrélée à la richesse nationale, ce qui signifie que les capacités en termes

⁴² Dans l'équipe du Centre Koyré dirigée par Amy Dahan, Christophe Buffet achève sa thèse sur le rôle des PMA et la question de l'adaptation dans le régime climatique. Il a aussi effectué un terrain de recherche au Bangladesh. Ses travaux ont nourri nos réflexions et nous le remercions.

⁴³ Exemple de la communauté Singas en Papouasie-Nouvelle Guinée, étudié par J.M. Kelman (2008).

économique et technologique ne peuvent suffire à expliquer toutes les dimensions de l'aptitude à réagir à une crise et à anticiper les prochaines (Brooks et al., 2005, Magnan, 2009).

De fait, en l'absence – depuis Johannesburg en 2002 – d'autres forums internationaux de grande envergure consacrés au développement, le changement climatique est progressivement devenu dans cette décennie une « driving force » de tout le champ du développement (durable ou pas). Cela signifie que toutes les autres questions, environnementales, de développement ou d'équité Nord- Sud, qui composaient depuis les années 1990 l'ensemble des questions concernées par le développement durable, ont tendu à être englobées par le régime climatique, soumises au rythme de sa progression et de la dynamique géopolitique qui s'y développait. La Conférence de Rio 2012 a semblé donner un coup de frein brutal à cette évolution. Nous y reviendrons dans la troisième partie.

C. La question des Forêts et le dispositif du REED+⁴⁴

Une des premières questions de controverse dans la décennie précédente, la question des forêts, témoigne exemplairement de la nouvelle prise en main récente par les PED de leurs intérêts. Selon le GIEC, la déforestation représente 20% des émissions de gaz à effet de serre. Celle-ci touche majoritairement des pays qui sont en voie de développement. Le rapport Stern estime que le coût pour réduire la déforestation de 50% est de 5 à 15 milliards de dollars alors que les conséquences climatiques seront bien plus élevées. Dans le cadre du protocole de Kyoto, le mécanisme de développement propre (MDP) ne reconnaît dans le secteur des sols⁴⁵ que les projets de boisement et reboisement forestier. La question d'un mécanisme permettant d'éviter la déforestation est arrivée à l'ordre du jour des négociations en 2005, lors de la COP de Montréal, avec une proposition de la Papouasie -Nouvelle Guinée et du Costa Rica. La question de la dégradation s'y est ensuite ajoutée, avec les propositions de plusieurs pays du bassin du Congo qui souhaitent être récompensés pour la sauvegarde de leurs forêts, mais elle est encore vouée à la discussion puisque le concept même de dégradation n'a pas été défini en amont par les experts du GIEC.

A Bali, en 2007, la décision est prise d'inclure dans le successeur du Protocole de Kyoto un mécanisme financier pour rémunérer les pays qui réduisent les émissions issues de la

⁴⁴ Dans l'équipe du Centre Koyré dirigée par Amy Dahan, Aurore Viard-Crétat suit le dossier Forêts et alimente nos réflexions de ses recherches. Nous tenons ici à l'en remercier.

⁴⁵ Land Use, Land-use change and forestry (LULUCF)

déforestation et de la dégradation des forêts. Depuis ce moment, la question est suivie par le SBSTA, organe chargé des questions scientifiques, et porte sur un mécanisme qui sera mis en place dans la gouvernance post 2012. Intitulé REDD⁴⁶, ce sujet a été vivement débattu depuis Bali avec une mobilisation considérable dans le *off*. Outre les « forest day », qui ont toujours connu une affluence exceptionnelle, on compte une vingtaine d'ateliers sur le sujet à chaque COP se positionnant sur les principaux points en litige: la question des droits des peuples autochtones, celle du financement par fond ou par un marché, et celle de l'inclusion (ou pas) de la biodiversité dans le programme. Certaines forêts étant des réserves exceptionnelles de biodiversité, la question de savoir quelle convention doit prendre en charge ce point est objet de discussions. La Norvège et l'Allemagne défendent l'inclusion de la biodiversité des forêts dans le traité post-2012, dans un souci de simplification de l'architecture. Les "peuples autochtones" plaident pour que mention soit faite expressément de leurs droits dans les textes en négociation sur le REDD, plus particulièrement une référence à la « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », votée en 2007 par l'assemblée générale de l'ONU, contre les Etats Unis d'Amérique et l'Australie. Ces deux mêmes Etats ont d'ailleurs fait exclure les « communautés » du processus de mise en place du REDD.

Les enjeux des négociations sur la déforestation portent sur le scénario de référence, le niveau de dégradation des forêts et comment l'apprécier, le processus de marché ou la création de fonds, voire un mécanisme liant les deux. Le mécanisme de développement propre a été longtemps le seul au sein du protocole de Kyoto permettant des échanges entre pays du nord et pays du sud. Le REDD est devenu un moyen de pallier aux failles de ce mécanisme duquel plusieurs Etats en développement étaient exclus, sans pour autant le remettre en cause. Un fond a été mis en place, en partenariat avec l'ONU et géré par la Banque mondiale. Mais les critiques de la Banque mondiale étant nombreuses et vives, tant de la part des ONG que de certains pays du Sud,⁴⁷ il a été finalement acquis que la démarche par projet mise en place pour le MDP et supervisée par la Banque mondiale ne serait pas retenue pour le REDD, au profit d'une gestion proprement nationale.

⁴⁶ Reduced Emissions from Deforestation and Degradation. Le REDD est rattaché au SBSTA dans le système UNFCCC, mais il fait aussi l'objet d'un programme intitulé UN-REDD qui regroupe la FAO, le PNUD et le PNUE, dédié aux pays en voie de développement. Ce programme a été lancé officiellement en septembre 2008 par Ban Ki-moon et le premier ministre norvégien Jens Stoltenberg. L'initiative est soutenue par l'IUCN.

⁴⁷ La critique à l'égard des MDP est revenue notamment lors de la présentation de l'UN REDD programme, dans la bouche de Gisela Ulloa Vargas (Natural Clean Development Office, Bolivie). Elle aussi pointait deux aspects bénéfiques du système du REDD par opposition aux MDP : 1) il profite à tous les pays, contrairement aux MDP dont seuls quelques-uns bénéficient et 2) ce n'est pas une méthode par projet comme les MDP mais ce sont les gouvernements qui sont en charge de le gérer.

Les négociations climatiques sont devenues l'un des lieux légitimes pour parler gestion durable et conservation des forêts du Sud. Le processus REDD+ est souvent pris en exemple comme thématique de négociation avançant avec succès dans une ambiance générale morose et tendue. Dans un contexte de réduction globale de l'aide au développement, ce dispositif est également attendu par le secteur forestier et développementaliste comme un levier supplémentaire pour obtenir des fonds ; de nombreux intérêts se sont cristallisés que ce soient ceux des acteurs visibles dans les négociations - gouvernements, organisations de la société civile, ONG,...- ou ceux d'acteurs moins souvent présentés comme des "parties prenantes", comme le monde de l'expertise, de l'industrie forestière ou de la finance carbone. L'enthousiasme suscité a conduit à la circulation d'un discours diffus mais omniprésent sur les co-bénéfices d'un dispositif qui, quoique centré sur le carbone, pourrait jouer un rôle majeur dans la lutte globale contre la déforestation.

Pourtant, alors que l'on commence à rentrer dans le détail du mécanisme, il apparaît de plus en plus que le REDD+ ne va sûrement pas régler tous les problèmes sur lesquels achoppent les tentatives de préservation des forêts depuis des dizaines d'années ; les forêts sont prises dans des réseaux denses et trans-sectoriels d'enjeux et d'intérêts, très différents d'un pays à l'autre, ce qui complexifie toute initiative globale. Le REDD+ pourrait donc éventuellement devenir un levier à perfectionner et à coordonner, complémentaire aux autres initiatives à l'œuvre et toujours en débat : certification de l'exploitation, aires protégées, appui à la gestion communautaire, renforcement des législations et capacités des Etats à lutter contre la déforestation illégale... A l'instar de ces autres outils de gestion ou de conservation des forêts, les conséquences et résultats du mécanisme seront dans une large mesure déterminés localement, en fonction des situations législatives, foncières, politiques et des rapports de force entre bailleurs, gouvernements, industriels, populations locales etc. La flexibilité qui s'inscrit dans les textes de la convention climat tend donc à renforcer le caractère potentiellement "à double tranchant" du REDD+.

D. La Chine, puissance émergente emblématique

La Chine est depuis 2007 le plus gros émetteur mondial (par an) de gaz à effet de serre et sa croissance industrielle et économique exceptionnelle (supérieure à 2 chiffres pendant dix ans) en fait l'un des acteurs majeurs de la nouvelle géopolitique du carbone. Par ailleurs, elle bénéficie d'une aura incontestable au sein des pays du Sud. Sa position est donc centrale à tous égards dans le processus des négociations.

L'objectif de construire une société efficace du point de vue énergétique et "environmentally-friendly" est hautement proclamé par le pouvoir chinois, notamment dans son dernier plan quinquennal, mais la situation, on s'en doute, est très complexe. Quelques chiffres ici sont indispensables (Lewis, 2008). En 2006, à l'échelle mondiale, les émissions de carbone à partir d'énergie fossile ont augmenté de 2,6 %, tirées par la consommation globale de charbon qui, elle, a augmenté de 4,5%, la Chine y contribuant pour les 2/3. Dans le pays, la consommation d'énergie augmente de 10% par an, celle de pétrole 9% et celle de charbon 15%. L'industrie dont la production augmente de près de 18% par an consomme 70% de l'énergie utilisée, et la base industrielle de la Chine se substitue de manière croissante et dans de nombreux secteurs, à celle du monde entier ; elle produit par exemple 35% de l'acier mondial, 28% de l'aluminium mondial, au lieu de 12% et 8% une décennie plus tôt. Sans omettre la part du textile et de l'habillement qui a augmenté de 80%. La Chine a une stratégie de développement basée massivement sur la production industrielle – ce qui n'est pas le cas de l'Inde – et le gouvernement chinois fait tout pour maintenir la croissance la plus forte possible et le plus longtemps possible. Les raisons, selon Patrick Artus (2008: 20) et de nombreux économistes, en sont essentiellement politiques : éviter l'accroissement des inégalités entre les campagnes et les villes, créer suffisamment d'emplois pour résorber le chômage urbain et compenser les pertes d'emplois dans les entreprises d'Etat, résoudre les migrations des campagnes vers les villes. En résumé, accroître le bien-être de la population pour qu'elle ne remette pas en cause certaines directions prises par le pouvoir, qui ont conduit notamment à la dégradation des services publics et de la protection sociale. En fait, c'est principalement le couple (exportations)/investissements liés à l'exportation) qui tire la croissance en Chine, et non la consommation intérieure des ménages.⁴⁸

La Chine dépend du charbon pour plus des deux-tiers de ses besoins et pour 80% en ce qui concerne la production d'électricité. Les usines fournissant de l'énergie à partir de ce combustible sont plus nombreuses en Chine qu'en Inde et aux Etats-Unis réunis et on s'attend à ce que la puissance énergétique, produite de cette façon, double d'ici 2030, représentant des émissions additionnelles de près de 86 billions de tonnes. La part du pétrole est de 21% , celle de l'hydraulique 5,6%, celle du gaz naturel 2,9%⁴⁹. La Chine a de très importantes réserves de charbon, les troisièmes du monde après les Etats-Unis et la Russie, et elle en a été jusqu'à ces

⁴⁸ De 2002 à 2007, les exportations de la Chine (en volume) croissent de 29% par an en moyenne, l'investissement de 20%, et la consommation de 8%. Et 40 millions de ménages chinois seulement auraient un revenu annuel supérieur à 6000 dollars, ce qui correspond au seuil au-delà duquel la consommation d'autres biens que les produits de base se développe. La consommation intérieure ne peut pas être le moteur de la croissance dit Artus.

⁴⁹ Sources: BP Statistical review of World Energy (2008) et Jean-Marie Chevalier (2008).

dernières années un exportateur. Et pourtant, la production nationale est désormais insuffisante pour satisfaire l'énorme demande tirée par la production d'électricité et la sidérurgie. L'avenir du charbon chinois semble lié aux investissements qui seront faits pour augmenter la productivité des mines et améliorer le transport sur longue distance, sans compter la question du bilan environnemental. En effet, l'aggravation de la pollution est énorme et paraît de moins en moins acceptable pour la population urbaine. Pour le pétrole et le gaz, la Chine recourt massivement aux importations. Comme l'a souligné Joanna Lewis (2008), la stratégie climatique de la Chine a toutes chances de rester centrée sur la stratégie de développement énergétique, elle-même très déterminée par ses objectifs de développement économique. La relation entre la croissance économique et l'utilisation énergétique importe au pouvoir chinois au moins autant du point de vue de la sécurisation des approvisionnements énergétiques que du point de vue des émissions. La dimension énergétique est devenue un volet fondamental de la politique étrangère chinoise.

En Juin 2007, un Plan national du climat a été arrêté, après que le gouvernement chinois ait d'abord préparé un Rapport d'Evaluation nationale sur le Changement climatique, conduit en collaboration avec une vingtaine de départements ministériels et ayant demandé quatre ans d'efforts. Le Rapport « Climate Change Assessment » est d'ailleurs construit en trois parties comme celui du GIEC : état du changement climatique en Chine, impacts et adaptation, mitigation et évaluation socio- économique des politiques de réductions⁵⁰. La plupart des programmes et des mesures politiques mentionnés dans le Plan climat sont des politiques orientées vers l'économie et le secteur de l'énergie. On y distingue trois domaines clés : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et la politique industrielle. Sur le premier point : bien que la Chine ait quadruplé son PIB entre 1980 et 2000, elle n'avait que doublé sa consommation d'énergie dans la période, réalisant par conséquent des gains d'intensité énergétique sans commune mesure avec ceux de n'importe quel pays ayant connu une trajectoire comparable d'industrialisation. Malheureusement, cette tendance s'est brutalement inversée entre 2002 et 2005, période au cours de laquelle la consommation énergétique a surpassé pour la première fois la croissance économique, avec des conséquences dramatiques du point de vue des émissions⁵¹. Le Plan chinois veut réagir à cette tendance. Il énonce des critères visant d'une part à éliminer les usines désuètes (totalisant 8% des capacités de génération énergétique d'ici 2010), d'autre part à accroître l'efficacité énergétique dans les

⁵⁰ D'après ce rapport, certaines zones de la Chine souffrent déjà d'une hausse du niveau de la mer de 5 cm par an, et d'un recul des glaciers sur le plateau tibétain.

⁵¹ Sources : Données sur les émissions du Oak Ridge National Laboratory ; sur le PIB : 2006 China Statistics Yearbook.

buildings, l'industrie, et la consommation de biens. Les normes avancées pour les véhicules sont plus strictes que celles des US ou d'Australie mais moins qu'en Europe ou au Japon. Sur les énergies renouvelables, l'objectif est de passer de 7% aujourd'hui à 16% en 2020 ; et d'atteindre 20% dans la production d'électricité à cet horizon. Il faut noter que les usines chinoises produisent déjà 40% des turbines éoliennes utilisées en Chine, et que l'industrie chinoise du photovoltaïque pourrait bien dominer celle du monde d'ici cinq ans. Les objectifs pour le nucléaire sont de passer de 1,5% aujourd'hui à 7% en 2030, le gouvernement chinois ayant annoncé leur intention de construire une quarantaine de réacteurs nucléaires d'ici 2020.

Néanmoins, on constate à l'évidence que changer la trajectoire des émissions de CO2 en Chine exigera un déplacement encore beaucoup plus substantiel de la place du charbon, ou alors des investissements particulièrement massifs dans les technologies de capture et séquestration du carbone ou d'autres technologies nouvelles de "charbon propre"⁵². C'est bien ce que le plan climat chinois a défini comme priorités. Il est en revanche beaucoup plus discret sur la question du développement urbain, sur la politique des transports ou le rôle accordé à l'automobile..., sans parler de l'idée de pouvoir agir sur la demande sociale d'énergie qui elle est totalement absente. Le Plan Climat révèle néanmoins un changement de ton par rapport à la question climatique. La Banque Mondiale a utilisé à son sujet l'expression de *closing window of opportunity* (Berrah et al., 2007), que reprend Jean-Marie Chevalier (2008: 68), et qui signifie : La Chine est à un moment crucial ; elle pourrait encore prendre les mesures nécessaires pour rendre sa croissance soutenable, la fenêtre d'opportunité pour l'action immédiate existe mais elle est en train de se fermer.

La Chine a ratifié les premiers accords du Protocole de Kyoto à un moment où comme PED, elle n'avait aucun engagement. Elle fut très réticente en particulier sur le mécanisme de développement propre (MDP) au moins jusqu'à la réalisation en 2005 de son premier bilan d'émissions : les critères dits « d'additionnalité » ne lui semblaient pas simples à évaluer et la Chine a toujours manifesté une grande méfiance vis-à-vis de toute intervention de partenaires étrangers chez elle. Un réflexe traditionnellement protectionniste se conjugait ici avec le scepticisme sur ce mécanisme permettant aux pays industrialisés du Nord de ne rien faire chez eux. Toutefois, la position chinoise a changé radicalement ces dernières années et elle a commencé à réaliser les bénéfices politiques et économiques que le MDP pouvait lui apporter. Il

⁵² Les technologies dites de charbon propre sont diverses : chaudières à lit circulant fluidisé, projets de gazéification du charbon, piste de l'essence fabriquée à partir du charbon soit directement soit indirectement... Elles présentent plus ou moins d'avantages, de risques, font augmenter les coûts. Des usines pilotes existent déjà. Voir présentation de Jean-Marie Martin Amourous, à un colloque sur le charbon à l'Université de Paris-Dauphine, 31 Mai 2007. (dauphine.fr/cgemp)

peut aider notamment à stimuler l'investissement dans des projets qui réduisent les émissions et couvrent le coût additionnel de l'efficacité énergétique ou de la technologie dite low-carbon. Aujourd'hui, la Chine est le premier pays pour le MDP, avec à peu près 1,2 milliards tonnes équivalent carbone de crédits, ce qui représentait en Mars 2008, 55% des réductions totales d'émissions enregistrées sous ce régime (UNDP Environment and Energy Group, 2008: 180).

Le gouvernement chinois a créé de nouvelles agences et un département du changement climatique sous l'égide de la Commission de la réforme et du développement national (National Development and Reform Commission). Et il a introduit l'idée de politiques d'émissions différenciées suivant les régions géographiques du pays, avec des mécanismes *d'éco-compensation* entre provinces, notamment un transfert de l'Est vers l'Ouest. Ce qui signifie que les mécanismes compensatoires et de flexibilité, mis en place dans le cadre international du processus de Kyoto entre pays du Nord et pays en développement, ont été transférés à l'intérieur même de la Chine, et adaptés entre régions de l'Est plus développées (industrialisées et urbanisées) et régions de l'Ouest (jugées plus arriérées et pauvres). Les responsables rencontrés en Chine⁵³ insistent sur le « low-carbon path » que la Chine devrait emprunter, expression jugée préférable à celle de « sustainable development » moins précise ou plus floue. En partenariat avec l'ONU, le gouvernement a établi en 2008 un programme sur le changement climatique et le renforcement des capacités de développement, dont on a eu un écho dans l'atelier organisé en commun avec le PNUD⁵⁴. Cet atelier très suivi a confirmé l'intérêt primordial que portent la Chine et ses institutions de recherche aux mécanismes de transfert technologique et à l'approche sectorielle de la coopération internationale dans un régime post-2012⁵⁵.

Sur la scène internationale, la Chine est un acteur reconnu qui capitalise nombre de caractéristiques d'une grande puissance. Mais pays encore en développement, avec un PIB par habitant en dessous de la moyenne mondiale et une quantité d'émissions par habitant six fois moindre que celle des US, la Chine a toujours joué dans les COP la carte des Pays en

⁵³ Au cours d'une mission en Chine en Novembre 2008 à Pékin, Amy Dahan a rencontré plusieurs chercheurs de l'*Institute of Policy and Management* (Chinese Academy of Sciences), et de l'Université Tsinghua de Pékin, dont M. Zhang Kunmin, Vice-Président de la *Chinese Society on Sustainable Development*, ONG qui joue le rôle de think tank puissant auprès des responsables politiques de très haut niveau.

⁵⁴ The UN-China climate change partnership.

⁵⁵ Voir les rapports distribués en 2008 à la COP de Poznan: *Sectoral Analysis for International Technology Development and Transfer*, par Can Wang & al., Global Environment Research Center, Department of Environmental Science and Engineering, Tsinghua University.; et *Proposal on Innovative Mechanism for Development and Transfer of Environmentally Sound Technologies (ESTs) as One of the Drivers to Implement Bali Action Plan*, par Ji Zou & al., Program of Energy and Climate Economics (PECE) Renmin University. Cela fait des années que la Chine met l'accent sur la demande de transferts de technologies et elle a proposé de créer une institution -(le Technology Development and Transfer Board)- et un Fond -le Multilateral Technology Acquisition Fund)- à cet effet.

développement. Dans les négociations du climat, elle appartient au groupe dit G77+ Chine⁵⁶. Or, la solidarité des PED entre eux a été depuis le début leur stratégie immuable pour influencer les négociations, en dépit des différences économiques massives et des intérêts disparates. Ils ont tenté de construire des positions communes au sein du groupe. L'idée a toujours été d'insister sur la responsabilité historique du monde industrialisé et sur la disparité des montants d'émissions per capita. L'alliance de la Chine avec le G77 n'a jamais failli de ce point de vue. En 2005, Xie Zhenhua a déclaré que la Chine s'engagerait et prendrait des décisions après évaluation des efforts des autres pays. La défection américaine a donc pesé très lourd dans la position chinoise ; à Bali, la Chine a refusé toute cible à l'horizon 2050, si les pays développés ne définissaient pas des réductions pour 2020. En fait, même si les émissions chinoises dépassent aujourd'hui annuellement celles des US, elle peut arguer qu'il faudra encore des années avant qu'elles ne les dépassent sur une base *cumulative* (en tenant compte de la contribution historique dans l'atmosphère puisque les gaz à effet de serre y restent plusieurs siècles), ou des décennies avant qu'elles ne les dépassent sur une base per capita.

La Chine bénéficie d'un incontestable leadership au sein des Pays en Développement, face aux pays de l'annexe 1, comme elle l'a démontré à de multiples reprises. A Poznan par exemple, quand l'Europe a annoncé son paquet climat énergie et pensait tirer bénéfice du succès même relatif de sa négociation interne, l'atmosphère de la plénière a été plombée par une intervention sèche et procédurale de la Chine. Celle-ci attirait l'attention sur l'échec des négociations sur les mécanismes de financement de l'adaptation, ouvrant ainsi la voie à une cascade d'interventions des délégués de pays du Sud (Amérique latine, Afrique, Inde), particulièrement dures à l'égard des pays développés. L'épisode est emblématique de la place occupée par la Chine, en position vigilante, dans l'ensemble des pays en développement.

E. Les enjeux éthiques: A la recherche d'une vision commune⁵⁷

Une des discussions les plus profondes et les plus conflictuelles des négociations porte sur l'élaboration d'une « vision commune ». Il s'agit, ni plus ni moins, de déterminer les grands axes de l'avenir du processus. L'enjeu principal du débat, formellement lancé à Montréal lors de la

⁵⁶ Ce point est important puisque comme ce nom ne l'indique pas, le groupe des 77 comprend 129 pays qui sont les PED.

⁵⁷ Le terme anglais « shared vision » a été traduit en français par « vision commune » ou « vision partagée ». Nous utilisons les deux termes de façon synonyme.

première conférence après l'entrée en vigueur en 2005 du Protocole⁵⁸, était d'associer les grands pays émergents aux efforts de réduction des émissions. Le protocole de Kyoto, même s'il était pleinement respecté par tous les pays signataires, ne couvrirait qu'une fraction des émissions actuelles (moins de 15%) et une fraction de plus en plus petite des émissions futures, puisque des pays à forte croissance économique comme la Chine, l'Inde et le Brésil, n'y ont pas d'objectifs chiffrés. Or, les inclure dans un futur traité avec des objectifs contraignants - comme le suggèrent depuis longtemps l'Europe et les Etats-Unis -, implique de faire des catégories parmi les pays en développement⁵⁹, jusqu'ici unis dans le G77+ Chine, ce qu'ils ne sont pas prêts à accepter.

Inclure des PED dans un traité futur pose fondamentalement les questions d'*équité* et de *responsabilité*. La formule qui régit toujours les discussions sur la réduction des émissions est celle de « *responsabilité commune, mais différenciée* »⁶⁰, qui vient de Rio 92, mais s'il est nécessaire de la préciser d'avantage pour la rendre opératoire dans le cadre d'un accord après-2012, il est clair aussi qu'elle ne prend pas suffisamment en compte la préoccupation majeure des PED, qu'est le *développement*. Pour associer ces pays, il semble inévitable de poser en amont de toute négociation sur des réductions d'émissions la question du droit au développement. Or comment imaginer un développement équitable dans un monde menacé par le changement climatique ? Les PED défendent dans ce débat un « droit égal à l'atmosphère commune », qui suit l'approche de « *contract and converge* », nommé aussi « *equal entitlements approach* »⁶¹. Cette revendication, reprise par le mouvement « *climate justice now* », est intéressante, parce qu'elle montre toute la complexité de la question du changement climatique : en définissant l'atmosphère comme un bien commun et le développement économique à la fois comme un droit humain et un processus qui passe par l'occupation partielle de cet espace, les PED défendent que la *convergence par tête à long terme* des émissions de gaz à effet de serre devrait être le principe

⁵⁸ A la Conférence de Montréal (COP11/MOP1). Pour plus de détails, voir UNDP (2008: 9).

⁵⁹ A ce stade du processus, il ne s'agit pas d'imposer des objectifs de réduction absolue des émissions aux PED, mais de les inciter à découpler croissance économique et émissions. Le GIEC propose dans son quatrième rapport des « déviations substantielles de la ligne de référence » (*substantial deviation from baseline*) pour les économies émergentes en 2020 ou, selon l'intensité carbone et la puissance économique des pays, en 2050 (IPCC, 2007b: 776). Pour un résumé de l'état des discussions, voir Höhne et al. (2008).

⁶⁰ « Le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique » (Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Nations Unies, 1992, p.2).

⁶¹ Le concept d'une convergence sur le long terme des émissions de gaz à effet de serre par tête a été proposé par Agarwal et Narain (1991) dans un article très controversé à l'époque, avant d'être repris et développé (Grubb, 1995, CSE, 1998). L'élaboration du concept « *contract and converge* » est due au Global Commons Institute (1991), puis à Aubrey Meyer (2000).

guidant les négociations⁶². Ce cadrage de la question de l'équité en termes d'émissions par tête semble accepté, dans le « in » comme dans le « off » des arènes climatiques; mais au fond cet accord est très théorique car il s'agit d'une convergence à long terme et les différentes étapes qui nous séparent de cet horizon lointain sont laissées dans le vague.⁶³.

En revanche, il n'y a pas d'accord, même théorique, sur la question de la *responsabilité historique*. Le terme « responsabilité » figure déjà dans la Convention Climat, mais c'est surtout une proposition du Brésil, soumise en 1997⁶⁴, qui a relancé le débat. La proposition part du constat que le développement des pays industrialisés est passé par une occupation disproportionnée de l'atmosphère commune, et que les effets déjà observables du changement climatique sont essentiellement le résultat des émissions du Nord. Si elle a été élaborée pour répondre au besoin de répartir le fardeau financier de la réduction des émissions entre les pays développés, l'approche constitue aujourd'hui la toile de fond pour des revendications à la fois dans les discussions sur des objectifs de réduction à long terme et dans ceux sur le financement de l'adaptation. Or l'application du principe du pollueur-payeur dans une perspective historique pose des problèmes d'ordre éthique – une grande partie des émissions date d'une période où l'effet de serre anthropique était mal connu – et scientifique, car de nombreuses incertitudes persistent quant à l'attribution par pays du réchauffement anthropique (den Elzen et Schaeffer, 2000). Comment faire la balance entre responsabilités historiques et tenir compte des émissions présentes et futures (par exemple jusqu'en 2020 ou 2050), dont une part bientôt majoritaire sera due aux pays du Sud ? Enfin, les PED ont toujours insisté pour que les discussions sur la « vision commune » ne se concentrent pas seulement sur l'atténuation mais incluent les quatre piliers de Bali⁶⁵. La question est importante, parce que l'adaptation, le financement, et l'échange de technologies sont des sujets très chers aux PED, qui ont toujours fait d'un accord sur ces points un préalable (ou une monnaie d'échange) aux négociations sur des objectifs contraignants à moyen et long terme.

⁶² "China said that the principles of differentiated responsibilities and equity would require allowing developing countries the space to develop. The limited atmospheric resources have been excessively occupied by the developed countries" (Third World Network, TWA Poznan News Update, 9 (09.12.), 2008, p.2/3).

⁶³ Une proposition de la Suisse concernant les financements par exemple part de ce principe, et plusieurs analyses venues de centres académiques (notamment les universités de Harvard et de Sussex) sur le futur du processus, prennent comme cadre d'analyse la convergence par tête des émissions.

⁶⁴ UNFCCC, *document FCCC/AGBM/ MISC.3*, en ligne : <http://unfccc.int/resource/1997/agbm/misc01a03.pdf>

⁶⁵ L'Union Européenne a reconnu lors de la table ronde sur la vision commune que celle-ci « is relevant to all the BAP building blocks and recognizes the need for scaling up finance and investment » (Third World Network, TWA Poznan News Update, 9 (09.12.), 2008, p.1). A la suite, un observateur affirme : « L'accomplissement le plus important est que nous sommes tous d'accord qu'une vision commune ne concerne pas uniquement les objectifs et qu'elle devrait englober tous les éléments du Plan d'action de Bali » (cité dans iisd, *Bulletin des Négociations de la Terre*, 12(388), 4.12.2008, p.2). et Third World Network, TWA Poznan News Update, 2 (02.12.), 2008, p.2.

L'Inde est particulièrement active et intransigeante sur les questions d'éthique et de justice climatique. Le TERI, institut proche du gouvernement indien, a présenté un Rapport à Copenhague sur ce que serait « une approche éthique du changement climatique » (TERI, 2009).⁶⁶ Ce rapport, significatif des positions indiennes, veut intégrer dans un même cadre les responsabilités historiques et futures des émissions et il s'appuie sur l'idée de budget carbone, une approche reprise par d'autres acteurs. L'institut s'appuie sur deux hypothèses :

- le principe d'égalité par tête des émissions pour l'allocation des budgets⁶⁷,
- l'idée d'une « compréhension commune » des choses qui aurait existé dès 1850.

Le rapport fait les calculs pour deux valeurs de budget disponible, respectivement 600 et 750 Gt, et aboutit à un droit d'émissions situé entre 3,19 et 3,44 tonnes/humain/an. Les pays développés en auraient consommé en moyenne 13,97 t/h/a, alors que ceux non Annexe I en sont à 1,98. Le budget carbone est utilisé ensuite pour estimer la *dette climatique* des pays de l'Annexe I et les sommes dues aux pays non Annexe I. Le rapport considère quatre périodes possibles de responsabilités historiques remontant respectivement à 1850 (début de l'ère industrielle), 1900, 1970 et 1990. Il aboutit au fait que les pays développés ont entièrement épuisé leur budget carbone, et propose la constitution d'un « World Climate Debt Fund » afin de collecter leur dette, et de la redistribuer aux pays en développement. Selon leurs calculs, la dette annuelle peut atteindre jusqu'à 0,5% du PIB des pays Annexe I, et les flux financiers jusqu'à 11% du PIB de certains pays non Annexe I. Cette approche, on s'en doute, a suscité beaucoup d'interrogations et de réserves, y compris chez les petits pays vulnérables qui n'ont pas une démographie importante et ne recevraient sur cette base que des sommes très insuffisantes. La méthode paraît taillée sur mesure pour l'Inde, dont on estimait en 2009 que l'énorme population n'émettait en moyenne que 1,1 t/h/a.

4. LA CONFERENCE DE COPENHAGUE : LA FIN D'UN CYCLE

La construction de la Conférence de Copenhague comme un moment décisif mondial — d'abord par les ONG qui suivent le processus climatique, puis de la part de divers acteurs (Etats, organisations internationales..), et enfin dans les médias de tous pays— , où tout allait se jouer dans le régime climatique, est un phénomène étonnant en soi, que nous ne traiterons pas ici

⁶⁶ Mentionnons que le président du GIEC, Rajendra Pachauri, lui-même appartenant au TERI, a ouvert cette réunion.

⁶⁷ C'est le principe du « common entitlements approach » dont il était question ci-dessus (Agarwal et Narain, 1991).

dans toute son ampleur. Nous revenons néanmoins assez longuement sur cette Conférence, moment de vérité pour le régime climatique, qu'il faut avoir à l'esprit pour éviter toutes les illusions quant aux perspectives futures.

A. Le retour des Etats-Unis dans le processus climatique

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

Quant à la future architecture du processus, on avait pu percevoir, dès l'année précédente à la lecture du rapport sur *l'International Climate Agreements*⁶⁸, piloté par Joseph E. Aldy et Robert N. Stavins (2008), que les milieux démocrates étaient pour le moins sceptiques sur les chances d'une approche top-down. En d'autres termes, un traité international fixant des objectifs ciblés à tous les pays et un calendrier de mise en œuvre, avec des plafonds d'émissions évoluant dans le temps, à partir d'une *formule* qui reflète les responsabilités historiques, les capacités présentes et les conditions d'équité, bref tout ce qui constituait le cadre explicite du processus de négociations, leur paraissait une ambition illusoire. Leur préférence allait nettement vers une approche fondée sur des politiques nationales allant éventuellement de pair avec un ensemble d'accords internationaux qui traiteraient séparément de secteurs ou de questions importantes,

⁶⁸ Aldy est en charge à la Maison Blanche du dossier climatique depuis fin 2008.

tant pour le changement climatique que pour leurs intérêts économiques propres (transferts technologiques, sécurité énergétique). Cette appréciation allait se confirmer fortement à Copenhague et finalement prévaloir par la suite. L'examen des conférences de presse de Barack Obama à Copenhague - et les décisions postérieures de son gouvernement - montre que le président américain a toujours eu en tête des préoccupations intérieures relatives à l'énergie, à l'emploi, au développement d'un « greenbusiness » ou encore à la sécurisation de son électorat, et qu'il s'adressait avant tout à sa propre opinion publique.

B. Les positionnements et les demandes des puissances émergentes

Le Brésil est arrivé à Copenhague avec des objectifs parmi les plus ambitieux des pays présents⁶⁹ : une atténuation des émissions par rapport à la trajectoire *business as usual*, allant de 36,1% à 38,9% en 2020, ce qui représente 15 à 18% de réductions absolues en 2020 par rapport à 2005. La moitié de ces efforts de réduction devant être acquis par la poursuite des réductions de la déforestation qui en est - selon les estimations brésiliennes - à son plus bas niveau depuis 20 ans mais représente encore aujourd'hui près de 70% des émissions du pays. Le fait que ce pays encore en développement, non astreint par le protocole de Kyoto, ait choisi volontairement un objectif aussi significatif pour 2020 est hautement symbolique. Pays en forte croissance, le Brésil a vu se développer ces dernières décennies d'importants mouvements socio-environnementaux et culturalistes. Il affirme avoir choisi de les reconnaître, notamment le « *peuple de la forêt* », et de tabler sur des innovations institutionnelles ou juridiques pour tenter de gérer au mieux, conjointement, la protection de la biodiversité et l'amélioration des conditions de vie des populations. Très soucieux de sa souveraineté - l'Amazonie est brésilienne avant tout - il joue depuis vingt ans simultanément la carte de l'environnement et celle du marché concurrentiel.

La Chine, se définissant comme une grande puissance responsable de la planète, a affirmé elle aussi que, accord ou non, elle comptait développer une politique climatique sérieuse. Elle promettait une *réduction notable* (notable margin) de son intensité carbone (quotient des émissions carbone par le PIB) sans avancer de chiffres précis. Toutefois, comme le soulignent plusieurs auteurs⁷⁰, sa politique climatique a toutes chances de rester centrée sur sa stratégie de développement énergétique, elle-même déterminée par les questions de sécurisation énergétique. La Chine est engagée incontestablement, nous l'avons déjà dit, dans une réduction

⁶⁹ <http://www.wri.org/stories/2009/11/brazil-pledges-ambitious-emissions-reductions>

⁷⁰ On peut mentionner notamment J. Lewis (2008), P. Artus (2008: 20), J-M Chevalier (2008).

conséquente de ses émissions de ses GES. Elle développe avec volontarisme le secteur des renouvelables - éolien et photovoltaïque dont elle devient le premier exportateur mondial - qui devrait atteindre 16% de son bouquet énergétique en 2020. Les objectifs pour le nucléaire sont d'arriver à 7% en 2030, la Chine ayant décidé de construire une quarantaine de réacteurs d'ici 2020. Toutefois, en dépit de ces efforts, et de mesures annoncées dans le Plan climat, orientées vers l'efficacité énergétique et la politique industrielle, l'économie chinoise risque de demeurer fortement carbonée pour le prochain demi-siècle parce qu'elle ne peut pas renoncer, eu égard à ses objectifs de croissance, aux immenses réserves de charbon de son territoire, d'où l'importance stratégique accordée aux technologies dites CCS (Carbon Capture and Sequestration⁷¹). Le gouvernement chinois reconnaît d'ailleurs officiellement que le charbon est appelé à conserver son rôle dominant dans la structure énergétique pour longtemps⁷². De même que l'économie mondiale a basculé vers l'Est, la géo-économie du carbone s'est déplacée vers la Chine, devenu le premier émetteur mondial. Ceci peut expliquer pourquoi depuis Bali, elle est restée - avec l'Inde - arc-boutée sur la question de la responsabilité historique des pays développés qui ont préempté, dit-elle, ce *bien commun global* qu'est l'atmosphère, rognant le droit des autres pour des besoins présents et futurs. On comprend mieux aussi sa défense du protocole de Kyoto, qui reconnaît la *responsabilité différenciée* des pays et donc celle, particulière, du Nord. Par ailleurs, la dynamique charbonnière chinoise, facteur d'emballlement des émissions en Asie, accuse les disparités au sein du groupe G77+Chine.

Quant à l'Inde, elle est apparue comme précédemment un acteur intransigeant, attachée à intégrer dans un même cadre les responsabilités historiques et futures des émissions, et s'appuyant sur l'idée de *budget carbone*.

Il est instructif de revenir sur un texte, élaboré avant la Conférence de Copenhague, par la Chine, en accord avec l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Soudan (qui présidait cette année le groupe G77), pour mieux comprendre quels étaient alors leurs desiderata⁷³. Le texte se présente comme le brouillon d'un accord final pour adoption à Copenhague et se veut réaliste et acceptable. Le document stipule que « le développement économique et l'éradication de la pauvreté sont la priorité indiscutable des pays en développement » tout en admettant l'expertise scientifique selon laquelle « l'augmentation de la température globale ne devrait pas excéder les 2° ». Ce point était une avancée majeure : en effet, il ouvrait la porte aux réductions d'émissions venant

⁷¹ Capture et Stockage du Carbone, voir Dahan et al. (2009: 27-32).

⁷² Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2007).

⁷³ Une réunion des rédacteurs a eu lieu à Pékin les 27 et 28 Novembre 2009. Ce texte était encore confidentiel au début de la Conférence mais a été rendu public par le Monde du 11 Décembre 2009.

de pays du Sud, puisqu'une réduction même drastique des pays développés ne peut suffire à rester en deçà des 2°. Le texte mentionne que les pays riches qui sont partie du protocole de Kyoto, doivent prendre des engagements contraignants pour une période allant de 2012 à 2017, ou 2020. Quant aux Etats-Unis (qui n'ont pas ratifié Kyoto), ils devaient, selon le texte, prendre des « engagements *domestiques* comparables aux objectifs des autres », admettant ainsi implicitement que la date de référence pour eux ne serait pas 1990. Le texte mentionne aussi les actions que mèneront les Pays en Développement, soulignant qu'elles ne seraient pas contrôlées par une instance internationale. Enfin un cadre institutionnel spécifique serait élaboré pour l'adaptation, en particulier en direction des Etats insulaires et des Pays les Moins développés. Quant aux questions financières, elles seraient régies par un Fonds global du climat, sous le régime de la Convention, ce qui excluait le recours à la Banque Mondiale, souhaité par les Etats-Unis. Les puissances émergentes ne prétendaient d'ailleurs pas recevoir les fonds d'adaptation donnés prioritairement aux plus vulnérables, reconnaissant ainsi l'hétérogénéité des pays en développement et du groupe G77+Chine qui avait toujours manifesté son unité.

Si l'on compare l'accord final de Copenhague et le texte précédent, répondant aux souhaits des grands émergents et préparé par eux, on comprend que ceux-ci aient été satisfaits par le résultat du sommet. Ils n'ont rien cédé de leurs intérêts propres : les mesures d'atténuation des émissions qu'ils implémenteront seront définies en toute indépendance, en respectant leurs exigences prioritaires de développement et de croissance, et elles seront communiquées selon des inventaires nationaux, sans aucun contrôle extérieur d'experts. Le même refus d'accueillir des experts étrangers s'était déjà violemment manifesté lors de débats plus anciens au sein du SBSTA, lors de l'élaboration des "Guidelines" pour les Bilans nationaux d'émission que les pays non Annexe I devaient apprendre à établir (Miller, 2001, Dahan, 2007). Bien que Barack Obama ait requis à Copenhague, dans sa première conférence de presse, des mesures *vérifiables* selon des procédures internationales, il n'a donc pas réussi à faire admettre ce point; et le sacro-saint principe, si cher à la Chine, au Brésil ou à l'Inde, de souveraineté nationale a été respecté. Reste *l'oubli* de toute mention au protocole de Kyoto, qu'ont dû concéder les pays émergents, mais rappelons que le protocole ne les concernait pas directement, et les Etats-Unis y étaient très opposés.

C. L'Europe à Copenhague, la fin d'une "success-story" ?

L'accord final de Copenhague a été trouvé sans l'Europe, totalement marginalisée. L'Europe a d'abord été désunie : tantôt trop servile envers les Américains (notamment la présidence

danoise de la conférence), trop effacée (l'Allemagne de Merkel), et trop peu solidaire (la diplomatie française). Le premier point a été relevé par de nombreux commentateurs. Au lieu de faire avancer les débats, les danois ont paru vouloir à tout prix inclure une Amérique qui ne voulait pas d'un accord contraignant, provoquant plusieurs fois la colère des pays en développement, qui se sont sentis exclus. Ce qui semble lui avoir cruellement manqué est une analyse profonde de la situation des négociations, qui prenne en compte la nouvelle situation géopolitique et l'état des lieux huit ans après l'entrée en vigueur de Kyoto. Sur le premier point, les Etats-Unis et la Chine, les deux plus grands pollueurs de la planète, économies dominantes du 21^{ème} siècle, avaient clairement déclaré ne pas vouloir d'un accord qui limiterait leur souveraineté nationale. Il était donc impossible de continuer les négociations comme précédemment. Face à ce constat, l'Europe des 27 n'a pas eu de concept : elle n'a pas défendu le protocole de Kyoto, qui restait son principal capital politique dans les négociations, et elle n'a rien proposé en lieu et place. Du coup, les pays en développement ont pris la place vacante de défenseurs bruyants de ce dernier.

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

- Les objectifs étaient très peu ambitieux ; ils ne sont pas respectés par certains pays, et ne le sont par d'autres que « grâce » à la crise financière ou en utilisant l'« air chaud » des économies en transition et les rouages encore assez opaques du mécanisme de développement propre.
- Le marché de carbone n'a pas contribué à la baisse des émissions pour l'heure. Au contraire, il brouille les pistes, et a même été parfois contre-productif, par exemple dans le cas récent de la France et de la taxe carbone, censurée par le conseil constitutionnel.
- Même si des mécanismes de sanction existent, ils ne semblent pas très dissuasifs ; le Canada a officiellement annoncé après Copenhague qu'il ne respecterait pas ses objectifs de Kyoto.

L'Union Européenne était le leader incontesté dans l'arène climatique, la locomotive du processus. Après le retrait des Etats-Unis, elle avait forgé une alliance pour sauver Kyoto, et elle avait réussi. Elle s'était projetée comme un monde en miniature, réunissant des pays riches, des pays plus pauvres et des pays en transition, et surtout des pays à structures énergétiques très différentes ; le seul groupe de pays à avoir imaginé créer une « bulle », au sein de laquelle les Etats se distribuent les objectifs de réduction. Un cas exemplaire de coopération entre partenaires ayant des intérêts très différents. Ce capital symbolique a-t-il été là définitivement détruit ? Nous revenons de manière approfondie sur cette question majeure dans la suite du Rapport.

D. L'affirmation du nouvel ordre géopolitique mondial

Le seul résultat tangible de la Conférence a été un texte minimaliste, dit "Accord de Copenhague", dans lequel une trentaine de pays - (la liste réunit les grands pays émetteurs représentant 80% des émissions mondiales)- reconnaissent que le changement climatique est l'un des grands défis de notre temps, exigeant une forte volonté politique pour éviter de dépasser la barrière des 2°C jugée dangereuse par les scientifiques. L'accord prévoyait : 1) que les Etats développés engagés au titre du Protocole de Kyoto précisent, d'ici fin janvier 2010, les objectifs de réduction qu'ils souhaitent retenir à l'horizon 2020, et il faut souligner que ceci n'est toujours pas fait; 2) que les pays en développement feraient part, également pour fin janvier 2010, des objectifs nationaux de réduction des émissions qu'ils envisagent de mettre en œuvre. Un certain nombre d'éléments sur le financement de l'adaptation dans les PED sont annoncés⁷⁴.

L'accord de Copenhague (formellement une simple décision politique) est avant tout la consécration du couple des deux puissances mondiales en concurrence majeure - Etats-Unis et Chine - dont on réalise depuis la crise financière et économique de 2008-2009 à quel point leur sort est scellé en commun : l'une est massivement endettée envers l'autre, l'autre produit et exporte ce que consomme l'une. Barack Obama avait d'ailleurs affirmé dès Juillet dernier que « les relations entre la Chine et les Etats-Unis dessineront le XXI^e siècle ». Le dialogue a des ratés et des tensions très dures, mais nous y sommes. Pourtant, la Chine ne s'est pas laissée enfermer à Copenhague dans cette relation bilatérale. Elle a toujours agi au sein du groupe du BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine). L'Accord de Copenhague a été principalement rédigé par les Etats-

⁷⁴ L'engagement financier des pays développés pour l'adaptation des pays les plus vulnérables ira progressivement de 30 Milliards de dollars par an en 2012, à 100 Milliards en 2020

Unis et ces quatre capitalismes émergents. Et la Chine, qui jouit d'un incontestable leadership au sein des Pays en Développement, a cherché à tout prix à maintenir cette influence, prenant garde à ne pas se couper des autres émergents, ou à ne pas trop s'aliéner les pays en développement plus pauvres.

Pendant dix ans, on avait assisté dans les arènes climatiques à l'ascension des pays en développement. Avec la complicité conjointe du GIEC (qui a consacré beaucoup de recherches aux impacts et vulnérabilités) et des ONG, les PED, notamment les deux coalitions de l'AOSIS et des PMA, avaient fait reconnaître la problématique de l'adaptation. Le principal clivage au sein des COP était devenu depuis 2004 celui qui les opposait aux pays développés. En l'absence depuis Johannesburg (2002) d'autres forums internationaux importants consacrés au développement, le changement climatique était progressivement devenu la « *driving force* » de tout le champ du développement (durable et au-delà). A Copenhague, cette évolution a connu de fait un net infléchissement. Le régime climatique étant au cœur de la diplomatie internationale, s'y sont exprimées les lignes de force qui esquissent le nouvel ordre mondial de ce début de XXIème siècle. On a assisté à la transition d'un monde dominé, jusque dans la décennie précédente, par l'Occident développé (les Etats-Unis avec l'Europe et le Japon), vers un monde différent, dont le centre de gravité est en Asie, dominé par le couple Chine - Etats-Unis, talonné par quelques grands émergents (Inde, Brésil, etc.). On a pu constater sinon la fin de la coalition G77 + Chine, du moins la reconnaissance de disparités majeures en son sein. Les pays les plus vulnérables, en particulier l'AOSIS menacée de submersion, se ralliaient au mot d'ordre radical de 350 (ppm), alors que les grands émergents sont à l'évidence sur d'autres trajectoires. Hugo Chavez a lancé à la tribune : « Si le Climat était une banque, il aurait déjà été sauvé », tandis que le Président Lula, lui, jouait une carte très libérale.

De plus, le bloc des grands émergents est très éloigné de tout le discours environnemental porté par les ONG sur la crise écologique planétaire ou sur la synergie des crises : biodiversité, climat, sécurité alimentaire, limitation des ressources. Ainsi, le problème climatique est apparu, pour la première fois aussi crûment, non pas tant un problème environnemental qu'un problème de décarbonisation du capitalisme, mettant en jeu dans cette transformation des intérêts économiques concurrentiels énormes et des enjeux énergétiques vitaux. Le temps de la *realpolitik* a semblé s'imposer. Avec celle-ci, le mandat de Bali, qui mettait les questions d'adaptation, de développement et d'équité sur le même plan que celles de l'atténuation, était bafoué, provoquant la colère des pays en développement (en particulier les pays les moins avancés, les pays d'Amérique latine, les États insulaires de l'Alliance of Small Island States [AOSIS], etc.) et l'énorme clash de la conférence. L'échec n'a donc pas été contingent. Il reflétait

les souhaits fondamentaux des puissances aujourd'hui dominantes sur la scène géopolitique mondiale et les limites qu'elles ne voulaient pas dépasser. Les négociations ont principalement échoué sur le problème de la souveraineté nationale : les Etats-Unis et la Chine voulant rester totalement maîtres de leur calendrier de réductions, la Chine refusant de surcroît toute mesure de vérification extérieure. L'effacement de toute mention au protocole de Kyoto s'inscrivait alors dans ce nouvel ordre mondial avec une Europe marginalisée et affaiblie (Aykut et Dahan, 2011, Dahan et al., 2010).

5. QUELLE CREDIBILITE ACCORDER ENCORE AUX NEGOCIATIONS CLIMATIQUES?

A. Sursaut du multilatéralisme et routine onusienne

L'échec de la Conférence de Copenhague a sonné le glas des perspectives d'une gouvernance top-down ambitieuse et ouvert une crise violente. La survie du processus des négociations a paru même en question. Pourtant l'année suivante à Cancun, une nouvelle diplomatie habile des pays émergents a fait son apparition, voulant sauver le processus multilatéral ébranlé et auquel restent visiblement très attachés les pays en développement. En préparant minutieusement en amont la conférence, la présidente et ses "pays amis" – ceux du Dialogue de Carthagène⁷⁵ – ont réussi à obtenir un consensus de la convention (seule la Bolivie n'a pas voté pour) sur un compromis où rien n'était fondamentalement réglé, mais où toutes les promesses restaient à finaliser l'année suivante et concernaient les pays en développement : institutionnalisation d'un cadre de l'adaptation, engagements financiers et transferts de technologies. Le compromis final, masque de l'immobilisme paré des vertus du pragmatisme, fut voté dans une artificielle euphorie; il a peut-être sauvé le processus multilatéral, mais certainement pas le climat (Dahan et al., 2011). Les États ont été conduits à promettre des engagements volontaires de réductions d'émissions en 2020, mais sans perspective de réglementation ; réductions qui risquent donc d'être non comparables, non vérifiables, non contraignantes, et réversibles à tout moment (approche dite *pledge and review*). De plus, ces promesses, comme l'a rappelé récemment *The Emissions Gap Report* (UNEP, 2010), préparé sous la houlette du PNUE, sont très insuffisantes pour limiter le réchauffement à 2°; elles ne représentent que 60% de l'effort à fournir, et

⁷⁵ Voir Yamin (2011) pour une analyse.

conduisent plutôt à une augmentation de 3 à 6 °C d'ici à la fin du siècle. Cet écart constitue toujours le défi majeur du régime climatique.

Venons-en aux résultats politiques obtenus en Décembre 2011 en Afrique du Sud, à Durban, au terme d'un marathon épuisant de tractations, de bras de fer et de voltefaces, qui ont donné lieu à des jugements controversés, ce qui est sans surprise dans ce processus incrémental aux pas infinitésimaux, que l'on apprécie souvent comme un verre à moitié vide ou à moitié plein. L'issue de Durban inaugure un calendrier de discussions et de négociations... jusqu'à 2020 pour une mise en œuvre après cette date ! Jamais, le fossé entre les constats scientifiques et les engagements d'actions n'a paru aussi important, jamais le déni de réalité et le double langage aussi patents. Néanmoins, on a souligné que tant les États-Unis que les émergents avaient accepté, pour la première fois, la perspective d'un pacte ayant force légale, un pas frôlé en 1997 pour les US avec le protocole de Kyoto mais vite abandonné dès que le Congrès américain avait signifié qu'il ne ratifierait pas l'accord, un pas que les émergents avaient eux-aussi toujours refusé, laissant la responsabilité aux pays riches. En bref, comment apprécier l'ensemble de ces résultats ? Quelle crédibilité accorder encore à tout ce processus ?

Deux décisions principales constituent ce qu'on appelle la "Plateforme de Durban"⁷⁶:

1. Un accord pour lancer un nouveau processus de négociations qui doit élaborer d'ici 2015, *"un protocole, un autre instrument juridique ou un résultat avec force juridique"* visant à renforcer la Convention climat, couvrant tous les pays, avec une implémentation effective prévue en 2020. La question de la forme juridique est donc ouverte. C'est sur ce bout de phrase, que la Conférence a buté trente-six heures, au-delà de la clôture prévue. Les petits États insulaires de l'AOSIS et les pays les moins avancés soutenaient la première option, l'Union européenne s'est battue avec opiniâtreté sur la deuxième. Ces pays ont perdu face à l'opposition, discrète mais résolue, des États-Unis et celle, dure et ouverte, de l'Inde. Un groupe de travail ad-hoc dit AWG-DP⁷⁷ devait être constitué courant 2012 pour préparer un nouveau processus ayant vocation à unifier et absorber les deux chemins de négociation antérieurs existant depuis Bali (2007).

2. Un Accord pour établir une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto, commençant en Janvier 2013 et s'achevant en 2017 ou 2020. La date de fin de cette

⁷⁶ Les résultats de Durban sont recensés dans *Earth Negotiations Bulletin*, publié par l'IISD, daté du 13 Décembre 2011, vol. 12, n°534.

⁷⁷ "AWG-Durban platform for enhancement of commitments with a view to a global accord by 2015 effective by the end of 2020".

deuxième période ainsi que plusieurs modalités opérationnelles ont fait l'objet de désaccords à Durban, et doivent être scellés à la COP 18. Cette deuxième période d'engagement (commitment period 2, ou CP2) se fera sans les Etats-Unis qui n'avaient pas ratifié le KP, sans la participation du Canada, du Japon, et de la Russie qui tous trois l'avaient ratifié; le Canada étant très loin de pouvoir respecter ses engagements pour 2012. Il est possible que l'Australie, la Nouvelle Zélande, la Norvège et la Suisse s'y associent mais ils feront connaître leur décision ultérieurement⁷⁸. L'ensemble des pays engagés dans cette seconde période d'engagement couvre au mieux 15 à 16% des émissions mondiales. Le Protocole de Kyoto se poursuit donc, très largement diminué. L'Europe en constitue la part essentielle, comme elle a été le fer de lance de ce deal. A ces deux points s'ajoutent quelques décisions pour *opérationnaliser*, selon le terme d'usage, les Accords antérieurs, en particulier l'adoption de différents Guidelines (directives, instructions et orientations), pour les MRV (monitoring, reporting and verification), c'est-à-dire permettant de suivre des efforts de réduction.

B. Le coup de force de l'Europe à Durban

A l'entrée de la Conférence de Durban, les positions avaient peu bougé: le groupe des Pays en Développement G77 +Chine (134 pays), déclarait toujours son attachement au Protocole de Kyoto, reflet du principe de responsabilité historique des pays développés. On pouvait discerner les mêmes différences de positions au sein du G77 car les sensibilités au risque climatique (montée des eaux, événements extrêmes...) restent variées. Quelques pays évoquaient des objectifs de stabilisation et des propositions pour un nouveau traité incluant les Etats-Unis mais, la Chine, l'Inde, l'Arabie Saoudite s'y refusent, arguant du manque de volonté politique des Américains. C'est dans ces conditions que l'Europe a tenté un véritable coup de force pour arracher un traité à la COP 17. Elle revenait de très loin, n'ayant su à Copenhague ni défendre le protocole de Kyoto qui lui avait valu un capital politique incontestable dans ces arènes, en particulier vis à vis des Pays en Développement, ni proposé une solution alternative. Son manque d'unité et la faiblesse de ses modes de gouvernance l'avaient condamnée à une position marginale. Les Etats-Unis et la Chine avaient imposé leur volonté. Comment expliquer le chemin parcouru en deux ans?

⁷⁸ Les trois premiers faisaient partie de la coalition de l'Umbrella; La Suisse agissait au sein de l'Environmental Integrity Group.

A Durban, l'Europe s'affiche dès le début, très volontariste, exigeant des objectifs contraignants, un cadre juridique, de véritables sanctions à l'égard des pays en défection vis à vis de leurs engagements. Elle se déclare prête à une seconde période d'engagement de Kyoto, à la condition impérative qu'une feuille de route claire soit établie, conduisant à un traité ayant force légale, où toutes les parties seraient engagées. Connie Hedegaard, la commissaire européenne qui avait suscité à Copenhague tant de rancœurs et de ressentiments des PED pour avoir agi dans les coulisses et sans aucune transparence et souci d'équité, qui n'avait pas réussi à Cancun à surmonter ce handicap, faisait preuve à Durban d'une combattivité et d'un engagement remarquables sur tous les fronts.

Le choix de l'Union de proposer cette feuille de route est tactique, elle est la seule à pouvoir la mettre sur la table depuis le refus de la plupart des grands pays industrialisés de s'engager dans une seconde période du Protocole de Kyoto. La proposition européenne veut considérer la continuation du Protocole comme une passerelle et un garde-fou⁷⁹ :

- une passerelle, permettant d'éviter un hiatus "post 2012" au moins d'un point de vue opérationnel, et d'assurer la transition vers un nouvel accord global qui, idéalement, devrait être adopté au plus tard en 2015 pour entrer en vigueur dans la foulée. L'optique est celle d'une convergence pour obtenir, à cette échéance, une *symétrie juridique*, au sens où tous les pays seraient couverts par le *même* instrument permettant la mesure et la comparabilité de leurs efforts respectifs ; un instrument évolutif et dynamique tenant compte de l'évolution des niveaux d'émission de chacun pour déterminer le degré de différenciation.
- un "garde-fou" également, car la continuation du Protocole de Kyoto permettrait de préserver certains acquis importants de ce dernier. C'est le cas des modalités de mesure et de suivi des émissions de GES ou des instruments de flexibilité (MDP) qui ont permis l'émergence d'un marché carbone international.

Au début de l'offensive européenne, le Brésil, la Chine, l'Inde et les autres PED ont rejeté la proposition européenne au nom de l'obligation morale des pays industriels d'en faire davantage. Pourtant, le groupe du Basic (pays émergents) va bientôt se fissurer: le Brésil et l'Afrique du Sud ne sont pas défavorables à la perspective d'un traité commun; eux se battent principalement sur l'argent promis à Copenhague puis à Cancun, c'est-à-dire les fast-start d'ici 2013, et les 100 Milliards par an pour l'adaptation jusqu'à 2020. Ils souhaitent également que cet argent soit géré

⁷⁹ Passerelle et garde-fou sont les termes qui circulent parmi la délégation française

par le Fond Vert qui laisserait aux pays receveurs la maîtrise des projets sur leurs territoires, alors que les Banques de Développement gardent le contrôle de tout. Ils exigent enfin des transferts technologiques. L'Afrique du Sud, si elle fait partie du Basic, n'oublie pas qu'elle est également à Durban le porte-parole du continent pauvre de l'Afrique qui manifeste pour un traité. Quant à la Chine, elle se tient sur la réserve, attentive à témoigner d'une certaine flexibilité; elle cherche à ne pas répéter les erreurs de Copenhague, où sa rigidité et son jeu de blocage avec les Américains l'ont desservie et isolée des autres pays en développement.

Une autre question très vive est celle de l'agenda : l'Europe souhaite aboutir à l'élaboration du nouveau traité en 2015 avec une application immédiate, les pays de l'AOSIS surenchérissent et avancent même 2013. Les deux coalitions de pays vulnérables (AOSIS, LDC) rejoignent finalement l'Union Européenne pour une "coalition de plus grande ambition" qui finit par englober plus de 120 pays et plaide pour un renforcement des objectifs volontaires (un groupe de travail est prévu dans la déclaration finale, chargé d'éliminer le fossé entre les promesses faites d'engagements de réductions et les efforts nécessaires pour rester en dessous des 2°C). Le négociateur américain Jonathan Pershing nie, quant à lui, toute urgence à agir avant 2020.

L'Inde cristallise toujours la position de refus la plus dure vis-à-vis de la proposition européenne et invoque son droit au développement sans aucune contraintes. Toutefois, quand la Ministre indienne Jayanthi Natarajan déclare que 1,2 Milliards d'Indiens ne seront pas pris en otage du climat, le représentant de Grenade lui réplique: « Pendant que vous vous développerez, nous mourrons ; pourquoi devrions-nous l'accepter ? » Cette fêlure entre l'Inde et des pays pauvres et vulnérables, qui a marqué les esprits, a une signification stratégique profonde qu'il ne faudrait pas à notre avis sous-estimer. Au terme d'un bras de fer spectaculaire, entre Connie Heidegaart et Jayanthi Natarajan, au milieu de l'arène, cernées par l'Américain Todd Stern, les négociateurs Chinois, une foule d'autres délégués et de spectateurs épuisés, une formule de compromis est finalement trouvée par le négociateur brésilien Figueiredo. On ajoute l'expression « agreed outcome with legal force » comme une troisième forme possible de l'accord recherché. La juxtaposition des trois options affaiblit la probabilité d'un Protocole ou d'un instrument juridiquement contraignant, commun à tous les pays. C'est donc le prix à payer pour engager une discussion dont on prévoit qu'elle va durer au moins trois ans, et qui puisse aboutir à un régime impliquant tous les pays dans un même ensemble de règles juridiques internationales.

C. **Fracture stratégique, nouvelle géométrie politique ?**

La fracture qui s'est manifestée au sein du groupe G77 à Durban est très significative du monde dans lequel nous sommes entrés, un monde radicalement différent de celui des années 1990 et du protocole de Kyoto. Salemmul Huq du Bangladesh, figure emblématique des arènes climatiques, l'explique dans un article significatif intitulé « Politics of Climate Change. Equity and Justice in the global climate change debate »⁸⁰. La vieille dichotomie entre pays riches et pays pauvres (Annexe 1 et non Annexe 1) a été remplacée, écrit-il, par une division en trois groupes, avec l'apparition du BASIC des émergents en rapide développement. Corrélativement, un débat nouveau a pris place dans la négociation entre les pays développés et le BASIC sur les responsabilités historiques des émissions versus les émissions actuelles et futures, les pays émergents arguant qu'ils doivent toujours être exempts d'engagements légalement contraignants tandis que les pays riches devraient y être soumis. Le contre-argument des pays riches est que, s'ils étaient responsables de trois-quarts des émissions en 1990, ils ne le sont plus aujourd'hui que de moins de la moitié, une fraction qui ne fera que baisser. Il est donc juste que les émergents aient des engagements contraignants dans l'avenir. Or, poursuit Huq, pour le reste des pays pauvres et vulnérables qui représentent 5% des émissions mondiales, ceci ressemble au combat proverbial des deux éléphants dans lequel c'est finalement l'herbe (c'est-à-dire ici les pays pauvres et vulnérables) qui est piétinée. Du point de vue de ces pays, une tonne de GES émise par les US, l'Europe, la Chine ou l'Inde aura exactement le même impact néfaste sur leurs peuples et leurs territoires.

Huq plaide en fait pour une réinterprétation du principe de responsabilité historique : auparavant, celui-ci se traduisait dans la répartition inégale du partage général du fardeau des réductions. Aujourd'hui, la responsabilité porte aussi sur les impacts du changement climatique et le monde se divise sur une base différente. Pour rendre compte de ces deux acceptions distinctes de l'équité, il faut introduire, dit-il, la notion de justice ou plus exactement celle d'injustice qui caractérise les victimes de tous les émetteurs majeurs. Dans les pays émergents comme l'Inde et la Chine, poursuit-il, il y a d'immenses populations pauvres et vulnérables, mais aussi de larges masses de citoyens riches et urbains qui émettent beaucoup, parfois autant que dans les pays développés ; alors, quels intérêts les gouvernements de ces pays représentent-ils, quand ils refusent les engagements contraignants ? Doivent-ils représenter les intérêts des pauvres qui souffrent et souffriront davantage encore du changement climatique, ou ceux des

⁸⁰ The Daily Star, January 24, 2012. S. Huq est un chercheur qui a été auteur du groupe II du GIEC.

nouvelles classes urbaines qui y contribuent ? C'est une question que les citoyens de ces pays devront trancher, conclut Saleemul Huq. Voilà bien un dilemme vertigineux qui ne manquera pas de rebondir et faire couler des torrents d'encre, dans les négociations et les années à venir ! Evidemment, d'autres commentateurs indiens ne partagent pas cette analyse. Sunita Nairan (2012), intellectuelle indienne du Centre for Science and Environment, regrette que la nouvelle dynamique de la négociation ait abouti, comme l'espéraient les Etats-Unis, à un clivage entre pays pauvres (émergents) et pauvres (PMA) au lieu de désigner le vrai clivage entre pays riches et pays pauvres, notant que les 10% d'Indiens les plus riches, émettent moins en moyenne per capita que les 10% des Américains les plus pauvres.

Cette fêlure au sein des Pays en Développement, entre émergents et pays pauvres, s'était manifestée déjà à Copenhague. Elle témoigne d'intérêts antagoniques, de sensibilités très divergentes et pourrait s'approfondir. Cette nouvelle division du monde offre à l'Europe des marges de manœuvre importantes pour renouer avec un leadership qu'elle a occupé longtemps dans les arènes climatiques et dont le succès à Durban peut laisser espérer un retour. Malheureusement, elle ne s'est pas confirmée à Rio (Juin 2012) loin s'en faut; nous y reviendrons dans la Partie III de ce rapport. En tout cas, on il faut prévoir que les questions d'équité et de justice seront au centre des négociations à venir dans les discussions d'un prochain Accord. Les règles même évolutives d'une nouvelle répartition de la réduction des émissions ne pourront contourner ces dimensions. L'Europe devra s'y préparer.

Toutefois, cette nouvelle géométrie politique ne doit pas nous faire oublier d'autres caractéristiques absolument immuables de la géopolitique du climat :

i) Les Etats-Unis ont un niveau d'émissions exceptionnellement élevé (19 tonnes de CO₂ par habitant en 2006) et en forte augmentation depuis 1990. En dépit des espoirs suscités par l'élection de Barack Obama, leur incapacité à résoudre les blocages internes au Congrès américain pèse très lourd dans le processus. Les US sont relativement isolés, engagés dans un bras de fer avec la Chine, leur rival commercial, en particulier sur les conditions de vérification de leurs actions. Le salut ne pourra advenir chez eux que du dynamisme de certains Etats fédérés (la Californie, des Etats de l'Est) et d'entreprises favorisant la réduction des émissions. A Durban, les Etats-Unis se sont ralliés à la proposition européenne car pour la première fois les émergents acceptaient la perspective d'engagements de réductions qu'ils exigeaient de longue date, mais ils l'ont fait du bout des lèvres, sans ambition aucune d'objectifs. La stratégie des PED, de l'Europe, et des pays émergents à leur égard sera donc cruciale dans les années à venir pour réduire leur capacité d'obstruction et les entraîner dans un accord climatique équitable.

ii) Une mention sur l'Arabie Saoudite et les pays pétroliers. Ils ont toujours une grande importance comme facteurs de nuisances ; l'Arabie Saoudite en particulier est un frein à tout progrès et cherche des compensations au fait que le monde utilisera dans le futur moins de pétrole. Les Etats-Unis les soutiennent discrètement dans plusieurs de leurs revendications (présidence de groupes de travail, responsabilités diverses...). Ainsi, le Qatar a réussi à obtenir que la COP 18 ait lieu chez lui, à Doha (plutôt qu'en Corée du Sud comme prévu), ce qui a été considéré comme un scandale par de nombreux délégués et ONG. Leur puissance financière, par ces temps généraux de crise, les maintient dans la position d'être courtisés.

iii) Rappelons enfin la distinction fort pertinente, soulignée à plusieurs reprises par Pierre Radanne⁸¹ entre deux catégories de pays développés dont les trajectoires ne cessent de diverger, les "pays pleins" et les "pays vides" :

- les pays pleins ont une forte densité de population, ont largement entamé leurs ressources en combustibles fossiles et autres matières premières. Ils ont souffert des chocs pétroliers des années 70 et ont dû progresser dans le sens d'une plus grande efficacité énergétique (pays européens, Japon) ;
- les pays vides sont de peuplement plus récent, disposent encore d'importantes ressources en combustibles fossiles et matières premières. Ils ont développé des modes de vie invasifs avec des niveaux d'émissions de GES très élevés (Etats-Unis, Canada, Russie, Australie)

Au-delà de quelques fluctuations de positionnements, cette typologie et les clivages politiques associés perdurent au fil des négociations.

Juger une conférence comme Durban dépend de l'outil de mesure : ce qui est possible du point de vue de la Realpolitik d'une part, ce qui est nécessaire au regard du diagnostic scientifique et des exigences nécessaires pour éviter le seuil de réchauffement dangereux d'autre part, sont deux points de vue qui mobilisent des métriques différentes et conduisent à des évaluations opposées. Du premier point de vue, la feuille de route adoptée à la suite du coup de force de l'Europe est un succès. Pourtant, répétons-le, ce petit succès ne garantit rien pour le futur ; les véritables solutions et avancées doivent venir à notre avis d'autres échelles, d'autres initiatives transversales, de l'ambition des politiques domestiques associées à des réformes structurelles, et, fondamentalement, de la construction de voies alternatives, pouvant favoriser une

⁸¹ Voir Note de décryptage 4D à l'issue de la Conférence de Durban Diaz et al. (2012: 14).

transformation réelle de la géopolitique du climat et permettre de relever le défi planétaire du risque climatique. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans notre troisième partie.

DEUXIEME PARTIE

LE CLIMAT ET L'EUROPE, VINGT ANS D'HISTOIRE PARTAGEE

Introduction

L'Europe a un statut particulier dans les négociations sur le climat, et son leadership dans cette arène est largement reconnu dans la littérature académique (voir e.a. Gupta et Grubb, 2000, Yamin, 2000, Gupta et Ringius, 2001, Schreurs et Tiberghien, 2007, Tubiana et Kieken, 2007, Lindenthal, 2009, Oberthür et Pallemarts, 2010, Wurzel et Connelly, 2011). Elle a joué un *rôle moteur* pour le processus notamment en adoptant de façon unilatérale des objectifs de réduction des émissions à la veille des dates-clefs du processus. La Communauté Européenne a signé la Convention climat ainsi que le Protocole de Kyoto – elle est le seul groupe de pays à l'avoir fait – et le climat représente une de ses (rares) histoires internationales de succès, ce que la Commission n'oublie pas de rappeler régulièrement dans diverses publications (p.ex. European Commission, 2007a, b). Encore récemment, elle s'est positionnée dans les négociations post-2012 en proposant un « paquet énergie-climat » ambitieux⁸². Si celui-ci n'a pas suffi pour remettre l'Europe au centre du jeu avant Copenhague (Aykut et Dahan, 2011), il témoigne néanmoins de son ambition dans l'arène climatique.

Partant de ce constat, cette partie a pour objet d'éclairer le rôle de l'Union Européenne dans le régime climatique et, inversement, le rôle du problème climatique dans les politiques européennes. Afin de comprendre pourquoi les instances européennes ont fait le pari d'une position volontariste sur la question climatique, la première section s'intéresse aux circonstances particulières au tout début des années 1990. Trois éléments aident à comprendre cet engagement. L'Europe a d'abord utilisé l'arène climatique comme plate-forme pour exercer un leadership international dans un domaine où les Américains étaient hésitants. Sa position volontariste est ensuite tributaire d'une volonté d'élargir les compétences des institutions européennes dans le domaine de l'énergie. Enjeu historique de la construction européenne, l'énergie n'avait pas fait partie des grandes avancées communautaires du tournant des années 1980/1990. Dans ce contexte, les politiques environnementales constituent un levier important pour avancer vers plus d'intégration. Finalement, attaquée dans les années 1990 pour son « déficit démocratique » et sa fixation sur le marché unique, l'Europe a trouvé, avec le terrain de l'environnement en général et du climat en particulier, un domaine où elle parle d'une voix, et pour une cause populaire, réputée juste. A partir de là, nous regardons dans la seconde section comment l'Europe s'est positionnée, dans son discours d'abord, en s'appuyant sur différentes

⁸² Le paquet regroupe plusieurs textes. Le détail des textes adoptés est consultable en ligne [28.05.2011] : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=20081217&secondRef=TOC&language=EN>. Nous reviendrons sur les objectifs du paquet dans la quatrième section.

stratégies de leadership ensuite, comme leader sur la scène internationale. Nous montrons que si l'Europe a sans doute été l'acteur le plus proactif du régime climatique parmi les pays développés durant toute la période analysée, son leadership n'a pas été stable à travers le temps. Du côté discursif, elle a usé de différents registres rhétoriques – intégrité environnementale, compétitivité, équité – qui correspondent à des thématiques mises en avant durant les négociations. Concernant les stratégies, elle n'a pu, vu son système de gouvernance complexe et l'existence d'autres acteurs incontournables (Etats-Unis, puis ce qu'on a appelé le « Gang des Quatre »⁸³, finalement les pays émergents), imposer un leadership fondé sur sa seule puissance économique. Elle a donc pesé sur les négociations d'une part en utilisant des moyens diplomatiques plus indirects, et d'autre part en « montrant l'exemple », par l'annonce d'objectifs ambitieux, et la mise en œuvre de politiques innovants comme le partage du fardeau ou le marché de carbone.

Si l'engagement de l'Union Européenne a été important pour le processus, il est utile de rappeler qu'inversement, les négociations du climat sont devenues un élément structurant pour l'Europe politique (section 3). L'Europe s'est forgé une part de son identité sur l'image de « puissance douce » dans les questions environnementales et de droit international. Ce point touche à la question de l'autodéfinition de l'Union Européenne comme acteur sur la scène internationale. Celle-ci s'est transformée au fil des années et les politiques climatiques se sont inscrivent dans un contexte historique fluctuant, à commencer par l'euphorie pro-européenne du début des années 1990 après l'Acte unique européen et le Traité de Maastricht, en passant par les discussions sur le principe de subsidiarité au milieu de la décennie, pour finir avec l'agenda de Lisbonne et le tournant pro-marché des politiques européennes au début du nouveau millénaire. Dans ce contexte, il nous paraît important de regarder en détail les outils politiques mis en œuvre pour répondre au problème climatique : dans quelle conception du rôle de la Communauté vis-à-vis des Etats membres s'inscrivent-ils ? Comment l'Union se projette-t-elle à travers les politiques climatiques qu'elle propose, promeut et met en œuvre ? Dans une section finale synthétique (4), nous tirons des conclusions sur le rôle de l'Union européenne dans le processus, pour mieux comprendre la situation actuelle, les opportunités et les défis qui l'attendent dans le régime climatique tel qu'il se dessine actuellement.

⁸³ Le « Gang des Quatre » comprenait la Russie, le Japon, le Canada et l'Australie lors de la bataille pour l'adoption de Kyoto. Après la décision des États-Unis de ne pas ratifier le Protocole, ces pays étaient devenus cruciaux, et ils ont pu imposer leurs conditions pour la ratification.

1. NAISSANCE ET MOTIFS D'UNE AMBITION DE LEADERSHIP

A. Un contexte européen et international favorable

Pour comprendre les raisons de la volonté européenne de se positionner en leader, il faut se situer dans le contexte de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Trois circonstances historiques particulières sont alors réunies pour créer un contexte favorable pour que les instances européennes s'engagent sur le dossier climatique : premièrement, la ratification de l'Acte Unique Européen en 1987 et les préparatifs pour le Traité de Maastricht (signé en 1992) donnent un nouvel élan à l'Europe politique, notamment à travers de grands projets communautaires comme la monnaie unique et le marché commun. La Commission se sent encouragée à prendre des initiatives fortes sur de nombreux dossiers dans cette période. De là résulte aussi un biais en faveur des approches communautaires (supranationales et non pas intergouvernementales) : taxe carbone harmonisée, « partage du fardeau » négocié au niveau européen, etc. Deuxièmement, l'affaiblissement puis la désintégration du bloc soviétique renforce l'enthousiasme pro-européen et la volonté de s'émanciper des Etats-Unis, force protectrice indispensable pendant la Guerre froide (notamment pour la République fédérale d'Allemagne), et d'afficher une position indépendante. Le multilatéralisme et l'arène onusienne deviennent les outils de choix pour cette émancipation, et la conférence de Rio en 1992 est par conséquent une scène idéale pour afficher la nouvelle posture. Troisièmement, la réticence de l'administration américaine sous Ronald Reagan (1981-1989) envers le multilatéralisme en général et les questions environnementales en particulier (Melandri, 2007) laisse un vacuum sur la scène internationale et fait que l'Europe identifie le changement climatique comme un dossier propice pour se positionner. Prenant les Etats-Unis à contre-pied, la Communauté cherche alors à se forger une image de leader et à nouer des alliances avec les pays en développement.

Dès 1988, le Conseil Européen reconnaît l'importance stratégique des questions environnementales et exhorte l'Europe « d'assumer un rôle de leader dans les politiques nécessaires pour protéger l'environnement global [...] en particulier en ce qui concerne les problèmes globaux comme l'effet de serre » (European Council, 1988). Le Conseil Européen réaffirme cette position deux ans plus tard, alors que les négociations sur un traité sur le changement climatique ont commencé, et rappelle aux institutions européennes et aux pays-membres que non seulement ils ont une « responsabilité particulière », mais que de surcroît, « leur capacité d'exercer un leadership dans ce domaine est énorme » (European Council, 1990: 19). La position volontariste européenne n'a d'ailleurs pas manqué d'étonner certains

observateurs contemporains. Hecht et Tirpak par exemple, qui ont participé aux négociations avant Rio pour l'administration américaine, se demandent dans un article de 1995 pourquoi l'Europe prend des positions pouvant parfois sembler nuire à ses propres intérêts économiques. Ils concluent que la stratégie européenne était surtout motivée par des considérations de politique étrangère, et qu'elle consistait à transformer l'Europe en « centre d'influence sur les sujets environnementaux » (Hecht et Tirpak, 1995: 388).

Discursivement, la Communauté européenne inscrit son engagement dans le paradigme du développement durable initié au niveau international par la Commission Brundtland (WCED, 1987). La position est officialisée par le Conseil européen de Dublin en 1990, dans une déclaration remarquée sur « l'impératif environnemental » (European Council, 1990), dans laquelle les chefs d'Etat soulignent que : « l'environnement naturel qui constitue le système de support de vie de la planète est gravement en danger. L'atmosphère de la Terre est sérieusement menacée [...] La qualité de vie – en fait, la continuation de la vie sur Terre – pourrait ne plus être assurée si les tendances actuelles devaient se confirmer sans que nous agissions ». Ce constat alarmiste est accompagné d'un appel à développer des politiques « sur une base coordonnée » et selon « les principes du développement soutenable et de l'action préventive et précautionneuse ». Le principe du développement durable sera par ailleurs inscrit dans le cinquième Programme d'action environnemental, appelé « towards sustainability » (Council of the EC, 1993a). Finalement, le Conseil Européen conclut que la situation dramatique et le positionnement européen en tant que leader sur la scène internationale impliquent un rôle accru dans la formulation des politiques environnementales au niveau domestique.

Dans la période pré-Rio, la situation sur l'échiquier international fait donc espérer à la Communauté européenne qu'une prise de position volontariste pourrait l'établir comme acteur incontournable sur un dossier stratégique. La Communauté européenne identifie une fenêtre d'opportunité pour l'action communautaire dans le champ des politiques environnementales, et les Etats membres lancent, à travers le Conseil européen, un appel aux institutions européennes de prendre l'initiative aux niveaux international et domestique afin de saisir cette opportunité. Un acteur central dans ce contexte est la Commission européenne. Parmi les institutions européennes, elle a un quasi-monopole d'initiative, qu'elle exerce à travers ses communications, les livres verts et blancs qui annoncent et préparent des initiatives réglementaires et les propositions de directive qu'elle soumet au Conseil et au Parlement européen. Même si le rôle de ce dernier a été renforcé au courant des années 1990 et 2000, la Commission reste centrale dans la *mise sur agenda* au niveau européen. Pour cette institution, qui se comprend comme l'acteur responsable de veiller sur les Traités et de renforcer l'intégration européenne, le thème du

changement climatique présentait l'opportunité de se forger une image de leader d'une Europe unifiée au niveau international, mais aussi une occasion pour étendre ses compétences vis-à-vis des Etats membres (Geden et Fischer, 2008: 38). Pour la Commission, l'engagement sur le climat est donc aussi motivé par des *raisons de politique intérieure* (européenne !). Dans ce contexte, le discours du développement durable fournit un cadrage qui donne un sens stratégique à son ambition.

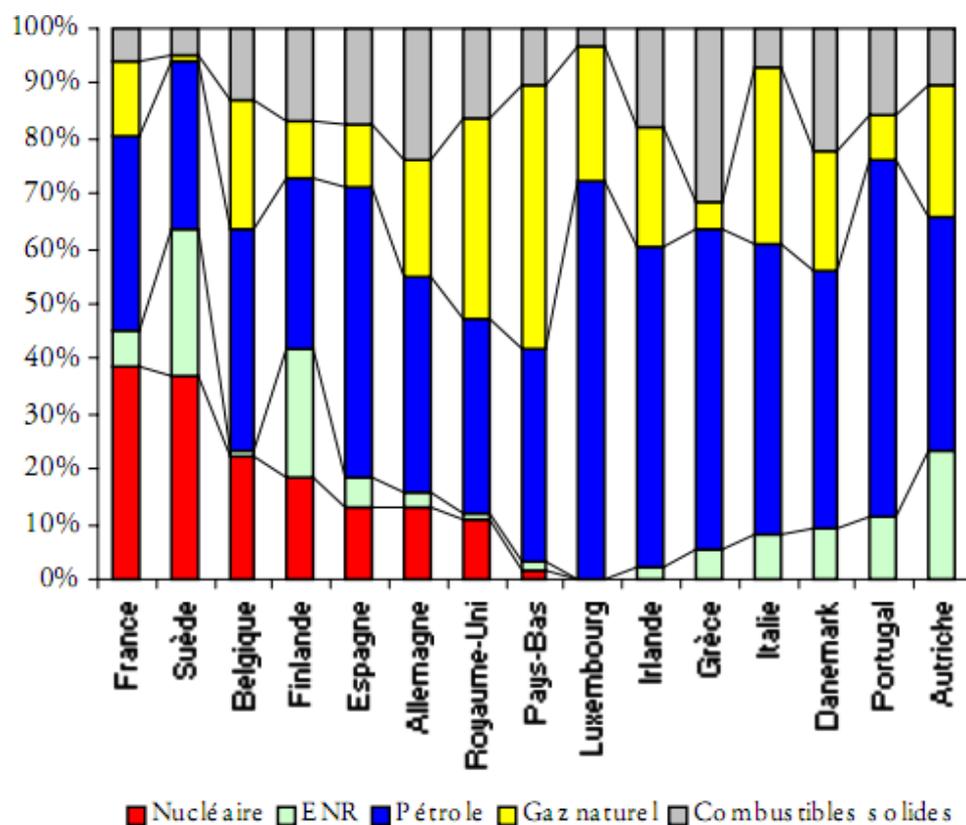
B. Le climat comme moyen de faire des politiques énergétiques « par d'autres moyens »

i. Un « paradoxe de l'énergie » au cœur de la construction européenne

Pour comprendre l'intérêt porté par la Commission à la question climatique, il faut rappeler que la question énergétique était considérée comme centrale par les fondateurs de l'Europe⁸⁴, et que deux traités majeurs – sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA, 1951) et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (Euratom, 1957) – concernent ce sujet. Néanmoins, les avancées d'intégration dans ce domaine ont été beaucoup plus lentes que dans d'autres, et l'énergie ne fait pas partie des « chapitres » de l'Acte Unique Européen (1986) ou du Traité de Maastricht (1992). Jusqu'au traité de Lisbonne, elle ne faisait donc pas partie des compétences européennes. Dans la période analysée ici, les politiques européennes dans ce domaine passent donc nécessairement par *la mobilisation d'autres politiques*, dans lesquelles la Communauté est compétente, comme la concurrence, le marché intérieur, l'environnement, les transports, ou les relations extérieures. Il en résulte un manque de cohérence globale des politiques énergétiques européennes. L'exemple le plus souvent cité à cet égard est la diversité des mix nationaux européens (graphique 1).

⁸⁴ La communautarisation de questions de l'énergie et le contrôle des matières premières (surtout le charbon) étaient considérés comme des points névralgiques pour éviter une nouvelle confrontation guerrière en Europe.

Graphique 1 – La diversité des mix énergétiques nationaux en Europe en 2000



Le Graphique montre le mix énergétique (consommation intérieure) de l'Europe des quinze en 1999, selon les données de la Commission européenne (Guilbaud et École Nationale d'Administration, 2001: 4).

Pour certains observateurs, cette diversité est un indicateur de l'absence de politique commune de l'énergie. Or la comparaison des mix nationaux montre surtout que les choix énergétiques sont indissociables de la géographie (disponibilité de certaines sources d'énergie), de la structure étatique et économique, et des histoires nationales. Ainsi, l'exception française avec un fort recours au nucléaire dans la production de l'électricité s'explique (en partie) par la faible disponibilité de sources d'énergies fossiles abordables sur le territoire français, la structure monopoliste du secteur énergétique, un Etat fort et interventionniste dans le secteur industriel, et l'importance du thème de l'indépendance nationale (et donc énergétique) dans l'Après-guerre et pendant la Guerre froide. A l'inverse, le charbon a constitué un élément important de la

reconstruction allemande dans l'Après-guerre, et les oligopoles⁸⁵ sur le marché de l'énergie, le fédéralisme étatique, ainsi que la préférence des mécanismes de marché sur l'intervention étatique directe ont conduit à un mix énergétique plus diversifié outre-Rhin. Or la diversité des mix énergétiques est-elle forcément un signe d'absence de politiques de l'énergie ? On peut en douter, parce que si les questions de mix énergétique touchent à l'organisation étatique et sociale et sont considérées par beaucoup de pays membres comme au cœur de leur souveraineté, les politiques de l'énergie ne se résument pas à cet élément seulement. Le cas européen en fournit un exemple.

Le cadre global qui régit les politiques européennes dans le domaine de l'énergie s'appuie, depuis la fin des années 1970, sur trois « piliers » :

Compétitivité. Le premier but des politiques énergétiques est de fournir de l'énergie régulièrement et au meilleur prix afin de permettre le développement des activités industrielles et garantir l'approvisionnement des ménages. Ce but est déjà à la base de la CECA et d'Euratom (même si ces deux traités avaient aussi pour but d'instaurer un contrôle de ressources et technologies afin de prévenir une nouvelle course aux armements en Europe).

Sécurité d'approvisionnement. La dépendance croissante des importations pétrolières et les crises pétrolières des années 1970 ont fait émerger le deuxième but des politiques énergétiques. Le Conseil européen adopte en 1974, juste après la première crise, la « nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté » (European Council, 1974) qui s'appuie sur trois objectifs afin de diminuer la dépendance au pétrole : diminuer la consommation énergétique, promouvoir l'énergie atomique, renforcer le recours aux sources d'énergie domestiques (Geden et Fischer, 2008: 26). La nouvelle stratégie est complétée par des objectifs chiffrés pour réduire la dépendance énergétique (Council of the EC, 1974).

Protection de l'environnement. La montée des préoccupations environnementales dans les années 1970 (conférence de Stockholm, Club de Rome, etc.), et l'activisme des instances européennes sur ce sujet font rapidement entrer ce troisième objectif dans les politiques

⁸⁵ La notion d'oligopole décrit une situation dans laquelle il y a sur un marché, un nombre très faible de vendeurs et un nombre important de demandeurs. C'est donc un marché imparfait, parce que la formation des prix selon le principe de l'équilibre entre offre et demande ne fonctionne pas. Certains secteurs d'activité, à cause de rendements d'échelle très importants, sont des secteurs « naturellement oligopolistiques » : c'est vrai notamment pour les secteurs qui reposent sur des infrastructures ou réseaux très coûteux qu'il ne serait pas rentable, d'un point de vue macroéconomique, de doubler (réseaux ferroviaire, téléphonique, énergétique). Dans ce cas, il est plus rationnel pour l'économie que le nombre d'acteurs soit limité. Ces situations exigent alors une surveillance stricte par un régulateur central.

énergétiques européennes. Le Conseil européen officialise cette orientation stratégique dans une résolution de 1975 sur « l'énergie et l'environnement », dans laquelle il propage un équilibre harmonieux entre protection de l'environnement et production d'énergie, incite les pays membres à « prendre en compte dans toute stratégie de politique énergétique les exigences de la protection de l'environnement », et appelle à réduire la consommation d'énergie comme meilleur moyen de parvenir à un tel équilibre (European Council, 1975).

Ces trois piliers ont depuis été au cœur de toutes les publications et décisions européennes sur l'énergie. Si l'Acte Unique Européen ne change rien sur le partage de compétences entre la Communauté et les Etats membres dans le domaine de l'énergie, il introduit deux nouveaux leviers par lesquels l'Europe peut peser sur les politiques énergétiques. Premièrement, la mise en place du *marché unique* constitue un des éléments centraux du traité. La Commission, qui avait déjà fait savoir dans un livre blanc qu'elle considérait que ce but s'appliquait aussi à l'énergie, propose rapidement après l'entrée en vigueur du traité en 1987 un ensemble de mesures concrètes pour créer un marché européen de l'énergie (European Commission, 1988b). Deuxièmement, *l'environnement* devient compétence européenne, et constitue dans les années 1990 le deuxième champ politique par lequel les instances européennes influent sur les politiques énergétiques des Etats membres.

ii. Le développement d'une politique européenne de l'environnement

La politique communautaire de l'énergie s'est donc développée dans un premier temps par le biais de l'application des règles communautaires de la concurrence, et se caractérise, dans les années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, par une volonté de libéralisation des marchés énergétiques (gaz et électricité) et de remise en cause de leur organisation en monopoles ou oligopoles nationaux. Avec la signature du protocole de Kyoto sur le changement climatique en 1997, la protection de l'environnement prend le relais. Revenons brièvement sur le développement de ce champ des politiques communautaires.

Le début d'une politique environnementale européenne peut être daté de 1973 avec l'adoption du premier Programme d'Action sur l'Environnement. A partir de ce moment – alors que la Communauté n'a pas encore de compétence dans ce domaine – un important corpus législatif sur la protection de l'environnement commence à se développer (Haigh, 1996: 159).

L'environnement devient officiellement compétence européenne avec l'Acte Unique Européen⁸⁶ en 1987. Ce traité, ainsi que le Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht) en 1992, fixent les principes qui régissent l'action européenne dans ce domaine. Les plus importants pour le cas climatiques sont les suivants :

Action préventive et Principe de Précaution. L'Acte Unique Européen postule que les instances européennes doivent prendre des mesures préventives contre les pollutions environnementales. Le Traité de Maastricht introduit le Principe de Précaution. Les deux principes justifient l'action européenne sur le dossier climatique en dépit des incertitudes.

'Mainstreaming' des politiques environnementales. Dès 1987, la protection de l'environnement est définie comme un problème trans-sectoriel, qui ne doit pas rester cantonné à l'action de la Direction-générale Environnement. Le Traité de Maastricht renforce cette caractéristique des politiques environnementales : « environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community Policies ». D'où la mise en place d'un Groupe inter-service sur les politiques climatiques, qui coordonne l'activité de tout un ensemble de Directions-générales (Energie, Economie, Transports, Industrie ...). Avec le Traité d'Amsterdam en 1999, la protection de l'environnement devient *objectif communautaire*, renforçant les compétences européennes dans ce domaine.

Principe de subsidiarité. Introduit dans l'Acte Unique Européen pour les seules politiques environnementales, le principe de subsidiarité est ensuite étendu à toute l'action européenne. Il cantonne l'action des instances européennes aux questions qui ne peuvent être réglées efficacement au niveau des Etats membres, et où les objectifs peuvent être atteints plus aisément par l'intervention européenne. Dans le cas climatique, les tensions entre les deux niveaux – Européen et Etats membres – sont omniprésentes, et les initiatives de la Commission Européenne se sont à plusieurs reprises heurtées à la résistance des pays membres quant à céder des compétences dans des domaines stratégiques (particulièrement dans les questions de la taxe carbone/énergie et du partage du fardeau).

Bien que l'environnement soit devenu une compétence européenne seulement tardivement, la Communauté a été très active dans ce domaine, par ses Programmes d'Action et ses initiatives législatives (Haigh, 1992b), et l'environnement est considéré au début des années 1990 comme

⁸⁶ L'Acte Unique Européen (AUE) a été signé en 1986 à Luxembourg et à la Haye. Entré en vigueur en 1987, il est le premier traité qui réunit les dispositions supranationales (communautaires) et inter-gouvernementales. Il modifie le Traité de Rome de 1957 (Communauté économique européenne) et ouvre la voie au marché unique.

un des champs politiques où son action est la plus connue et acceptée par le public (Worcester, 1994) et sur la scène internationale (Haigh, 1992a). Ces circonstances aident à expliquer le volontarisme de la Communauté Européenne sur le dossier climatique.

C. Le leadership climatique comme réponse au débat sur le « déficit démocratique » de l'Union européenne

Après la signature du Traité de Maastricht (1992), qui consolide et étend considérablement les compétences communautaires, et la perspective d'un élargissement futur comprenant les anciens pays du bloc soviétique, l'Europe entre dans une période « euphorique ». Avec l'accroissement de ses pouvoirs, elle doit toutefois faire face à des critiques de son fonctionnement interne, notamment à travers le débat sur le « déficit démocratique » des institutions européennes. Ce débat n'est pas nouveau et le terme avait été introduit à la fin des années 1979 par un politicien et académique du Labour britannique, David Marquand (1979). Il est repris dans les discussions post-Maastricht sur la démocratie en Europe (Weiler et al., 1995, Hayward, 1995, Norris, 1997), à un moment où les institutions européennes sont affaiblies par le « Non » danois et le « petit oui » français au Traité de Maastricht (déjà !), et la participation très faible aux élections européennes en 1994 (Norris, 1997: 276-277). A la fin des années 1990, alors que le débat académique continue à faire rage (Heretier, 1999, Dahl, 1999, Habermas, 2001, Moravcsik, 2002), et les critiques de la « technocratie européenne » (Katz, 2001, Mény, 2002) se font de plus en plus nombreuses, une nouvelle distinction entre deux types de légitimité émerge : un premier (« input legitimacy ») conféré par les élections et autres formes de procédures démocratiques et un deuxième (« output legitimacy ») qui renvoie aux résultats des politiques publiques (Scharpf, 1999). Dans cette optique, le problème du « déficit démocratique » résulte d'un malentendu : l'Union Européenne n'est pas un « Etat », et on ne saurait appliquer les mêmes critères pour juger de la légitimité démocratique de ces deux entités différentes. Il convient plutôt de la voir comme un organisme de régulation supranational, auquel les pays membres ont conféré des pouvoirs dans certains champs politiques spécifiques. Les critères pertinents pour juger la légitimité européenne seraient alors le succès de ses initiatives et l'efficacité de ses politiques (Majone, 1998, 2006, Tallberg, 2002).

Dans ce contexte, les négociations environnementales en général donnent à l'Europe l'occasion de contrer ses critiques avec des succès dans un champ politique populaire et réputé juste. Le changement climatique fait figure de test pour cette stratégie : d'une part, les politiques climatiques constituent un atout pour légitimer l'intégration européenne, et émergent même,

selon certains observateurs, comme un « nouveau projet pour l'Europe » (Geden et Fischer, 2008: 12). D'autre part, la Communauté doit prouver qu'elle a la capacité d'action nécessaire pour mener un tel projet. En effet, elle prend un pari important avec son positionnement sur le dossier, et en particulier avec la signature de traités qu'elle n'est pas du tout assurée à pouvoir mettre en œuvre : « If the move towards economic integration does not carry explicitly a compatible move towards decarbonization and resource efficiency, then the Community's external competence will have failed, and its political leadership will be undermined. The institutional test, therefore, lies in the strategic coordination of major economic and social initiatives aimed at greater quality of opportunity being meshed in the parameters of sustainable development, including the progressive reduction of greenhouse gases [...] Joint implementation is a radical and exciting notion » (Macrory et Hession, 1996: 142).

Si le contexte international du début des années 1990 explique donc en partie son engagement sur le dossier climatique pendant les préparatifs du Sommet de Rio, les ambitions (décues) de la Communauté sur le dossier énergétique et les doutes sur sa légitimité démocratique inscrivent l'engagement européen dans la durée. La stratégie européenne de leadership a donc autant une dimension internationale qu'une dimension résolument intereuropéenne.

2. L'EUROPE COMME ACTEUR DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES

A. Le discours climatique européen

Afin d'analyser le discours européen sur le climat et son évolution, nous avons réalisé une étude sur le discours climatique européen, dans laquelle nous nous appuyons sur des sources primaires comme les déclarations du Conseil Européen et les Communications de la Commission, et sur la littérature secondaire existante sur les liens entre ambition et réalité du leadership européen (Haigh, 1996, Gupta et Grubb, 2000, Geden et Fischer, 2008, Brommann, 2009). Une étude systématique des Communications du Conseil européen de 1990⁸⁷ jusqu'en 2007 complète l'analyse. Nous avons choisi ces documents d'une part parce que le Conseil européen est l'instance européenne qui exprime les orientations stratégiques, et indique

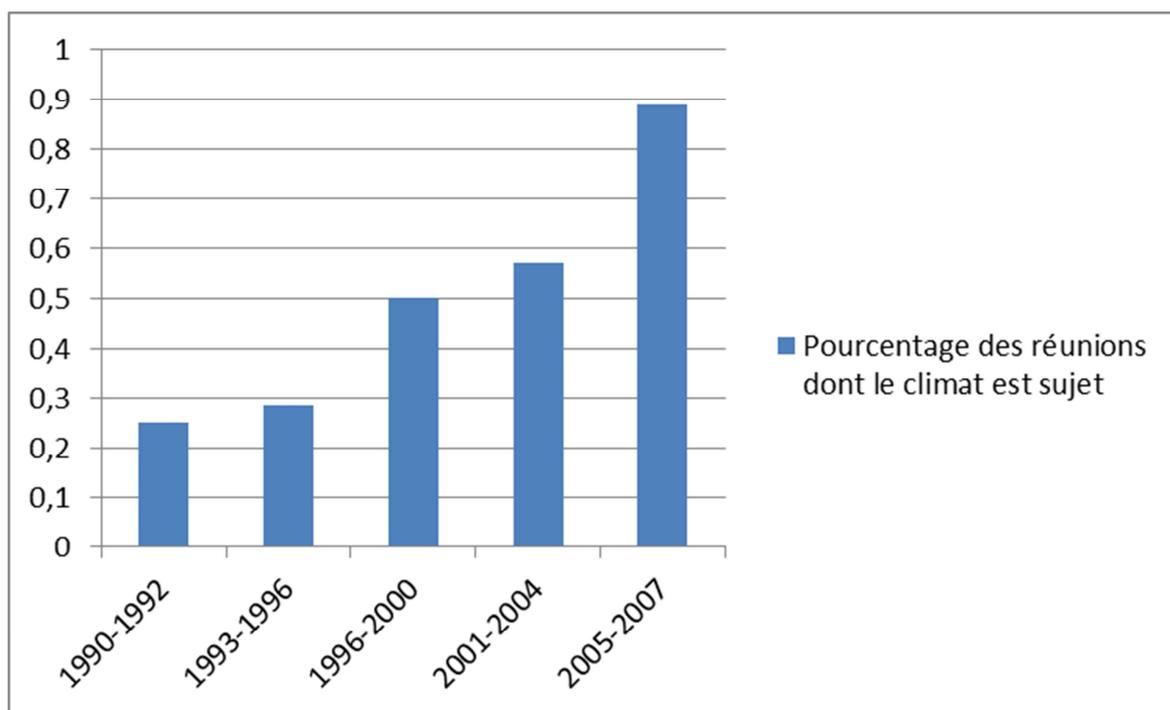
⁸⁷ Les archives numérisées sont disponibles à partir de 1993, les Conseils européens antérieurs en version scannée. La recherche a été faite par mots clefs pour la période 1993-2007, et par lecture entre 1990-1992.

jusqu'où les Etats membres sont prêts à aller. Pour ces raisons, ses conclusions anticipent souvent des changements dans les politiques européennes, et préparent des initiatives de la Commission ou des décisions du Conseil des ministres. D'autre part, le Conseil européen se réunit deux à trois fois par an, et ses communications forment donc un corpus cohérent et gérable, qui est de surcroît accessible sur internet. Présentons donc quelques résultats de l'analyse de 50 conclusions du Conseil européen entre 1990 et 2007.

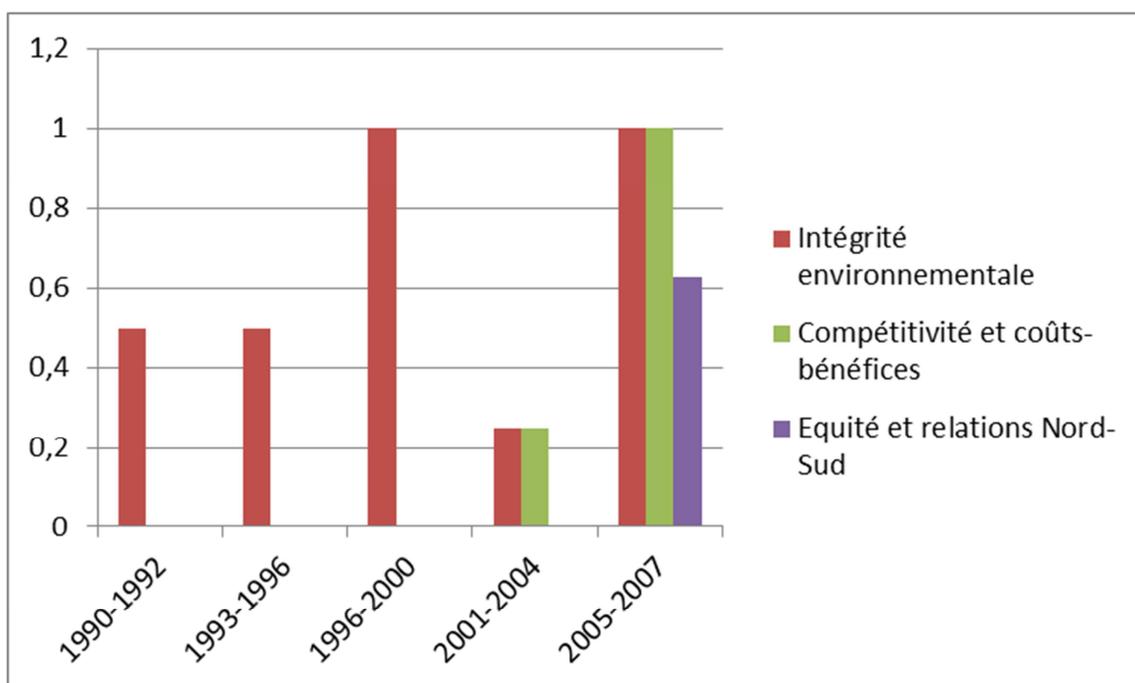
Premièrement, 26 des 50 « Conclusions de la présidence » contiennent une référence ou un chapitre sur le changement climatique. La mention ou non du sujet indique où il se place sur l'agenda européen comparé à d'autres sujets comme la compétitivité, le marché unique, l'emploi, ou les réformes institutionnelles. Le graphique 2 montre le pourcentage des conclusions du Conseil qui portent sur le climat. Nous avons fait le choix de regrouper les années 1990-1992, 1993-1996 (premier conseil), 1996 (deuxième conseil)-2000, 2001-2004, 2005-2007, afin d'obtenir des ensembles statistiquement significatifs, et pour regrouper des périodes cohérentes. Le choix des périodes est justifié par notre analyse qualitative du discours et des politiques climatiques européens (pour une autre périodisation, voir p.ex. Brommann, 2009: 49-59). Un premier résultat de cette étude est que la place du changement climatique croît avec le temps : il est l'objet de moins d'un tiers des Conclusions dans les deux premières périodes, de la moitié de celles de la troisième période, et dépasse les 50% entre 2001 et 2004. Entre 2005 et 2007, presque chaque Conseil européen s'exprime sur les politiques climatiques.

Une deuxième étude affine ce constat. En analysant *comment* le Conseil européen parle du climat quand il en parle, nous avons tenté de nous faire une opinion du cadrage de la question. Nous avons distingué trois types de discours : le premier est celui de « l'intégrité environnementale », c'est-à-dire que les politiques climatiques sont discutées principalement sous leur aspect écologique. C'est le cas par exemple quand le Conseil européen exhorte la communauté internationale ou les instances européennes d'adopter des objectifs plus ambitieux, ou quand il propose des mesures dans le but de renforcer la lutte contre le changement climatique. Le deuxième cadrage est celui de la compétitivité. Nous avons identifié ce cadrage dans les Conclusions qui s'interrogent explicitement sur l'impact des politiques climatiques sur l'économie européenne, que ce soit de façon négative (éviter les distorsions de concurrence avec les pays n'ayant pas d'objectifs contraignants) ou positive (« green growth », inciter les innovations par les politiques climatiques). Le troisième cadrage, finalement, est celui de l'équité. Lié fortement aux relations Nord-Sud, la question de l'équité est présente dans le régime climatique depuis les débuts, et la notion des « responsabilités communes mais différenciées » y fait subtilement référence (graphique 3).

Graphique 2 : Le Climat dans les Conclusions du Conseil Européen (1990-2007)



Graphique 3 : le cadrage des politiques climatiques dans les Conclusions du Conseil Européen



Afin d'interpréter le graphique, notons que (1) le changement climatique apparaît, surtout dans les deux premières périodes, parfois de façon lapidaire et anecdotique, sans que l'on puisse y attribuer un cadrage particulier (c'est pour cela que la somme des cadrages n'atteint pas forcément 1, c'est-à-dire 100%) et (2) les cadrages ne sont pas exclusifs : le changement climatique peut très bien, par exemple, être discuté sous l'aspect « intégrité environnementale » et sous l'aspect compétitivité dans la même Conclusion du Conseil européen.

Cette deuxième étude montre que la façon dont la question climatique est discutée varie fortement entre les différentes phases. Dans les années 1990, les politiques climatiques sont uniquement considérées, par le Conseil européen, sous l'aspect environnemental. Ce cadrage est très dominant entre 1996 et 2000, donc au moment des discussions sur le Protocole de Kyoto, et moins marqué avant. Entre 2001 et 2004, après la défection des Etats-Unis et pendant la lutte diplomatique pour sauver le Protocole de Kyoto, la dimension écologique devient moins importante et la compétitivité apparaît comme préoccupation du Conseil européen. A partir de 2005, après l'entrée en vigueur du Protocole, la compétitivité et l'intégrité environnementale sont mentionnées dans tous les communications concernant le climat, et la question de l'équité fait son entrée dans la rhétorique européenne. Nous parlerons alors d'une « approche intégrée » des institutions européennes à la question du climat. On peut tirer quelques conclusions de cette analyse des conclusions du Conseil européen. En premier lieu, ils montrent bien que l'engagement européen sur le dossier climatique s'inscrit discursivement d'abord dans le paradigme environnemental, et ceci sur toute la période analysée. On notera aussi un pic dans la posture d'intégrité environnementale durant et juste après les négociations sur le Protocole de Kyoto (1996-2000), qui coïncide avec le bras de fer avec les États-Unis sur le « concrete ceiling » (limitation du recours aux instruments flexibles du protocole de Kyoto). Finalement, la référence à l'équité semble s'imposer après le retrait des États-Unis et la montée en puissance des pays émergents. La modification des équilibres géopolitiques trouvent donc un écho dans le cadrage de la question climatique par le Conseil européen.

B. Dimensions et stratégies du leadership européen

Grubb et Gupta (2000), dans un texte qui constitue une synthèse des travaux sur le leadership dans les relations internationales, distinguent trois « modes » ou dimensions du leadership (sur ce sujet, voir aussi Young, 1991, Underdal, 1994). La première dimension, que les auteurs

appellent « leadership structurel » est en même temps la plus intuitive. Elle se réfère à l'exercice de la force économique, diplomatique et militaire par un pays pour défendre ses propres intérêts. Cette façon de comprendre le leadership est issue de l'école « réaliste » des relations internationales. Mais, étant donné que l'utilisation de la force est de plus en plus encadrée sur l'échiquier international, d'autres facteurs deviennent importants, comme la capacité de forger des alliances, de proposer des solutions à des problèmes communs, d'influencer la perception des autres, etc. C'est pour ces raisons que Grubb et Gupta introduisent une deuxième dimension du leadership, qu'ils nomment « directionnel ». Ils désignent ainsi la faculté de « montrer le chemin » par des régulations, technologies, et autres innovations que d'autres pays adoptent par la suite. Cette deuxième dimension s'apparente à un leadership « doux » et « bottom-up », qui fonctionne par la diffusion de solutions concrètes plutôt que par l'imposition de règles par le niveau international. Ils la distinguent ensuite d'une troisième dimension, le leadership « instrumental ». Utilisant les armes traditionnelles de la diplomatie, même des Etats faibles en termes économiques et militaires peuvent en effet influencer les relations internationales, en construisant des coalitions de pays autour de thèmes fédérateurs, ou en imposant un cadrage particulier d'un problème qui vise à lier différents sujets dans les négociations (« issue-linkage »). On peut d'ailleurs distinguer deux stratégies de leadership qui sont transversales aux trois « modes » de Grubb et Gupta : l'action *unilatérale*, par la force ou par l'exemple, s'oppose à la démarche *multilatérale*, qui repose sur des alliances stratégiques et passe souvent par les institutions internationales. Nous pouvons montrer que l'Europe a joué sur chacune de ces dimensions, quoique de façon inégale.

L'UE s'est approchée sans doute le plus près d'un leadership *structurel* lors des négociations sur le futur du Protocole de Kyoto après le retrait des Etats-Unis de George W. Bush en 2001. Le protocole ne pouvant entrer en vigueur qu'après la ratification par au moins 55 pays représentant 55% des émissions CO₂ de 1990, l'Union Européenne a profité du vide laissé par les États-Unis, et utilisé un mélange de pressions et d'incitations pour atteindre le quorum, aboutissant à la ratification du traité par la Russie le 18 novembre 2004. Néanmoins, l'Union Européenne ne pouvait compter uniquement sur sa puissance économique (et encore moins militaire !) pour rallier les pays récalcitrant à sa cause. Elle a surtout fait usage des techniques diplomatiques classiques, et donc d'un leadership *instrumental*. Comme il s'agissait de ficeler un « paquet » acceptable pour tous, la méthode du « issue-linkage », c'est-à-dire la combinaison stratégique de différents enjeux afin de parvenir à un accord dans lequel tout le monde trouve son compte, était l'outil de choix. Ainsi, l'Union a fait une série de concessions sur des points

importants en direction de pays clefs, afin d'obtenir leur accord sur d'autres points. Voici deux exemples :

- La position dure de l'Union Européenne sur le « concrete ceiling », qui était un des points de désaccord centraux à La Haye, est finalement abandonnée au profit d'une formulation plus souple pour gagner le soutien du Canada, de la Russie, du Japon et l'Australie. En revanche, les possibilités de recourir au mécanisme de développement propre sont limitées dans la première période d'engagement afin d'éviter que les réductions d'émissions se fassent principalement dans les pays en développement. En plus, un lien est établi entre la possibilité de participer aux marchés de carbone et la procédure de mise en conformité (*compliance*) : un pays qui ne remplit pas ses objectifs devra remplir ses obligations majorées de 30% dans la période suivante et sera exclu du marché.
- Le Japon, le Canada et surtout la Russie se sont vus attribuer des crédits généreux pour les activités forestières et de l'utilisation du sol (au fait, il s'agit d'un *cap* des crédits d'émissions attribuables sur ces activités). Après un accord initial à Bonn, la Russie a réclamé – et obtenu – un doublement de ses crédits carbone dans la conférence suivante à Marrakech. Ces crédits s'ajoutent aux quotas excédentaires dus à l'effondrement du bloc soviétique (« hot air »). Les concessions faites à la Russie sont le prix à payer pour son accord à Marrakech, où l'architecture de Kyoto a été achevée, et lui donnent en même temps suffisamment d'incitations pour que le pays ratifie le protocole de Kyoto, garantissant ainsi son entrée en vigueur. Il semble par ailleurs que l'Union Européenne propose un « troc » diplomatique à la Russie, dont la position de négociations a encore été renforcée après la décision de l'Australie de ne pas ratifier le protocole, en proposant de soutenir la candidature russe à l'OMC (Vogler et Bretherton, 2006: 14).

L'Europe a donc en premier lieu joué sur la troisième dimension, le leadership *instrumental*, et l'entrée en vigueur du Protocole est considérée comme un « major soft power policy achievement of the EU » (Ott et al., 2005), et un « triomphe du multilatéralisme sur l'unilatéralisme »⁸⁸. Dans l'arène climatique, un élément important pour exercer ce type d'influence est l'organisation des COP donnant accès à un ensemble de prérogatives sur l'agenda et les procédures. Dans ce contexte, notons d'abord que six des quinze conférences à ce jour ont été organisés dans des villes Européennes, et que quelques-unes de ces réunions sont considérées comme cruciales pour le processus : la COP1 en 1995 donna lieu au « mandat de

⁸⁸ Ambassadeur Bagher Assadi, Chair du Groupe G77, à la session de clôture de la COP6bis à Bonn, 22 Juillet 2001 (Dessai, 2001: 8).

Berlin » appelant à un accord contraignant dans les années à venir et mettant sur les rails un processus qui déboucha sur le Protocole de Kyoto. La COP6bis à Bonn en juillet 2001, après l'impasse à la Haye et le retrait des Etats-Unis, précisa sous l'égide du ministre hollandais Jan Pronk les dispositifs du Protocole de Kyoto, y compris les mécanismes flexibles et la procédure d'observance. Finalement, ce n'est pas un hasard si les deux dernières conférences avant 2010, date identifiée comme cruciale pour l'élaboration d'une suite au Protocole de Kyoto, ont eu lieu en Europe (Poznan en 2008, Copenhague en 2009).

Quid du deuxième mode de leadership décrit par Grubb et Gupta, qui n'est ni basé sur l'influence directe sur d'autres Etats, ni sur la diplomatie, mais sur le fait de lancer des idées, et de montrer l'exemple, afin de persuader les autres de suivre le même chemin ? Malgré de multiples initiatives des institutions européennes, la dimension *directionnelle* n'a pas été le point fort de l'Union tout au long des années 1990. Pis, la position volontariste européenne dans les négociations contrastait pendant longtemps avec son incapacité d'imposer des mesures cohérentes au niveau domestique, incitant certains observateurs et ONG de parler d'un « credibility gap » dans les efforts de la Communauté. En effet, les instruments des politiques climatiques européennes ont connu plusieurs changements dans la période observée. Avant Rio, trois dispositifs sont testés : une première tentative d'imposer un partage du fardeau par le haut échoue face à des positions trop divergentes des pays et une peur de donner trop de pouvoir aux institutions communautaires. Une initiative pour introduire une taxe carbone/énergie n'aboutit pas non plus mais reste à l'agenda. Finalement, le gouvernement par programmes s'impose sans livrer des résultats suffisants pour justifier l'ambition internationale européenne (nous reviendrons sur ces points). Dans les négociations, la Communauté européenne cherche à pallier la faiblesse de sa position intérieure par un volontarisme sur des *objectifs chiffrés*, en affichant un objectif de stabilisation des émissions. Malgré un affichage volontariste de 15% de réductions, elle est donc en position de faiblesse dans les négociations pré-Kyoto. Le premier succès européen sur ce terrain est donc l'accord de partage du fardeau européen trouvé juste avant Kyoto, renégocié et officialisé après la signature du traité. À travers cet accord, l'Europe s'est projetée comme un monde en miniature : comme elle réunit des pays aux systèmes énergétiques et aux niveaux de développement très hétérogènes, les négociations intereuropéennes sur le « burden sharing » devaient avoir valeur d'exemple pour les négociations onusiennes. Le monde ne pourra-t-il pas se mettre d'accord sur le modèle de l'Union des 15, puis des 27 ? Le deuxième élément du leadership directionnel européen est le marché de carbone EU-ETS, créé par une directive de 2003 et mis en œuvre en 2005. Notons que l'Europe a trouvé son instrument politique de choix quitte à changer radicalement de position

sur la question des mécanismes de marché : après une phase où les mécanismes « flexibles » de Kyoto avaient été combattus au nom de « l'intégrité environnementale », le marché de carbone communautaire (EU ETS) devient le pilier de la stratégie climatique européenne. Avec le marché de carbone, elle présente un outil important de leadership directionnel à un moment où les Etats-Unis sont en position de faiblesse et où les pays émergents, à la recherche de méthodes innovantes pour maîtriser (dans un futur plus ou moins lointain) leurs émissions galopantes, deviennent centraux. Mais il faut modérer ce constat. Le marché de carbone européen a connu deux premières phases peu convaincantes d'un point de vue environnemental, avec des problèmes de sur-allocation de permis et plusieurs périodes de « krach boursier », où les prix de la tonne de CO₂ ont atteint des niveaux beaucoup trop bas pour créer un signal-prix adéquat et atteindre l'effet de réduction escompté. La troisième période d'engagement, qui débutera en 2013, montrera si l'instrument peut devenir un élément crédible des politiques climatiques européennes et un atout pour l'Europe dans l'arène climatique internationale. Finalement, l'Europe continue, en annonçant en 2007 son paquet énergie-climat (« 3 fois 20 ») de miser sur le leadership directionnel afin d'influencer les négociations. L'accent mis sur les mesures domestiques montre à la fois que l'Union a réussi à s'imposer davantage sur un champ politique qui était pendant longtemps une prérogative des Etats membres. D'autre part, le poids international de l'Europe baisse logiquement avec la montée en puissance des pays émergents, renforçant ainsi la pression sur les institutions européennes de « montrer l'exemple » si elles veulent continuer à représenter le « véhicule de tête » du « train climatique » (Radanne et al., 2010: 56).

3. CLIMAT ET CONSTRUCTION EUROPEENNE : TROIS PHASES

A. 1990-1996 : l'échec de l'approche top-down

L'évènement-clef de la première période est la conférence des Nations Unies à Rio de Janeiro en 1992. Dans les négociations avant Rio, la Communauté européenne défend, à l'opposé des Etats-Unis, qui optent pour une approche d'engagements volontaires au niveau national, et de la position intermédiaire du « pledge and review » (voir la section 1.1), une approche par « targets

and timetables ». Elle arrête cette position en 1990⁸⁹. Le volontarisme affiché se traduit ensuite par l'adoption d'un objectif de stabilisation des émissions européennes aux niveaux de 1990 jusqu'en 2000 par le Conseil conjoint énergie/environnement (niveau ministériel) du 29 octobre 1990. L'adoption de cet objectif est généralement considérée comme le début du leadership européen sur la question climatique (Sjøstedt, 1998: 230, Ringius, 1999b: 8, Yamin, 2000).

Or les modalités de mise en œuvre de cet objectif sont loin de faire l'unanimité parmi les Etats membres. La Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal en particulier insistent pour que les obligations soient prises de façon conjointe et non individuelle, et qu'elles soient différenciées en interne selon l'état de développement économique des pays. Afin de trouver un consensus, les conclusions du Conseil conjoint de l'Environnement et de l'Energie du 29 octobre 1990 incluent une référence au partage des efforts nécessaires pour l'objectif de stabilisation européen. C'est la première mention de l'outil du « partage du fardeau » dans le débat européen. La Commission est alors chargée de développer une initiative législative sur cette base. Elle élabore et propose au Conseil entre 1991 et 1992 différents « paquets » de mesures politiques pour limiter les émissions de dioxyde de carbone. Ces paquets reposent sur trois types d'instruments des politiques publiques : des « programmes » européens qui visent à renforcer la recherche ou orienter les fonds européens pour stimuler une activité spécifique ; un « partage du fardeau » européen qui prescrit des objectifs de réduction aux États-membres ; et une « écotaxe » européenne sur l'énergie ou le contenu carbone de la production énergétique.

i. La politique par « programmes »

Afin d'atteindre l'objectif de stabilisation, la Commission avait déjà élaboré en 1990 un plan d'action « A Community Action Programme to limit EC carbon dioxide emissions and to improve the security of energy supply » (European Commission, 1990), et présenté l'année suivante une « stratégie communautaire » sur le sujet (European Commission, 1991). L'ensemble que proposera finalement la Commission juste avant la Conférence de Rio en 1992 (European Commission, 1992b) combine quatre mesures :

- une directive sur l'efficacité énergétique (dans le cadre d'un programme existant, SAVE),
- une décision sur la promotion des énergies renouvelables (programme ALTENER),

⁸⁹ « In June 1990, the European Council called for the early adoption of targets and strategies for limiting emissions of greenhouse gases. At a joint meeting of the Energy and Environment Councils in October 1990 (prior to the Second World Climate Conference), political agreement was reached on stabilizing EU CO₂ emissions by 2000 at 1990 levels, on the assumption that other leading countries would take on commitments along similar lines » (Skjærseth et Wettestad, 2008: 3).

- une taxe mixte énergie/CO₂, assortie d'une clause de conditionnalité, selon laquelle la taxe ne serait prélevée que si les « compétiteurs majeurs » de l'Union au sein de l'OCDE adoptaient une taxe similaire,
- un mécanisme de « monitoring » pour le CO₂ et d'autres gaz à effet de serre.

Le programme ALTENER (Council of the EC, 1993b) est doté d'un budget de 40 millions d'écus sur cinq ans, et prévoit de doubler la part de renouvelables dans le mix énergétique européen entre 1991 et 2005 (de 4 à 8%). Le programme SAVE (Council of the EC, 1991) introduit un ensemble de mesures pour la promotion de l'efficacité énergétique. Il est décidé pour une durée de cinq ans d'abord et sera prolongé après. La Commission prévoit aussi de renforcer des programmes existants comme JOULE (1989), qui vise la recherche et le développement dans les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, et THERMIE (1990) pour le soutien au développement des technologies énergétiques dans les domaines de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des énergies renouvelables, des combustibles solides et des hydrocarbures.⁹⁰ A travers ces programmes, on voit que les politiques communautaires se focalisent sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Cet intérêt en plus d'être une réponse directe au problème climatique, traduit aussi une leçon retenue des expériences du passé : au lieu de s'attaquer aux sources d'énergie conventionnelle ou au mix énergétique, l'action européenne s'appuie sur le développement des nouvelles sources d'énergie et sur le point consensuel (au moins à première vue) de la promotion des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique. L'histoire de ces programmes montre par ailleurs que les contours des politiques européennes dans ce domaine sont antérieurs à l'essor d'une politique du changement climatique. L'efficacité énergétique et les économies d'énergie, par exemple, ont fait l'objet d'initiatives européennes bien avant les années 1990. Dès 1974, le Conseil avait adopté des « objectifs pour 1985 », avant d'entériner en 1986 une nouvelle série d'objectifs chiffrés pour 1995, prévoyant notamment d'augmenter l'efficacité énergétique d'« au moins 20% » pour des raisons d'indépendance énergétique et de compétitivité (Council of the EC, 1986). Quelques années plus tard, et après une décennie qui a vu les prix du pétrole redescendre à des niveaux très bas, une revue des politiques des pays membres par la Commission conclut que sans mesures supplémentaires, les objectifs de 1986 ne seront pas atteints (European Commission, 1988a). L'étude de la Commission relance le débat sur l'efficacité énergétique et sur le rôle à jouer par la Communauté européenne sur ce dossier. Nous pouvons donc constater que le changement climatique constitue une « fenêtre d'opportunité » pour renforcer les politiques

⁹⁰ Il s'agit d'un vaste programme doté de 350 millions d'ECU sur la période 1990-1992 (700 millions au total) pour soutenir l'innovation technologique dans ces domaines.

énergétiques européennes. En même temps, les réponses européennes en matière de lutte contre le changement climatique s'appuient sur des cadres réglementaires, des routines administratives et des choix stratégiques qui lui sont antérieurs. Pourtant, de l'avis unanime des observateurs, ces initiatives n'aboutissent pas (Haigh, 1996, Guilbaud et École Nationale d'Administration, 2001, Geden et Fischer, 2008) : les moyens mis à disposition pour mener à bien les programmes s'avèrent insuffisants, et leur conception inadapté aux différentes situations dans les pays-membres. Leur impact en termes de réduction des émissions de CO₂, par ailleurs difficilement chiffrable, reste par conséquent limité.

ii. L'initiative sur l'écotaxe

L'idée d'une « écotaxe » européenne date du milieu des années 1980 et reprend des arguments de l'économiste suisse Binswanger, qui défend qu'une « réforme écologique de la fiscalité » serait bénéfique à la fois pour l'environnement et pour l'économie (Binswanger et al., 1981). Comme l'action européenne sur les renouvelables et l'efficacité énergétique, l'initiative sur les taxes n'est pas nouvelle: le Conseil, sur proposition de la Commission, avait déjà pris position sur cette question en 1985. Dans une résolution sur « l'amélioration des programmes d'économies d'énergie dans les Etats membres », un chapitre (A) est entièrement consacré à la question du prix de l'énergie.⁹¹ Le thème revient sur le devant de la scène pendant les préparatifs pour le Sommet de Rio (voir l'encadré pour une vue d'ensemble), quand le Conseil Énergie-Environnement de décembre 1991 demande à la Commission d'élaborer « des propositions formelles pour des mesures concrètes qui découlent de la stratégie communautaire, y compris des propositions nécessaires pour une taxation à l'échelle communautaire » (cité dans Directorate General for Energy, 1993: 2). Selon les calculs de la Commission, les trois programmes SAVE, THERMIE et ALTENER doivent fournir la moitié des efforts nécessaires pour une stabilisation des émissions. D'où l'importance de la taxe énergie-carbone, qui doit fournir l'autre moitié. Les deux premières propositions concrètes de la Commission de mai et juin 1992 (European Commission, 1992a, b) d'introduire une taxe mixte CO₂/énergie⁹² rencontrent toutefois une opposition féroce à la fois de certains pays et d'une large partie de l'industrie européenne. Les opposants s'inquiètent notamment de la compétitivité de l'industrie

⁹¹ Le Conseil y déclare notamment que « any effective energy pricing in the context of the rational use of energy must above all seek to ensure that prices are not being maintained artificially below the real market level. It is urgent that efforts to implement this principle in the Member States be intensified » (Council of the EC, 1985: chap.A, al.3)

⁹² Le plan initial prévoit une taxe de 2,81 ECU par tonne de CO₂ émise et de 0,21 ECU par Giga Joule de contenu énergétique des entrants de l'énergie primaire, ce qui correspond à approximativement 4 dollar US par baril de pétrole en 1991, avec une augmentation constante de 1\$ jusqu'en 2000, où le taux devait atteindre 10\$ par baril. Dans l'électricité, la taxe est de 2,1 ECU/MWh sur l'électricité d'origine fossile et nucléaire, et de 0,76 ECU/MWh sur l'électricité hydraulique (installations de plus de 10MW), alors que les énergies renouvelables ne sont pas taxées.

européenne à l'échelle internationale, mais aussi des effets d'une taxe sur la concurrence intereuropéenne, puisqu'une composante carbone impacterait plus fortement certains pays que d'autres (argument notamment avancé par l'Allemagne).⁹³ D'autres réticences concernent l'augmentation des prix d'électricité pour les ménages (France), et la crainte de léguer des compétences aux institutions européennes dans les domaines stratégiques de l'énergie et de la fiscalité (Grande Bretagne). Dû notamment au veto français contre une composante énergie d'une telle taxe, les négociations sur l'initiative fiscale avant la conférence de Rio tournent au fiasco pour la Communauté Européenne : elle n'arrive pas à se mettre d'accord et le Commissaire de l'Environnement Ripa di Meana, « architecte » de la proposition de taxe carbone de la Commission Delors, démissionne pour dénoncer la situation de blocage au Conseil des Ministres (Der Spiegel, 1992). Néanmoins, la question reste à l'agenda après Rio, et la taxe énergie-carbone – par ailleurs conditionnée à l'adoption de mesures similaires par d'autres pays de l'OCDE – devient une pierre angulaire de la stratégie européenne de leadership sur le climat dès 1992 (Haigh, 1996: 163). Le projet échoue définitivement quand le Chancelier Kohl conclut, en 1995/1996, des engagements volontaires avec les constructeurs automobiles allemands en échange de l'abandon du projet de directive européenne (Hourcade, 2001). Cet épisode montre que dans le dossier énergétique, deux points constituent alors des « lignes rouges » pour les États-membres : le transfert de compétences au niveau européen, et les effets des politiques communautaires sur la compétitivité des États-membres.

⁹³ L'assiette de la taxe a un effet direct sur la compétitivité : une taxe sur les émissions de CO₂ favorise l'énergie nucléaire et les renouvelables (et donc, à travers les prix de l'énergie, par exemple l'industrie française par rapport à l'industrie allemande) tandis qu'une taxe 100% énergie est neutre à cet égard.

Encadré : Le projet de taxe carbone au niveau européen (1985-1997)

1985/6 : Début des réflexions sur une harmonisation des droits d'accises sur l'énergie au niveau européen (Conseil et Commission).

Mai/Juin 1989 : Le Commissaire à l'environnement Carlo Ripa di Meana déclare publiquement son adhésion à l'idée d'une taxe carbone pour combattre l'effet de serre.

1990 : Rapport de la GIES (France) en faveur d'une taxe CO₂. Par la suite, la France se déclare favorable à une taxe carbone, à condition que tous les pays de l'OCDE l'adoptent.

Juin 1990 : Décision du cabinet allemand (13.06.) de réduire les émissions de CO₂ de l'Allemagne de l'Ouest de 25% (1987-2005), et Réunification allemande (03.10.).

1991 : la Commission Delors se déclare favorable à une taxation écologique. Elle est mandatée d'élaborer une proposition.

Mai 1992 : Proposition d'une directive pour « l'instauration progressive d'une taxe mixte carbone/énergie » par la Commission (17.05). Les négociations au Conseil des ministres échouent.

Juin 1992 : Sommet de Rio, l'UE s'engage à stabiliser ses émissions jusqu'en 2000, sans mentionner la taxe. Démission de Ripa di Meana.

1993 : Livre Blanc de la Commission européenne (Delors) intitulé « *Croissance, compétitivité et emploi* » préconise une fiscalité écologique européenne.

1994 : Mémoire français pour une taxe carbone européenne.

Décembre 1994 : Le Conseil européen d'Essen (14/15.12), propose un schéma volontaire d'augmentation et d'harmonisation des droits d'accises sur l'énergie jusqu'à l'an 2000.

1995 : Le programme français de lutte contre l'effet de serre propose une écotaxe dans les pays de l'OCDE comme « meilleure façon de lutter contre l'effet de serre ».

Mai 1995 : La Commission fait une 2^{ème} proposition, en modifiant la directive de 1992 de façon à prévoir une période transitoire et volontaire d'harmonisation et de rapprochement de la fiscalité des Etats membres jusqu'en 2000.

Été 1995 : L'Allemagne réunifiée propose un objectif de 25% (1990-2005) à la COP1, et signe un accord avec son industrie qui troque la taxe contre des engagements volontaires.

Été 1995 : Le « mandat de Berlin » pour un traité contraignant avec des engagements chiffrés de réduction des émissions, ne mentionne pas de mesures fiscales.

1996 : Le « mémorandum français sur l'approche fiscale de prévention de l'effet de serre » (12.03) exclut toute fiscalité nouvelle pour l'industrie lourde en échange d'accords volontaires signés en octobre de la même année.

Mars 1997 : la Commission fait une 3^{ème} proposition, se limitant cette fois à une simple harmonisation et un rapprochement des taux minima des droits d'accises sur l'énergie, sans composante carbone.

Mars à décembre 1997 : le projet d'écotaxe échoue une 3^{ème} fois, en faveur d'une approche par quotas et d'un accord intereuropéen de « partage du fardeau ».

Décembre 1997 : la COP entérine le Protocole de Kyoto, axé sur des objectifs chiffrés et des « mécanismes flexibles », dont les permis d'émissions négociables.

iii. Le « partage du fardeau » comme outil de la construction Européenne « par le haut »

Parmi les outils envisagés, ce sont finalement les quotas de réduction fixés pour toute la Communauté, - combiné avec un « partage du fardeau » qui différencie entre les Etats membres qui s'imposent. Or c'est un outil bien particulier, car la notion même de « partage du fardeau » implique d'appliquer un mécanisme de solidarité et le procédé choisi pour décider du partage « juste » pose des questions intéressantes et hautement conflictuelles sur les critères adéquats, et les questions du droit au développement, de la compétitivité des industries lourdes, de la légitimité de l'instance qui mène les négociations, etc. Dans le nouveau contexte du Traité de Maastricht et de l'adhésion de nouveaux Etats membres, les négociations sur le partage du fardeau précisent donc l'outil en même temps qu'ils définissent les modalités de la construction européenne. Nous pouvons distinguer deux phases dans cette *co-construction de l'outil et de l'acteur* qui l'applique, et deux approches qu'on peut caractériser schématiquement comme « top-down » et « bottom-up médiatisé par l'expertise ». C'est cette deuxième approche qui aboutira. Elle sera l'objet de la prochaine sous-section (B). Concentrons-nous ici sur les premières propositions d'un partage du fardeau avancées par la Commission européenne entre 1991 et 1996.

L'outil du « burden sharing » a une histoire dans la régulation environnementale européenne qu'il est utile de rappeler ici. L'instrument, qui consiste en la négociation entre les Etats membres de la répartition d'un objectif global de réductions à un horizon donné, avait été introduit lors de l'affaire des pluies acides dans les années 1980. Il est à la base d'une directive de 1988, qui assigne différents objectifs de réduction de dioxyde de soufre aux Etats membres. L'approche choisie pour régler le problème des pluies acides est une victoire pour la Commission : la directive fixe des seuils stricts et très détaillés, répartis sur trois phases, et un mécanisme de monitoring et de suivi. Pour le dossier climatique, le succès de l'approche *top-down* constitue un précédent encourageant. Conjointement avec la Commission, le gouvernement néerlandais, notamment, œuvre à l'adoption d'une telle approche lors de sa présidence de la Communauté dans la phase décisive des négociations intereuropéennes avant Rio en automne/hiver 1991. Peu avant, le Conseil conjoint énergie et environnement avait formulé une stratégie pour les politiques climatiques qui sera interprétée par la Commission comme un appel à développer une approche de partage du fardeau. Vu les développements ultérieurs, le passage en question, qui promeut et justifie un « partage du fardeau » entre les États membres de la Communauté, mérite notre attention.

Se référant à l'objectif de stabilisation de la Communauté européenne, le Conseil y déclare que cet objectif doit être atteint globalement au niveau communautaire, mais constate que « certains pays-membres [...] ne sont pas dans une position de pouvoir souscrire à cet objectif ». Il fait valoir que « des pays avec des besoins énergétiques encore relativement bas, dont on peut attendre qu'ils croîtront avec leur développement, peuvent avoir besoin d'objectifs et de stratégies qui s'accommodent avec ce développement, tout en améliorant leur efficacité énergétique de leurs activités économiques » (cité dans Council of the EC, 1993c). On voit que cette première ébauche d'un objectif commun pour les pays européens se voit déjà confrontée au *trade-off* entre impératif de développement et politiques climatiques. Pour y faire face, le texte prévoit des objectifs différenciés selon le niveau de développement, mais aussi, en filigrane (« encore »), une convergence des objectifs sur le long terme. En poursuivant ces réflexions, la Commission européenne travaille en 1991 sur une directive fixant un partage du fardeau explicite avec trois niveaux, reflétant les niveaux de développement, mais aussi l'implication des pays dans le dossier climatique : une réduction de 5% pour le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas, une augmentation de 15% pour les pays de cohésion⁹⁴, et la stabilisation pour le reste. La France, l'Italie et la Grande Bretagne n'acceptent pas le procédé, et la directive est abandonnée (Michaelowa et Betz, 2001: 6, 268).⁹⁵ Une deuxième tentative avant la ratification de la Convention climat par la Communauté en 1993 échoue également parce que les pays de cohésion demandent des règles claires pour établir le partage du fardeau, tandis que la Grande Bretagne déclare publiquement son opposition (Vellinga et Grubb, 1993: 2). Quand les négociations pour un Protocole avec des objectifs chiffrés reprennent en 1996, une troisième tentative de la Commission, qui propose de partager une réduction de 10% entre les pays membres, n'aboutit pas non plus (Ringius, 1999a: 140 et suiv.). Un point commun entre tous ces épisodes est qu'ils ont leur origine dans des initiatives de la Commission, ce qui fait craindre à certains pays membres un transfert de compétences *de fait* au niveau communautaire.⁹⁶

⁹⁴ Le terme « pays de cohésion » se réfère aux pays qui reçoivent de l'aide par la Communauté européenne pour rattraper leur retard de développement. Il s'agit, dans cette période, de l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce.

⁹⁵ Une version du paquet de mesures européennes daté de printemps 1991 inclut encore une référence au partage du fardeau (Skjærseth et Wettstad, 2008: 4), mais celle-ci disparaît dans la communication suivante en octobre de la même année (European Commission, 1991).

⁹⁶ « One objection, not often publicly mentioned, to the idea of national targets for CO₂ emissions being set at EC level was the transfer of powers that this would have implied over a matter which touched so many aspects of national life. Some Member States were reluctant to grant the EC so much competence » (Haigh, 1996: 163).

B. 1997-2001 : une posture d'intégrité environnementale à l'international et la subsidiarité dans la mise en œuvre

La première période est donc marquée par la difficulté des institutions européennes, et surtout de la Commission, à s'imposer vis-à-vis des Etats-membres, sur la question des taxes comme sur celle du partage du fardeau. Les quelques mesures finalement adoptées sont peu convaincantes dans l'ensemble (Wettstad, 2000: 28) et le leadership européen dans l'arène climatique en pâtit (Yamin, 2000: 49). Cette situation laisse le champ libre aux Etats membres : l'Allemagne, la France, et la Grande-Bretagne par exemple soumettent des propositions différentes, et l'Allemagne surprend ses partenaires en annonçant unilatéralement un objectif de réduction ambitieux (-25% entre 1990 et 2005) pendant la conférence climatique de Berlin. En résumé, l'Europe n'agit pas, pendant une large partie de cette période, comme un acteur unifié (Sprinz et Weiß, 2001: 80-82, Ringius, 1999b). Ce constat change dans la deuxième période, après qu'un accord sur un objectif commun de réduction des émissions est trouvé en mars 1997. Le Conseil des ministres de l'environnement annonce que la Communauté européenne réduira ses émissions de 15%, sur la base d'un accord de principe sur un partage du fardeau intereuropéen. Ce positionnement fort est possible à cause de l'annonce d'objectifs ambitieux par l'Allemagne et la Grande Bretagne. Il n'est, en revanche, pas accompagné d'un élargissement des compétences européennes dans le domaine énergétique. Au niveau des négociations, la période est caractérisée par la signature du Protocole de Kyoto, et les discussions sur les mécanismes flexibles et la mise en œuvre du Protocole. La période se termine avec l'échec de La Haye et la décision américaine de ne pas ratifier Kyoto. Pour l'Union Européenne, cette période marque d'un côté un succès de sa politique extérieure avec l'adoption d'un Protocole sur le changement climatique qui contient des objectifs contraignants. De l'autre côté, ce succès est payé au prix fort, puisque la cohésion européenne retrouvée doit beaucoup au clivage grandissant avec les États-Unis.

De manière générale, les instances européennes développent une nouvelle approche sur le dossier climatique, basée sur deux éléments : premièrement, un discours axé sur « l'intégrité environnementale », et deuxièmement, la formulation de « politiques communes et coordonnées », mises en œuvre selon le principe de subsidiarité. Ces deux évolutions sont importantes, puisqu'elles continuent à structurer le discours et les politiques climatiques européennes jusqu'à aujourd'hui.

i. « *Intégrité environnementale* » et objectif de stabilisation du réchauffement à deux degrés

Le discours sur l'« intégrité environnementale » combine l'accent mis sur des objectifs *juridiquement contraignants* – une position défendue par la Communauté Européenne depuis les négociations sur la Convention Climat – avec deux éléments nouveaux :

Le *principe de l'action domestique* s'inscrit dans les débats sur les mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto. Ainsi, la Commissaire européenne à l'environnement monte au créneau contre le risque d'un « virtual reality protocole » (Bjerregaard, 1997), et dénonce un débat américain qui suggère un recours massif aux mécanismes flexibles et crée ainsi une crainte de l'« exportation » de l'effort de réduction : « let me underline as strongly as possible, the EU's absolute commitment to domestic action. The mechanisms must be supplementary to this » (Bjerregaard, 1998). Cette condition de complémentarité est finalement adoptée comme position de négociation officielle de l'Union (European Council, 1998). Sous la notion de « concrete ceiling », le Conseil Environnement de Mars 1998 propose d'imposer un plafond quantitatif sur le recours aux mécanismes flexibles, afin de garantir l'« intégrité environnementale du protocole » (Wallström, 2000).

L'Union Européenne se dote aussi d'un objectif de long terme. Le Conseil des ministres de l'environnement, se référant au deuxième rapport d'évaluation du GIEC, déclare en 1996 que face aux risques considérables que représente un changement climatique non maîtrisé, « le réchauffement global moyen ne devrait pas dépasser 2 degrés au-dessus du niveau préindustriel, et des niveaux de concentration au-dessus de 550ppm devraient par conséquent guider les efforts globaux de limitation et de réduction » (Council of the EU, 1996). C'est l'entrée de *l'objectif des deux degrés* (aussi appelé « two degrees ceiling » à cette époque) sur la scène internationale. L'Europe poussera par la suite pour la reconnaissance internationale de cet objectif. Le fait que l'Union adopte cet objectif à un moment où son leadership sur le dossier climatique est sérieusement ébranlé n'est pas anodin : le discours sur « l'intégrité environnementale », insiste sur le long terme, vise à donner une vision stratégique et une portée morale à sa politique climatique, et détourne ainsi le regard des impasses des politiques climatiques européennes sur le court terme. Ce positionnement s'inscrit aussi dans le cadre de la nouvelle définition du rôle des instances européennes, qui est de donner une orientation globale aux politiques et mesures climatiques, décidées, elles, aux niveaux nationaux.

Alors que l'adoption de l'objectif de deux degrés ne rencontre que peu d'échos dans l'immédiat – ce n'est qu'au cours des années 2000 que ce chiffre commence à dominer les discours et

négociations climatiques – la position dure de l'Union Européenne au sujet du « concrete ceiling » est une des raisons principales de l'échec des négociations à La Hague (COP6). Face au faible leadership européen dans les négociations pré-Kyoto, les américains et leurs alliés avaient réussi à imposer l'introduction de « mécanismes flexibles » et un calcul généreux des puits de carbone. À Kyoto, l'Europe utilise son capital politique regagné après l'adoption de l'objectif de réduction européen pour engager un bras de fer avec les États-Unis, exigeant que sous le Protocole, le recours aux mécanismes flexibles doit être « complémentaire » à l'action domestique de réduction des émissions. Sa victoire (temporaire !) à ce sujet au nom de « l'intégrité environnementale » précipite le désengagement des Américains du processus. Jean-Charles Hourcade, parmi d'autres, déplore cette évolution, et montre que l'impasse à la COP6 sur cette question repose avant tout sur les « effets pervers de rhétoriques à destination intérieure ».⁹⁷

ii. L'approche « triptyque » du partage du fardeau et le nouveau rôle de la Commission

L'approche par « politiques communes et coordonnées » (voir p.ex. European Council, 1998, 2000a) signifie d'abord un recul des instances européennes devant le blocage dans le débat sur les mesures – toute initiative fiscale est désormais considéré comme un « diplomatic non-starter » – et une redéfinition du rôle de la Communauté comme coordinatrice et facilitatrice. Les contours de la nouvelle approche se dessinent progressivement, avec l'adoption d'un objectif chiffré commun de 15% avant Kyoto, ensuite avec un accord préliminaire sur un partage de fardeau en 1997, et finalement avec la décision sur le « partage du fardeau » nécessaire pour la mise en œuvre de l'objectif de Kyoto de 8% (Council of the EU, 1998). La décision sur le *burden sharing* de 1998, ressuscite un instrument qui avait disparu des débats européens depuis Rio, et maintient la position de négociations de l'Union sur la scène internationale. Le partage du fardeau est rendu possible par l'Article 4 du Protocole de Kyoto, voulu par l'Europe et appelé « the EC bubble » dans le jargon des négociations (European Commission, 1998: 5). Contrairement aux premières initiatives au début des années 1990, la Commission interprète le partage du fardeau dans le cadre du principe de subsidiarité.⁹⁸ Selon cette interprétation, le rôle de l'Union est de définir les grandes orientations stratégiques des politiques climatiques

⁹⁷ « Le soupçon selon lequel les marchés du carbone seraient un pure échappatoire s'est répandu à partir de simulations montrant que les E-U importeraient 85% des réductions théoriques. Mais ces chiffres, utilisés par l'Administration Clinton après Kyoto pour calmer un Sénat hostile, reposent sur des hypothèses irréalistes [...] dès qu'on introduit un peu de réalisme dans les simulations, les E-U font chez eux 52% et 66% des abattements nécessaires et remplissent spontanément la condition de complémentarité. » (Hourcade, 2003: 15).

⁹⁸ « In line with the subsidiarity principle action to address climate change should be taken at the appropriate level. Member States have a major role since they are individually responsible for their own targets within the agreed burden sharing » (European Commission, 1998: 7).

européennes, et d'assurer la cohérence et le suivi de mesures concrètes prises, elles, au niveau national.⁹⁹ Attardons-nous un instant sur l'histoire de l'adoption de cet outil-clef des politiques climatiques européennes.

C'est seulement sous la présidence hollandaise en 1997 que les négociations sur le partage du fardeau aboutissent à un accord préliminaire sur la répartition d'un objectif européen commun de 10%.¹⁰⁰ Un élément surprenant est, selon les observateurs, le rôle déterminant joué par une proposition d'experts de l'Université d'Utrecht, qui a relancé des négociations qui se trouvaient au point mort au début 1997 (Ringius, 1999a: 140, Michaelowa et Betz, 2001: 6,7, Aidt et Greiner, 2002: 19, den Elzen et Berk, 2004). L'approche appelée « triptyque » calcule les obligations des Etats selon des caractéristiques sectorielles (Blok et al., 1997). Trois secteurs sont différenciés : domestique (ménages, industrie légère, agriculture), industrie lourde et orientée vers l'exportation, et production d'électricité. Les objectifs pour les trois secteurs sont différents : convergence des émissions par tête pour le premier secteur en 2030, amélioration de l'efficacité énergétique de 1,2 à 1,5% par an entre 1995 et 2010 pour le deuxième secteur¹⁰¹, croissance de la consommation d'électricité de 1,9% par an pour les pays de cohésion et 1% pour le reste, tout en augmentant la part des renouvelables de 8% et en réduisant la part du charbon et du pétrole de 70% sans avoir recours à d'avantage d'énergie nucléaire. Les négociations reprennent sur la base de cette proposition, et après de multiples réunions, la position commune est fixée en mars 1997. Après le succès de la COP de Kyoto, cet accord préliminaire est renégocié sur la base de l'objectif de 8% pour la Communauté Européenne¹⁰². Pour comprendre le succès du « triptyque », il faut regarder de près l'approche suivie. Elle a été décrite comme « bottom up », parce qu'elle part du *status quo* et de ce qui est acceptable pour les différents pays : face à la puissance de lobbying de l'industrie lourde et à l'importance stratégique de ces industries pour les pays en question, l'approche ne prévoit pas de convergence dans ce secteur. Un élément d'équité – condition *sine qua non* pour les pays de cohésion – est néanmoins introduit dans le secteur domestique, pendant que l'objectif pour le secteur de production électrique respecte les particularités des différents pays (surtout en ce qui

⁹⁹ Plus précisément, la Commission identifie quatre champs d'action pour l'Union Européenne : Définir un cadre stratégique, mettre en place des mesures communes et coordonnées supplémentaires aux mesures des Etats membres, assurer l'échange des expériences et la coordination des politiques nationales, et remplir une fonction de surveillance et de rapporteur (« monitoring and report »).

¹⁰⁰ Bien que le Conseil européen propose 15% de réductions comme position de négociation pour Kyoto (1990-2010), le partage du fardeau préliminaire ne concerne 'que' 10% de réductions (Council of the EC, 1997).

¹⁰¹ L'approche part d'une croissance de 1,2% par an pour ce secteur, qui ne participe donc que très légèrement à l'effort de réduction.

¹⁰² Un autre changement important est que l'approche triptyque originale s'applique seulement au CO₂, l'accord de 1997 à trois, les obligations de Kyoto à six gaz à effet de serre.

concerne l'électricité d'origine nucléaire), et prévoit des objectifs ambitieux, mais formulés en termes relatifs (et non pas absolus).

Le « triptyque » se situe donc entre une approche en termes d'équité (convergence des émissions par tête), et la « règle de la souveraineté », qui écarte tout élément de convergence et prédit que des négociations entre pays souverains devraient aboutir à des réductions identiques pour tous les partis (Sijm et al., 2007). Notons qu'une autre raison du succès de l'approche triptyque est qu'elle jette des bases pour les négociations sans donner un rôle prépondérant à la Commission, écartant ainsi les peurs d'une communautarisation « rampante » du champ politique de l'énergie. Ce changement d'approche dans les politiques climatiques – initié en partie par la Commission elle-même – s'inscrit dans une réorientation plus large des politiques communautaires vers des approches « bottom-up », illustrée par les débats autour de la « subsidiarité » et l'introduction de la « méthode ouverte de coordination » dans les politiques économiques et sociales (De la Rosa, 2007).

iii. L'« Europe-modèle »

Le rôle particulier joué par l'Europe dans les négociations climatiques tient aussi au fait qu'elle réunit des pays aux niveaux de développement, et aux structures énergétiques et industrielles très différentes. Pour cette raison, les négociations intereuropéennes ont toujours eu valeur de test pour les négociations globales : si les pays européens peuvent se mettre d'accord malgré leurs différences, pourquoi ne serait-ce pas possible au niveau global ? Les observateurs ont très tôt souligné cette particularité de la Communauté européenne et mis en exergue la valeur symbolique des accords trouvés au niveau européen¹⁰³. Par conséquent, quand les institutions européennes insistent sur *l'équité* comme critère central dans la répartition du fardeau de réductions (European Commission, 1998: 6), ce discours n'est pas seulement destiné aux pays de cohésion, mais également aux pays en développement, desquels on attend à moyen terme qu'ils acceptent de négocier sur des objectifs de limitation de leurs émissions sur une base similaire à celle des négociations européennes. Dans ce contexte, il est intéressant de noter l'apparition de variantes globales du triptyque européen. S'inscrivant dans la droite lignée des négociations européennes ces approches sont développées par des académiques hollandais de l'université d'Utrecht, déjà berceau du triptyque original, et des chercheurs de la branche

¹⁰³ « The four cohesion countries present in a microcosm the dilemma of selecting appropriate targets for the developing countries under the Convention... if the EC as a whole accepts that joint implementation can entail the cohesion countries having unrestrained or only moderately restrained increases in CO2 emissions, it is difficult not to follow the same argument for developing countries" (Haigh, 1996: 172).

allemande (à Cologne) du think-tank « Ecofys »¹⁰⁴. Ce petit groupe de chercheurs très actifs a développé et révisé le cadre d'origine de 1997 dans le but explicite de fournir une base conceptuelle aux négociations globales (Phylipsen et al., 1998, Groenenberg, 2002, Den Elzen et al., 2003, Groenenberg et al., 2004, Höhne, 2006). À titre d'exemple, le « triptyque de convergence globale » (Groenenberg, 2002) inclut les gaz de Kyoto et six secteurs (triptyque élargi), en appliquant différentes règles de convergence : trajectoires de convergence dans les secteurs consommateurs d'énergie, convergence par tête pour les ménages, convergence de l'efficacité énergétique dans l'industrie lourde, convergence de l'intensité énergétique dans la production d'électricité.

Si nous insistons sur la prolifération des variantes du Triptyque pour les négociations globales, c'est premièrement parce que l'approche permet de différencier finement entre différents secteurs et objectifs (réductions absolues, relatives, différentes formes de convergence), et d'introduire ainsi des jugements de valeur sur une répartition « juste » ou « réaliste » des efforts non seulement entre pays, mais aussi entre différents secteurs¹⁰⁵. Deuxièmement, l'approche paraît intimement liée à l'ambition européenne de leadership, et la « globalisation » du triptyque soutient conceptuellement la figure de « l'Europe-modèle », en projetant les bases de l'accord européen au niveau international. Le triptyque, en intégrant symboliquement compétitivité et pragmatisme politique d'un côté, équité et convergence à long terme de l'autre dans un cadre de solidarité face à un risque mondial, représente un tremplin pour l'ambition européenne, et renvoie en même temps l'image d'un acteur unifié, proactif et responsable.

C. 2001-2007 : une « approche intégrée » reposant sur le marché du carbone européen

L'analyse des communications du Conseil européen sur le dossier climatique montre que le sujet de la compétitivité et des coûts et bénéfices des politiques climatiques émerge et gagne en importance à partir des années 2000, pour devenir un élément structurant du discours climatique européen après 2005. Pareillement, le sujet de l'équité gagne en visibilité dans cette période. Ces évolutions sont actées dans la communication « gagner la bataille contre le changement climatique » de la Commission (2005), qui propose une « approche intégrée » de

¹⁰⁴ Il existe plusieurs revues très complètes des différentes approches, qui incluent des comparaisons incluant les différentes variantes du Triptyque (den Elzen et Berk, 2004, Bodansky, 2004, Höhne et al., 2007).

¹⁰⁵ Il est important de noter toutefois que l'approche Triptyque prévoit la répartition d'objectifs entre Etats sur la base de caractéristiques sectorielles. La répartition de l'effort de réduction au niveau domestique est laissée aux Etats, même si les bases du calcul indiquent les préférences des auteurs.

lutte contre le changement climatique, qui repose sur trois notions: *l'efficacité* des efforts de réduction, afin de ne pas dépasser le seuil de réchauffement de deux degrés, *l'efficience* au regard des coûts pour ne pas nuire à la compétitivité de l'espace économique européen, et *l'équité* dans le partage des efforts et le financement des mesures d'adaptation. Le développement de l'approche répond d'abord à la requête du Conseil européen de 2004 d'établir un objectif stratégique pour les politiques climatiques européennes sur la base d'une analyse coûts-bénéfices en consacrant le seuil de réchauffement de deux degrés. Dans ce texte, la Commission résume aussi les grandes lignes des politiques climatiques européennes pour les années à venir et met en avant cinq points : « l'élargissement de la participation », « l'inclusion de domaines politiques supplémentaires », « une innovation renforcée », « poursuivre l'utilisation d'instruments flexibles et basés sur le marché », et « l'inclusion des politiques d'adaptation ».

Les deux premiers points de cette liste témoignent du souci d'élargir le champ concerné par les politiques climatiques et renvoient donc à la fois au souci d'efficacité environnementale (« efficacité ») et de renforcement des compétences communautaires. Les points trois et quatre inscrivent l'action européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, en mettant l'accent sur l'innovation et la compétitivité de l'espace économique européen (« efficience »). Le dernier point, traité encore assez brièvement dans cette communication, concerne l'adaptation, et ajoute un élément nouveau aux politiques européennes, en lien avec le souci de l'équité. Attardons-nous sur ce dernier point d'abord.

Le fait que l'Europe inscrive les politiques d'adaptation, longtemps considérées comme une option défaitiste en concurrence avec les politiques de réduction des émissions, parmi ses objectifs stratégiques, confirme d'abord le changement du cadrage des questions climatiques au niveau international dans le sillon du « tournant de l'adaptation ». C'est ensuite un repositionnement stratégique de l'Europe dans les discussions sur un accord post-2012. L'Union vise à se rapprocher des pays en développement, et en particulier des pays émergents, dont le poids diplomatique augmente à un moment où leurs émissions croissent fortement, et où il est question d'en associer certains, d'une manière ou d'une autre, aux efforts de réduction à venir. Les instances européennes font par ailleurs un lien direct entre l'équité et le rôle de leadership de l'Union Européenne.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Les conclusions du Conseil européen de mars 2007, par exemple, font ce lien : « The European Council underlines the leading role of the EU in international climate protection. It stresses that international collective action will be critical in driving an effective, efficient and equitable response on the scale required to face climate change challenges » (European Council, 2007).

i. La traduction de la stratégie de Lisbonne dans le champ environnemental

En insistant sur la dimension économique des politiques climatiques, et en soulignant les bénéfices de ces politiques pour les entreprises européennes dans la compétition mondiale, l'Union européenne inscrit désormais, au moins discursivement, son action dans le paradigme du « Green Growth ». Cette réinterprétation stratégique des politiques européennes va de pair avec la « stratégie de Lisbonne », un paquet de mesures et de visions adoptés par le Conseil européen de mars 2000 pour transformer l'espace économique européen en « l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable avec des emplois meilleurs et plus nombreux, et plus de cohésion sociale » en 2010 (European Council, 2000b). Ce projet décennal devient, au début des années 2000, un point de référence pour les politiques communautaires dans tous les domaines, dont celui de l'environnement. Une revue intermédiaire de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renforce le lien entre les politiques environnementales et la stratégie de Lisbonne. Etabli par un groupe de personnalités politiques sous la direction de l'ancien Premier ministre hollandais Wim Kok, le rapport est assez critique sur les avancées faites au nom de la stratégie et identifie cinq champs d'action prioritaires, dont le développement durable, afin d'éviter un échec. Le rapport consacre un chapitre entier aux synergies entre politiques environnementales et compétitivité, et recommande d'exploiter les opportunités « gagnant-gagnant » dans le champ des innovations « éco-efficientes ».¹⁰⁷

La nouvelle stratégie s'appuie sur une littérature qui souligne le rôle important joué par les « pays pionniers » dans la gestion des problèmes environnementaux globaux. Contrairement à ce qu'affirment les cercles libéraux, les solutions aux problèmes environnementaux ne sont souvent pas trouvées « par le marché », mais par des pays pionniers, qui influencent les autres pays en imposant un « leadership intellectuel ». Une stratégie proactive de « modernisation écologique » peut donc entraîner un mimétisme institutionnel ou des processus de diffusion technologique et se transformer en avantage compétitif (Jänicke, 2006). Les communications européennes sur le changement climatique reprennent ces idées, et presque chacune des communications de la Commission dans la deuxième moitié des années 2000 fait référence aux avantages des pays pionniers ou à la prime au premier entrant. Dans la communication « gagner la bataille contre le changement climatique » de 2005, on peut lire :

¹⁰⁷ « Europe can gain a first mover advantage by focusing on resource efficient technologies that other countries will eventually need to adopt. European companies are already world leaders in some clean products and processes and this gives them an advantage in emerging markets where rapid economic growth is placing increasing pressure on their environments » (Kok, 2004: 35).

« Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, le rapport Kok souligne que l'UE peut bénéficier de l'avantage de l'initiative et peut faire naître un atout compétitif en se concentrant sur des technologies qui préservent le climat et utilisent efficacement les ressources, technologies que d'autres pays devront adopter par la suite. À titre d'exemple, les pays qui ont été chefs de file pour promouvoir l'énergie éolienne dominant aujourd'hui 95% de ce secteur industriel en pleine croissance. Dans les années à venir, ce type de phénomène pourrait également se produire dans d'autres pays et dans d'autres secteurs, comme l'automobile ou l'aviation. Les avantages concurrentiels s'accroîtront à condition d'élargir et d'approfondir la participation à un futur accord international sur le climat » (European Commission, 2005).

Le paradigme de la stratégie de Lisbonne continue jusqu'à aujourd'hui de former l'horizon discursif de justification des politiques climatiques européennes. Ainsi, la stratégie « Europe 2020 » (European Commission, 2010), successeur de l'agenda de Lisbonne, inscrit le « 3 fois 20 » du paquet énergie-climat comme un pilier de la stratégie de croissance européenne pour la décennie à venir. Mais pas seulement, il y a aussi le marché de permis.

ii. Le marché de permis négociables – un instrument des politiques publiques particulier au service de l'ambition européenne

Le début des années 2000 voit la création du marché de carbone européen (EU-ETS), qui devient rapidement une pierre angulaire de la stratégie climatique européenne. Quand le marché débute en 2005, il couvre les émissions CO₂ de 11500 installations émettant autour de 6,5 Gt de CO₂ par an (European Commission, 2005, Skjærseth et Wettestad, 2008). Il est de loin le marché le plus important de ce type, et génère, selon les chiffres de la Banque mondiale, autour de 120 milliards de dollars en 2009 (World Bank, 2010: 1). Le marché européen est d'ailleurs lié aux mécanismes de développement propre et de mise en œuvre conjointe : les entreprises européennes peuvent utiliser des crédits obtenus dans le cadre de ces mécanismes sur le marché européen. Ce « linkage » intègre l'EU ETS dans l'architecture de Kyoto et en fait un des moteurs pour le fonctionnement du dispositif.

La solution du marché n'a pas toujours eu la faveur de l'Europe, et son adoption peut paraître plutôt surprenante : comme nous l'avons vu, l'approche par la fiscalité, combinée à un paquet de mesures combinant subventions, incitations et régulations, a longtemps été préférée par les institutions européennes. En effet, l'Europe a longtemps été opposée à une approche par le marché de carbone, à tel point qu'elle s'est même refusée à construire une base d'expertise sur le

sujet.¹⁰⁸ Pourtant, l'Union Européenne héberge aujourd'hui le premier et plus grand marché de carbone international dans le monde, et la mise en place du système a été, des premières propositions de la Commission autour de l'an 2000 à la première proposition de directive en 2001, l'adoption de la directive en 2003, et le début de la première période d'engagement en 2005 (2005-2007), qualifiée « ultra-quick » (Wettestad, 2005). Quels sont les raisons de ce développement ?

Il faut d'abord mentionner le travail de la Commission. Skjaereth et Wettestad (2010) montrent que dans les quelques années entre l'adoption de Kyoto et son entrée en vigueur, elle a fait preuve de « entrepreneurial epistemic leadership » afin de préparer un corpus de connaissances sur le sujet et forger une coalition hétéroclite en faveur du système de permis. Cette réflexion sur le marché du carbone trouve son expression dans un « Livre vert sur le marché d'émissions de gaz à effet de serre dans l'Union Européenne » (European Commission, 2000). Or ce repositionnement d'une institution qui ne s'intéressait absolument pas à cette solution quelques années auparavant nécessite lui-même une explication. Nous croyons qu'une première partie de la réponse est à chercher dans le rôle de la Commission dans les négociations climatiques : en tant qu'institution qui a initié et porté la stratégie européenne de leadership sur la question climatique, elle est particulièrement sensible au fossé qui sépare l'ambition internationale européenne et la faiblesse des outils domestiques de la Communauté à la fin des années 1990. Vient ensuite la question de l'énergie. L'initiative sur le marché de carbone, comme celle sur les taxes avant, essaie d'introduire un levier communautaire sur les politiques énergétiques sans toucher aux politiques de l'offre, politiquement sensibles. Le décor dans lequel se déroule le revirement européen sur la question des marchés de carbone est donc celui d'un leadership international contesté à cause des difficultés d'imposer des mesures en interne, et d'une mise en échec des initiatives européennes de communautarisation des politiques de l'énergie. Nous avons montré ailleurs¹⁰⁹, que trois facteurs ont façonné la nouvelle orientation des politiques climatiques européennes : (1) le contexte politique des négociations entre Rio et Kyoto, avec ses rapports de force, ses aléas, et l'échec des négociations intereuropéennes sur une approche par taxes ; (2) le contexte discursif, hérité des débats parmi juristes et économistes (d'abord américains) depuis les années 1980 autour de la défaillance régulatrice de l'Etat et les problèmes liés à la régulation « command and control » qui permettait aux institutions

¹⁰⁸ « During the Kyoto Protocol negotiations in 1997, most EU institutions, member states, environmental organizations and business federations were opposed, or at least highly sceptical, to emissions trading [...] Europe had scant knowledge about and no experience with emissions trading as a policy instrument in environmental policy » (Skjaereth et Wettestad, 2010: 315).

¹⁰⁹ Voir le chapitre 7 de la thèse de Stefan Aykut.

européennes – et en particulier à la Commission – d’inscrire le nouvel outil dans un cadre de « réforme de la régulation environnementale » ; (3) le marché de carbone qui attribue à la Commission un rôle de médiateur ou d’arbitre plus qu’un rôle de régulateur central. Ainsi, l’outil du marché correspond aussi aux vœux des États-membres d’éviter une concentration des pouvoirs au niveau communautaire, s’inscrivant ainsi – au moins en apparence – dans le mouvement vers plus de subsidiarité.

Il faut savoir que le marché de carbone européen n’est pas une conséquence logique ni une création du Protocole de Kyoto : si le traité introduit effectivement l’outil du marché de carbone, il ne prétend pas réguler les politiques climatiques à l’intérieur des États, mais crée seulement la possibilité de marchés entre États (contrairement au cas du mécanisme de développement propre, par exemple, qui prévoit une participation des entreprises). Il faut donc considérer que l’établissement d’un tel marché *pour les entreprises* est un choix européen qui n’est pas prévu en tant que tel dans le Protocole et n’en dépend absolument pas. La Commission européenne est d’ailleurs très claire sur ce point.¹¹⁰ Si nous insistons sur là-dessus, c’est parce qu’on comprend mieux pourquoi l’EU ETS est revendiqué comme un outil de leadership par l’Union Européenne aujourd’hui, si on se rend à l’évidence que ce n’est pas une simple application du Protocole de Kyoto, mais une innovation qui reflète une volonté explicite de se positionner en précurseur (voir p.ex. European Commission, 2008). A ceci correspond une approche « learning by doing » assumée dans la première phase entre 2005 et 2008, durant laquelle l’outil est testé en vue de préparation d’un « marché réel » (Engels et al., 2008). Le fonctionnement du marché correspond au nouveau modèle de partage de tâches entre Commission et États-membres : les États établissent des plans nationaux d’allocations (appelés NAP), dans lesquelles ils expliquent comment ils comptent atteindre leurs objectifs de réduction et chiffrent leurs politiques climatiques dans les secteurs non concernés par l’EU-ETS (p.ex. transport, ménages, services et certaines industries soumises à une forte concurrence internationale), ainsi que les réductions qu’ils désirent mettre en œuvre à travers le marché et les permis qu’ils s’apprêtent à distribuer en conséquence. Ces plans sont passés en revue par la Commission, qui les autorise ou les renvoie pour révision, si elle juge que les quotas alloués sont trop généreux. Après l’échec de la

¹¹⁰ « The Kyoto Protocol provides for international emissions trading between Parties, without however containing any obligation for a Party to be involved in such trading. No explicit mention is made of “entity” involvement in the Article 17 that refers to emissions trading. The 6th Conference of the Parties to the UNFCCC may or may not specifically address the question of “entity” involvement in emissions trading. It is the Commission’s view that the involvement of companies in emissions trading represents a unique opportunity for a cost-effective implementation of the Kyoto commitments. In this respect, it should be noted that the Kyoto Protocol already implicitly allows for Parties to mutually recognise allowances traded between companies in their respective “domestic” schemes – matched by corresponding adjustment to the respective Parties’ assigned amounts. In such a case, a Community or Member State scheme could be linked to those of Parties outside the EU16. This would represent a further opportunity for lowering costs of complying with the Kyoto Protocol » (European Commission, 2000: 9,10).

coordination par les taxes, le marché devient donc la pierre angulaire de la stratégie européenne de leadership sur le dossier climatique, et la Commission occupe une position décisive dans sa mise en œuvre (Lindenthal, 2009, Oberthür et Pallemmaerts, 2010: 42), sans pour autant assumer le rôle d'un régulateur central.

4. PASSE, PRESENT ET FUTUR DE L'AMBITION EUROPEENNE

A. Climat et construction européenne : quelques conclusions

A travers cette deuxième partie sur le rôle de l'Europe dans le régime climatique, nous avons montré que non seulement l'engagement de l'Union a été important pour le processus, mais les négociations du climat sont devenues un élément structurant pour l'Europe politique. Le processus fut donc une *success story* pour l'Europe. On peut dire schématiquement qu'au niveau européen, la problématisation du climat et le développement d'une stratégie de leadership sur le dossier correspondent à des moments spécifiques de la construction européenne : au début des années 1990, quelques années après l'Acte Unique européen, juste après la chute du mur et au moment des négociations pour le Traité de Maastricht, la Communauté Européenne cherche à s'affirmer sur la scène internationale en incarnant un rôle de « soft power ». Elle adopte un objectif de stabilisation à l'interne et pousse pour une approche par objectifs quantifiés au niveau international. Cet essai de « construire l'Europe par le haut » est aussi symbolisé par les initiatives avortées sur un « partage du fardeau » et d'une taxe carbone/énergie centralisés au niveau européen. Quelques années après, en plein débat sur le « déficit démocratique » et sur l'extension du champ d'application du principe de subsidiarité, l'Union européenne cherche à justifier les transferts de compétences au niveau communautaire par un positionnement volontariste et une posture d'« intégrité environnementale » sur les dossiers environnementaux. L'adoption, par les instances européennes, de l'objectif des deux degrés, mais aussi le débat sur le « concrete ceiling » témoignent de cette stratégie, qui a profondément modifié le cadrage de la question climatique au niveau international. En interne, le succès d'une méthode de partage du fardeau « bottom-up », dans laquelle les intérêts différents des États sont traduits et rendus commensurables par l'expertise, donne un nouvel élan aux politiques climatiques européennes. De manière générale, le principe de précaution est mis en avant et la Commission se contente d'une fonction de médiateur et d'« entrepreneur épistémique ». Au début des années 2000 finalement, l'adoption de la stratégie de Lisbonne pour rendre l'espace économique européen

plus compétitif, et le passage progressif d'un gouvernement par la réglementation et les normes à une régulation par le marché modifient encore la façon dont les dossiers environnementaux sont discutés. Le cadre discursif de la stratégie de Lisbonne redéfinit le paradigme du développement durable en mettant l'accent sur les avantages d'un leadership basé sur la modernisation écologique qui promet des primes au premier entrant dans les marchés « verts » du futur, et sur les solutions « efficaces » fondées sur les mécanismes de marché qui « activent » les différentes composantes de la société civile et « libèrent » les forces d'innovation de l'industrie européenne. Ce discours de la mobilisation fait écho au nouveau rôle de la Commission, qui *enrôle* les acteurs économiques et étatiques afin de construire un marché de carbone européen unifié, mais décentralisé parce que ce sont les Etats qui définissent leurs politiques climatiques et contrôlent l'allocation de permis d'émission dans les plans nationaux d'allocation. L'étude de cas européenne montre donc le lien intime entre la construction de l'acteur européen et la problématisation du changement climatique par les instances communautaires.

L'outil central de la stratégie climatique européenne est aujourd'hui le marché de carbone EU-ETS. Il a remplacé l'approche par programmes et l'approche fiscale qui dominaient durant les années 1990. Le marché de carbone européen couvrait déjà en 2006 2,2 milliards de tonnes de CO₂ de 11.500 installations et des transactions quotidiennes de 60 millions d'euros (Voß, 2007: 14), et comprend aujourd'hui près de 40% des émissions de GES et 50% des émissions de CO₂ européennes (y compris la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein). L'EU ETS définit de façon paradigmatique une nouvelle approche de gouvernance européenne. En référence au fameux slogan du mouvement critique de la globalisation économique, Baron et Philibert (2005) décrivent le fonctionnement de ce marché comme « act locally, trade globally ». Ce slogan résume aussi de manière éloquent l'orientation des politiques climatiques européennes depuis les années 2000, qui ont abandonné l'approche centralisée, par la régulation ou les taxes. S'il s'avérait finalement efficace, le marché de carbone serait, selon les vœux de la Commission, appelé à reconfigurer les politiques environnementales européennes. Notons toutefois que ce nouveau marché a connu deux périodes d'allocation marquées par des sur-allocations de quotas et des effondrements des prix à (déjà !) trois reprises (2006/2007, 2008/2009, et 2012), limitant ainsi son efficacité qui devait aussi consister à donner un signal-prix pour les investissements à long terme. Concernant les négociations internationales, le regard historique montre que l'Union Européenne a investi beaucoup de capital politique dans le processus de

Kyoto, et qu'elle s'est construit une partie de son identité à travers cet engagement.¹¹¹ Par ailleurs, le succès de son marché de carbone dépend doublement des négociations en cours sur le post-2012, d'un côté parce que des objectifs ambitieux sont nécessaires pour éviter que le prix de carbone ne s'effondre durablement, et de l'autre parce que l'intégration de ce marché avec les autres « marchés de Kyoto » (MDP, mise en œuvre conjointe) n'a de sens que si ces mécanismes continuent à être intégrés dans un effort de réduction international ambitieux. Il apparaît donc aujourd'hui que le rôle que l'Europe jouera dans l'après-Copenhague et le sort du Protocole de Kyoto dans un futur régime soient étroitement liés (sur ce point, voir aussi Aykut, 2011).

B. Vers une Europe de l'énergie? Opportunités nouvelles et nouveaux facteurs de blocage

Nous avons limité notre analyse dans cette partie à une période allant jusqu'en 2007. Depuis cette date, plusieurs éléments concordent pour indiquer qu'une nouvelle phase dans l'action européenne sur le dossier climatique a commencé. Discutons brièvement trois de ces éléments, afin de montrer qu'il y a aujourd'hui une réelle possibilité – mais pas de certitude – de voir une avancée décisive vers une Europe de l'énergie.

En premier lieu, l'équilibre entre États-membres et institutions européennes dans le fonctionnement du marché de carbone a graduellement changé, donnant de fait plus de pouvoir à la Commission, qui fait de plus en plus figure de régulateur central dans le domaine. Notons que d'un point de vue stratégique, la Commission a finement joué : si elle se cantonnait effectivement, dans la première période d'engagement, à autoriser les plans nationaux d'allocation soumis par les pays-membres, elle a commencé à serrer les vis dans la deuxième phase, en publiant des « guidelines » détaillés pour l'établissement des plans et en renvoyant une bonne partie des soumissions aux pays-membres pour correction, jugeant les quantités de permis allouées trop élevées. Une réforme majeure est introduite pour la troisième phase d'allocation qui débute en 2013 : le dispositif sera élargi à de nouveaux gaz et à d'autres secteurs industriels (l'aviation en 2012, et l'industrie pétrochimique, d'ammonium et d'aluminium en 2013), la part des permis vendus aux enchères sera progressivement augmentée (jusque-là, une large majorité des permis est allouée gratuitement), et la Commission fixera elle-même les

¹¹¹ Ainsi, le problème climatique a même reconfiguré le fonctionnement de la Commission, avec la création, en février 2010, d'une Direction-générale « action climatique » (DG CLIMA), LA nouvelle DG concentre ainsi des compétences auparavant éclatées (DG environnement, DG relations extérieures, DG entreprises et industrie). Dirigée par Connie Hedegaard (Commissaire), et Jos Delbeke (Directeur général), elle est aussi responsable du marché de carbone européen.

quotas, remplaçant ainsi le système de plans nationaux par une approche centralisée. La Commission assume donc aujourd'hui un rôle auquel elle espérait accéder par le biais de l'initiative fiscale, et que les États-membres rechignaient à lui attribuer. Encore faut-il qu'elle l'assume et qu'elle en fasse bon usage en imposant des quotas ambitieux, et un cadre qui minimise les possibilités d'échappatoires (gestion des quotas excédentaires des périodes précédentes, lien avec les mécanismes flexibles de Kyoto, etc.) dans la troisième période d'engagement.

Deuxièmement, l'Union Européenne s'est positionnée dans les négociations post-2012 en proposant un « paquet énergie-climat »¹¹² avec un triple objectif affiché : 20% de réductions unilatérales d'équivalent CO₂ (objectif qui pourrait atteindre 30% dans le cadre d'un accord international satisfaisant), 20% d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen, enfin une augmentation de l'efficacité énergétique de l'Union de 20% d'ici 2020¹¹³. Ce « 3 fois 20 » témoigne de l'ambition européenne dans l'arène climatique (Aykut et Dahan, 2011). Il confirme aussi la concentration de l'Union sur les dossiers énergétiques plutôt consensuels comme l'efficacité énergétique et les renouvelables, alors que les questions touchant au mix énergétique sont évitées. C'est néanmoins un premier pas vers plus d'harmonisation et de communautarisation des politiques de l'énergie, que la Commission a appelé de ses vœux lors de la publication, en 2006, d'un livre vert proposant « une stratégie européenne pour une énergie soutenable, compétitive et sûre » (European Commission, 2006). Là encore, l'essai reste à confirmer, notamment concernant les modalités de mise en œuvre des objectifs.

Finalement, des négociations pour réformer en profondeur les institutions de l'Union (débat sur un « traité constitutionnel ») ont abouti à la signature du Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1 décembre 2009. Le traité est significatif pour les politiques énergétiques européennes à deux égards : premièrement, la lutte contre le changement climatique y acquiert un statut prioritaire, ce qui renforce les possibilités d'intervention communautaire dans ce domaine. Deuxièmement, et plus important encore, l'énergie figure désormais à part entière dans la catégorie des compétences partagées entre l'Union et les États-membres. Par conséquent, alors que l'UE ne pouvait intervenir dans le domaine énergétique qu'à l'unanimité (clause de flexibilité de l'article 308 TCE), les mesures européennes relèvent maintenant de la procédure législative ordinaire, et les États exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne (nous y

¹¹² Le paquet regroupe plusieurs textes. Le détail des textes adoptés est consultable en ligne [28.05.2011] : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=20081217&secondRef=TOC&language=EN>.

¹¹³ Un autre objectif, plus controversé et moins médiatisé, est d'atteindre une proportion de 10% de biocarburants dans la consommation totale des véhicules d'ici 2020.

reviendrons dans la troisième partie). Pour l'instant, les effets exacts de ces changements sur les politiques énergétiques européennes ne sont pas encore très clairs. Beaucoup dépendra de la volonté des institutions européennes d'utiliser les nouvelles compétences – et de l'attitude des États-membres vis-à-vis des initiatives à venir.

Par conséquent, la question de l'Europe de l'énergie reste d'actualité, et il n'est pas certain comment elle va évoluer. Face aux avancées potentielles que nous avons mentionnées, il y a deux facteurs qui invitent à la prudence. D'une part, les négociations climatiques internationales se trouvent dans une situation difficile depuis l'échec de la conférence de Copenhague en 2009, et la perspective d'un traité global post-2012 est pour l'instant très hypothétique. De surcroît, la crise économique et la crise des dettes souveraines ont relégué au second plan les politiques environnementales en général et les négociations climatiques en particulier. Le levier important qu'elles constituaient pour la définition d'une politique énergétique communautaire se trouve donc affaibli. D'autre part, la catastrophe de Fukushima a exacerbé les différences concernant les trajectoires énergétiques des pays de l'Union, notamment entre l'Allemagne, qui a confirmé et accéléré sa sortie du nucléaire et sa politique de « transition énergétique », et la France, qui a confirmé son choix pour l'énergie nucléaire. Ces différences dans les mix énergétiques ne sont pas nécessairement des obstacles à une politique énergétique et climatique européenne. Mais elles augmentent la nécessité de coordonner les choix, de créer des interconnexions pour augmenter la stabilité des réseaux et diminuer les coûts, et de formuler des politiques climatiques qui respectent les spécificités des cas nationaux.

TROISIEME PARTIE

PERSPECTIVES POUR LE FUTUR, LE CHAMP DES POSSIBLES

1. QUELQUES LEÇONS DE LA CONFERENCE DE RIO (JUN 2012)

Entre la COP 17 de Durban (Décembre 2011) et la COP 18 de Doha s'est tenue la Conférence de Rio des Nations-Unies pour le Développement Durable en Juin 2012, vingt années après le célèbre premier Sommet de la Terre. Les conditions et les résultats de cette Conférence de Juin dernier, grand moment de multilatéralisme onusien et de globalisme planétaire, nous semblent particulièrement instructifs, pour rendre compte de la situation géopolitique présente et penser l'avenir possible du régime climatique.

A. Le récit de Rio +20

Tout a commencé à la Conférence de Stockholm (1972), première étape d'inscription des questions environnementales dans un agenda international ; au moment même de la publication du Rapport sur les "Limites à la Croissance" du Club de Rome qui lançait un cri d'alarme sur la finitude des ressources planétaires et la folie d'une croissance économique et démographique indéfinie de l'Humanité. Les pays sous-développés avaient alors dénoncé le malthusianisme de ces positionnements, "l'esprit de Stockholm" est resté pour eux attaché à la prétention des pays riches à vouloir infléchir la croissance des pays pauvres et contraindre leur développement économique. Indira Gandhi, alors premier ministre de l'Inde, n'avait-elle pas déclaré devant l'assemblée onusienne que "la pauvreté est la pire forme de pollution", avant de continuer : "Les pays riches peuvent regarder le développement comme la cause de la destruction de l'environnement, mais pour nous c'est un des premiers moyens d'améliorer l'environnement de la vie [...] Comment peut-on dire à ceux qui vivent dans des villages et des bidonvilles de préserver les océans, les rivières et l'air pur quand leurs propres vies sont contaminées à la source ?" (New York Times, 15 June 1972, cité dans Biermann, 1999: 4). La citation montre bien le positionnement de beaucoup de pays en développement qui en étaient venus à accuser les pays du Nord de « colonialisme environnemental » (Benedick, 1998: 189).

Quelques années après le rapport Brundtland « Our common future », en 1987, le premier Sommet de la Terre à Rio 92 a constitué un vrai pas en avant: non seulement, il a permis de rendre visible aux yeux de tous les questions environnementales et la crise écologique globale bien réelle; en particulier il a lancé les diverses Conventions environnementales, dont celle pour le Changement climatique entrée en vigueur en 1994. Mais, Rio 92 a aussi consacré la

novlangue¹¹⁴ du développement durable, dont tant d'auteurs ont souligné depuis le caractère "d'oxymore", un oxymore néanmoins utile pour dire l'importance de tenir conjointement questions sociales, questions de développement et questions environnementales. Que dire aujourd'hui de ce syntagme aux usages si divers, de l'existence d'acteurs très nombreux s'en saisissant et le développant chacun à sa manière, de cet enjeu autour duquel se sont déroulés un débat politique vif entre projets de société et une bataille sur l'ordonnancement du monde global et les principes devant le guider ? Dominique Pestre (2011) a résumé les choses en écrivant que la figure idéal-typique du Développement Durable, était d'être un projet fondamentalement social-démocrate et écologiste, s'inscrivant dans une lignée keynésienne, étendue à l'environnement, croyant à la possibilité de réguler les marchés, de fixer des objectifs de bien commun, et d'en délibérer rationnellement. Sans nous y attarder ici, il est clair que la notion a rencontré des intérêts économiques et des logiques politiques contradictoires, qu'elle s'est confrontée à la croissance spectaculaire des économies émergentes, et à l'extension des politiques de dérégulation néo-libérales et conservatrices des dernières décennies. Surtout le deal proposé par les pays industrialisés aux autres pays - "développez-vous mais sans suivre notre modèle, et on vous y aidera financièrement et techniquement" - ce deal-là n'a pas été tenu. Le Nord n'a pas fourni l'argent et l'aide promis, plusieurs pays du Sud se sont développés mais sur leurs propres forces.

Vingt ans plus tard, il s'agissait de commémorer l'événement fondateur et de relancer la dynamique très essoufflée de Rio 92. Toutefois, au cours de la préparation de la Conférence, aucun diagnostic préalable, aucune évaluation des politiques menées, ni aucun bilan de l'impact des décisions prises depuis 1992 n'a été réalisé. Il s'agissait surtout pour les Nations-Unies de tenter de revivifier le multilatéralisme et de se mettre en scène. Le DESA (Dept des Social Affairs), lié au Secrétariat des N-U, avait retenu les deux thèmes généraux de l'économie verte et de la gouvernance mondiale mais n'avait pas défini d'objectifs précis ou ambitieux. De violents antagonismes l'opposent d'ailleurs au PNUE, créé à Stockholm et proche de la Convention Climatique, lui-même en forte rivalité avec le PNUD. Le contexte de crise économique et financière mondiale était évidemment très défavorable à une conférence qu'aucun pays n'avait proprement souhaitée, et aucune décision opérationnelle n'était attendue. Malgré cela, près de 50.000 personnes ont reçu un badge d'accréditation et ont assisté à la Conférence, aux centaines de Journées de Dialogues, de side event et de colloques satellites qui la précédaient et l'entouraient (sur le développement, l'économie, le climat, l'énergie, l'emploi, la dette etc.), sans

¹¹⁴ Novlangue à laquelle on peut rattacher « la bonne gouvernance », « la transparence », « les engagements volontaires », « les partenariats public-privé », « les *stakeholders* et la participation », « la *soft law* », etc.

compter le Sommet des Peuples (avec plusieurs dizaines de milliers de personnes issues des ONG et de la Société civile, principalement brésilienne), et les très nombreux représentants du monde du Business et des Entreprises qui tenaient de multiples conclaves¹¹⁵. Ce qui signifie que ce genre d'événements, dont on se demande parfois à quoi il sert, suscite un engouement planétaire énorme et s'avère un gigantesque espace de rencontres et de dialogues, où des contacts se nouent, des agendas s'établissent, des projets mûrissent et beaucoup d'informations s'échangent. Le bilan d'un processus aussi diffus est donc complexe à établir.

Nous ne détaillerons pas ici les quelques décisions suite à Rio+20¹¹⁶, à prendre par l'Assemblée Générale des Nations-Unies ou au sein de l'ONU, et nous nous concentrerons sur ce que le déroulement des négociations sur le contenu de la résolution finale révèle de la situation géopolitique et de la place des préoccupations environnementales. Cette négociation, dans les derniers jours précédant la conférence, a témoigné d'une logique de blocs, où trois forces se sont principalement exprimées : le G77, les Etats-Unis, et l'Union Européenne. Cette dernière qui défendait initialement la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement s'avère la grande perdante de cette Conférence. Elle a été partagée entre la défense de ses intérêts économiques et le souci d'établir des régulations environnementales contraignantes. Or, ayant abouti à certaines positions au terme de tractations internes laborieuses, elle manquait de souplesse dans les négociations. De plus, elle est arrivée affaiblie par une crise économique et financière qui l'empêchait d'assumer le coût d'une politique d'aide au développement qui aurait pu l'aider à gagner l'appui des PMA (Pays les Moins Avancés) et, par-là, atténuer le front du G77. L'Europe n'a plus les moyens financiers de son réformisme, elle apparaît trop souvent comme donneuse de leçons et a du mal à convaincre. Beaucoup de spectateurs ont eu le sentiment de vivre un basculement de l'ordre géopolitique du monde -sentiment déjà vécu à Copenhague- au profit des nouveaux puissants que sont l'Inde, la Chine et le Brésil qui eux manifestaient une communauté de points de vues assez surprenante. Avec le soutien implicite cette fois des Etats-Unis, plutôt discrets lors de la conférence et pas mécontents du refus de tous les accords et institutions pouvant limiter les souverainetés.

Le Brésil, pays hôte très attaché au succès de la conférence, a pris en main la phase finale de négociations, alors que le texte était remonté à près de 200 pages et comprenait des dizaines

¹¹⁵ Du 13 au 22 juin, près de 45 000 badges pour accéder au site de la conférence ont été délivrés, dont plus de 10 000 pour les représentants de la société civile, 12250 pour les représentants des États (dont 57 chefs d'États, 31 premiers ministres) et des organisations internationales ainsi que les agences spécialisées. Près de 4000 journalistes étaient présents. Voir l'analyse du Collectif Ecovéri0, qui a suivi les négociations de Rio+20 (Chartier et al., 2013). Nous avons été associés à ce collectif et remercions ses membres d'avoir partagé leurs résultats d'enquête à Rio avec nous.

¹¹⁶ IISD, *Bulletin des Négociations de la Terre*, CNUDD Final, Vol. 27, n°51, 2012, www.iisd.ca/uncsd/rio20/enb/.

d'expressions encore controversées. En proposant, quelques jours avant l'ouverture du sommet, d'ouvrir un fonds de 30 milliards de dollars (24 milliards d'euros) par an pour de nouveaux programmes de développement, les Brésiliens ont neutralisé toute initiative européenne susceptible de peser sur la mécanique d'ensemble. Ils ont aussi désamorcé toute velléité d'autonomie des pays en développement au sein du G77 qui contrairement à Durban, a parlé d'une seule voie. Ce sommet a révélé l'habileté, parfois la brutalité, des politiques et diplomates brésiliens à imposer leurs choix et à placer le Brésil en position de leader incontournable des pays émergents. "Le Brésil vainqueur de la globalisation", a titré *Der Spiegel*. Le *New Yorker* a évoqué un miracle brésilien : "Au Brésil, le crime est élevé, le système scolaire faible, les routes mauvaises et les ports en mauvais état. Et pourtant, au sein des plus grandes puissances économiques, le pays a réussi un triple miracle : une forte croissance (contrairement aux Etats-Unis et à l'Europe), une liberté politique (contrairement à la Chine) et une baisse des inégalités (contrairement à tous les pays)."

Le Brésil avait joué un rôle actif dans l'issue positive du compromis trouvé à Durban, il place la lutte contre la déforestation au centre de sa stratégie contre le changement climatique et c'est le seul pays émergent à avoir pris des engagements volontaires. Toutefois, comme l'avait justement pressenti C. Aubertin (2012) avant l'échéance, le Brésil était décidé à ce que la Conférence de Rio ne rejoue ni une Conférence Climat, ni soit une Conférence sur l'Environnement. Le pouvoir brésilien est en effet confronté à des contestations de la société civile, des peuples autochtones et des ONG environnementalistes, sur plusieurs de ses choix politiques en matière d'environnement: nouvelle loi sur le code forestier moins protectrice que précédemment, politiques agraires et conflits de terres, arbitrages en faveur d'énormes travaux d'infrastructures, etc. En revanche, il se pose en champion d'une politique de développement économique conjuguant préoccupations sociales et éradication de la pauvreté. Cette orientation très développementaliste se trouvait en parfaite adéquation avec les attentes majoritaires vis à vis de la Conférence. On peut citer en effet une étude parue en Janvier 2012 analysant, à l'aide d'outils numériques, plusieurs centaines de contributions (677) au draft zéro du texte de Rio¹¹⁷. L'étude exhibe à partir des mots et notions récurrentes dans ces textes un classement des préoccupations dominantes des contributeurs, dont voici les 10 premières (avec entre

¹¹⁷ Voir "Rio +20: Analysis of Zero Draft Submissions", Stakeholder Forum, Janvier 2012, <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Rio%20Zero%20Draft%20Submission%20Analysis%20-%20FINAL.pdf>. Les 677 contributions sont issues d'Etats membres (100), de groupes politiques (5), d'organisations onusiennes et intergouvernementales (73), et de ce qu'on appelle les "major groups" (403). Ces groupes représentent les secteurs de l'industrie et du business, des enfants et de la jeunesse, des fermiers, des populations indigènes, des autorités locales, des ONG, de la communauté scientifique et technologique, des femmes ainsi que des travailleurs et syndicats.

parenthèses le nombre de contributions qui les mentionnent):

1. Santé /Bien-être (448)
2. Réduction/Eradication de la pauvreté (338)
3. Participation (334)
4. Ressources Naturelles / Gestion Ressources naturelles (318)
5. Adaptation (227)
6. Energies renouvelables (204)
7. Objectifs du développement durable (170)
8. Accountability (170)
9. Subventions (167)
10. Transparence (166)

Il est donc significatif que les items relatifs au bien être, à la santé, à la pauvreté soient en tête; viennent ensuite des préoccupations de participation, de transparence, d'accountability. Quant aux enjeux climatiques, ils apparaissent d'abord via l'adaptation, les énergies renouvelables puis l'atténuation qui est en 12^e place ; l'environnement n'intervient que bien après (empreinte écologique au 39^e rang, question des limites planétaires ou environnementales, au 40^e rang).

B. Le fiasco de l'économie verte

Venons-en à la thématique de "l'économie verte", avancée par l'ONU et qui avait facilement séduit un certain nombre d'acteurs, notamment les Etats-Unis, parce qu'ils y voyaient l'idée d'une nouvelle frontière de l'économie et de la croissance, la construction de nouveaux marchés. L'OCDE et la Banque Mondiale avaient travaillé depuis longtemps sur l'idée de "croissance verte" avec une orientation claire vers des instruments de marché, de flexibilité, et la construction de nouveaux indicateurs (Aubertin et al., 2007). Le PNUE a élaboré plusieurs rapports (2009, 2011, 2012) sur la question, avec une définition irénique de l'économie verte : « une économie verte entraîne une amélioration du bien-être et de l'équité sociale, tout en réduisant considérablement les risques de pénuries écologiques. Plus simplement, une économie verte peut être définie comme une économie ayant les caractéristiques suivantes: de faibles émissions de CO₂, une gestion durable des ressources et qui est socialement inclusive... »¹¹⁸ Cette définition est reprise

¹¹⁸ La définition se poursuit « Dans la pratique, une économie verte doit entraîner une croissance du revenu et de l'emploi grâce à des investissements publics et privés qui ciblent une réduction des émissions de carbone et de

dans ses grandes lignes par plusieurs ONG environnementalistes, notamment en France l'Association 4D¹¹⁹. D'autres agences onusiennes (UNCTAD) avaient consacré des colloques préparatoires à certains aspects de l'économie verte. Mentionnons aussi le rapport intitulé Green Economy Initiative, dirigé par Papan Sukhdev (Ambassadeur de bonne volonté du PNUÉ et ancien responsable de la Deutsche Bank à Bombay), véritable document de planification pour aller vers une économie verte.

Derrière la « Green Economy » avancée par les Nations-Unies et les organisateurs de Rio 2012, n'y aurait-il pas l'idée d'un nouveau driver pour utiliser la Nature, en tirer de nouvelles sources de croissance et de profit dans une phase d'ajustements structurels nécessaires pour surmonter une crise généralisée du capitalisme ? En particulier mettre un prix aux capacités essentielles de la Nature à donner de la vie, à recycler, à se renouveler...; mettre un prix à la biomasse, à la biodiversité, à la fonction des écosystèmes à stocker du carbone, filtrer les eaux ou polléniser les semences. Pour les critiques les plus radicaux, la Green Economy n'est qu'une manipulation cynique et opportuniste de la crise écologique et de la crise sociale ; la nécessité pour les entreprises de créer un nouveau cadre institutionnel pour l'extrême financiarisation de la Nature, voire une pierre dans la construction du nouveau consensus de Washington. Enfin, toute mise en marché de la nature ou des dégâts ne conduit-elle pas inéluctablement, par le truchement d'indicateurs, au principe le plus pervers, celui de la *compensation* : compensation sur les marchés –échanger des droits à polluer, acheter des droits économisés par d'autres, compenser ses voyages en avion etc. – mais aussi compensation sur la nature elle-même : ce qui est détruit ici pouvant être compensé par ce qui est créé ou économisé ailleurs; cette substituabilité à grande échelle accentuant l'idée que l'on peut remplacer indéfiniment le capital naturel par du capital technique (Tordjman et Boisvert, 2012).

Pourtant, intégrer la Nature dans le cycle de l'Economie est un mouvement qui a une origine déjà ancienne, une revendication que les écologistes ont réclamé à un moment où l'internalisation des externalités a été jugée nécessaire pour ne pas piller la Nature. Si on ne veut pas considérer les ressources environnementales comme gratuites, il faut bien édicter des règles. Ces règles peuvent-elles être seulement celles du marché, et même celles des marchés financiers avec les dérives qu'on leur connaît ? Alors où mettre le curseur ? L'idée, présente chez les organisateurs de Rio +20, que l'environnement ou la crise écologique sont une opportunité de croissance à

pollution, une amélioration de l'efficacité énergétique et de la gestion des ressources naturelles et une réduction de la perte de la biodiversité. Les investissements doivent être soutenus par des dépenses publiques, des réformes politiques et des changements de réglementation », cité et traduit par C.Aubertin (2012).

¹¹⁹ Voir notamment la note de décryptage de 4D sur Rio+20.

saisir, n'est pas nouvelle non plus. On la retrouve dans le rapport Stern de 2006, dans le Rapport TEEB *Economie et Ecosystèmes*, faisant suite au G8 et au *Millenium Ecosystem Assessment* (2005) avec la notion de coût d'opportunité. Conserver l'environnement, prévenir le réchauffement climatique sont des options économiques qui ont du sens. En résumé, les débats sur l'économie verte ont été très nourris dans les mois précédant la Conférence ; rapports d'organismes onusiens, contributions au Draft zéro, textes académiques, contributions d'ONG etc, ont mis en balance les avantages et les dangers de la notion, la comparant à d'autres concepts du même univers sémantique (développement durable, croissance verte ...).

En fait, à Rio, on a assisté plus simplement à une très forte levée de bouclier contre l'économie verte. Pour les pays les plus pauvres, vu la structure de leur économie, la notion n'offrait aucun intérêt. Pour eux le problème principal c'est l'économie -tout court-, pas l'économie verte qui est clairement associée à un ensemble de technologies de pointe, monopolisées par les pays du Nord. Par exemple, l'Equateur a insisté sur le développement durable en opposition à l'économie verte ; pour ne pas isoler les enjeux sociaux mais aussi pour ne pas légitimer la marchandisation du vivant. Pour ces pays l'enjeu n'est certainement pas de restreindre les trois piliers du développement durable – économie, équité sociale et prise en compte de l'environnement - en se concentrant sur l'économie verte, mais au contraire d'y ajouter éventuellement un quatrième pilier qui serait d'ordre culturel avec l'idée que le développement durable ce n'est pas seulement la préservation de la nature ou des ressources mais aussi la préservation de la diversité et des richesses culturelles, des savoir-faire locaux et des modes de vie. Dans cette perspective, l'économie verte est apparue soit comme une manipulation pour faire place aux intérêts du capitalisme vert soit comme une réduction privilégiant un secteur de l'économie alors que bien d'autres seraient socialement bien plus urgents. Et là, le rejet était clair. Il ne vient pas que de l'Amérique Latine. L'Inde et la Chine n'ont jamais accepté non plus la terminologie¹²⁰. De plus, l'économie verte pouvait être perçue comme une entrave potentielle au libéralisme et au libre échange en provoquant des régulations environnementales protectionnistes, restreignant les exportations, que ce soit de ressources naturelles (pays arabes et bolivariens), de céréales (Brésil, Argentine), ou de produits manufacturés (Chine, Inde). La stratégie du G77 a donc été de minimiser sa portée et de n'accepter de la mentionner, qu'incrustée dans la locution "économie verte dans le contexte du développement durable et de l'éradication de la pauvreté", véritable langue de bois et leitmotiv qui rythme le texte adopté intitulé *L'avenir que nous voulons*.

¹²⁰ Dans ses textes internes, la Chine parle plus volontiers de "low-carbon economy" que de "sustainable development", parce qu'elle considère que la question de l'énergie, liée aux enjeux cruciaux de *sécurité* énergétique et de compétition industrielle, est très importante.

Plusieurs autres expressions n'ont pas passé non plus la barre des négociations: "transition" vers une économie verte, "limites planétaires", "modes de vie durables" et ont disparu de la version finale du texte.

Permettons-nous ici une courte digression. Auteur avec Luc Boltanski d'un livre important sur *Le Nouvel Esprit du Capitalisme* (1999), la sociologue Eve Chiapello a proposé récemment¹²¹ une analyse des voies par lesquelles le capitalisme pourrait intégrer les critiques environnementaliste et écologiste et évoluer pour y répondre. La sociologue distingue trois voies possibles que nous résumons schématiquement :

1) le "green capitalism" qui veut poursuivre l'accumulation économique à travers les solutions technologiques au défi écologique et une certaine adaptation du modèle social (pratiques philanthropiques, "corporate social responsibility" des entreprises...) Ce modèle ne remet pas en question la financiarisation de l'économie et est donc le scénario préféré des grands investisseurs et des multinationales. Dans le monde globalisé, il paraît réaliste, écrit-elle, mais le niveau d'investissements et de contraintes imposées semble trop bas pour éviter l'accentuation de la crise écologique. Nous pouvons ajouter qu'à Rio ce niveau de contraintes a été perçu par les trois grands émergents (Chine, Inde, Brésil) comme encore trop élevé, menaçant le libre-échange. Ce scénario n'offre finalement que peu d'attraits pour ces pays dont la structure capitaliste et financière reste éloignée de celle du capitalisme financier multinational.

2) la voie de l'économie locale, à dimension humaine, démocratique, inclusive et "environmentally friendly". Chiapello note que ce projet serait acceptable pour la critique sociale à tendances libertariennes (idéal de self-management), pourrait satisfaire en partie la critique écologique à travers l'objectif de l'autonomie locale et pourrait aussi plaire sous certaines conditions à des éléments de la critique conservatrice. Mais cette "solidarity-based economy" selon son expression, que les ONG des Pays les Moins Avancés (notamment le Bangladesh) promeuvent, est encore très loin d'avoir gagné en visibilité et crédibilité dans les pays développés.

3) enfin la voie d'un Etat puissant, restrictif, surveillant l'économie pour la protection environnementale et utilisant une taxation robuste pour des objets redistributifs ; une sorte de retour au Fordisme qui serait autant écologique que social . Nous aurons ci-dessous l'occasion de remarquer que certains grands récits de la modernisation écologique, par exemple celui du

¹²¹ Chapitre d'un livre intitulé *New Spirits of Capitalism? Crises, Justifications, and Dynamics*, à paraître en 2013, que nous avons pu consulter (Chiapello, 2013).

WBGU en Allemagne s'apparentent à ce modèle. Mais celui-ci implique-t-il un retrait - même partiel - de la globalisation pour permettre à l'Etat de prendre le contrôle des entreprises ? Comment articuler dans ce cas les échelles de gouvernances ? Plusieurs questions restent ouvertes. On peut remarquer aussi que des pays comme la Chine ou la Corée du Sud revendiquent d'une certaine manière une image proche de ce modèle.

Chiapello conclut que la première voie semble avoir dans les pays industrialisés la prééminence, mais les difficultés des négociations climatiques internationales ou les rapports de force politiques dans de nombreux pays (Républicains aux Etats-Unis par exemple) montrent que les mentalités, le sens de l'urgence face à la crise écologique ou au risque climatique, et la pression des mouvements sociaux sont loin d'être suffisants pour entraîner des engagements fermes de la part des politiques. Son analyse, très ancrée dans les pays industriels développés du Nord, de l'Europe en particulier, est fort pertinente à cet égard ; elle exhibe bien trois modèles qu'on pourrait considérer comme des idéaux - types qui sont parfois combinés deux à deux, voire même mobilisés tous les trois ensemble. L'analyse révèle à notre avis *a contrario* pourquoi nous avons tant de mal à nous adresser à l'ensemble des pays du monde, quels que soient leur taille et leur niveau de développement, avec un seul schéma, comme à Rio celui de l'économie verte.

C. Régression de l'environnement, paralysie de la gouvernance

A Rio, nous avons assisté à une violente réaction des émergents et des pays en développement (PED) contre l'environnement et contre tout ce qui peut être considéré comme des régulations, des limites, un encadrement de la croissance économique, pour préserver la Nature et ses ressources, réparer les dégâts écologiques de la planète. Aucun véritable dialogue ne s'est établi à ce propos entre les pays du Nord, empêtrés dans leurs difficultés et sans message audible, les pays émergents, empreints d'une arrogance intransigeante, et les pays en développement pauvres, toujours à l'affût de financements et de transferts. La prétention des pays riches à vouloir infléchir (ou colorer) la croissance des pays en développement était dénoncée dans les mêmes termes qu'à Stockholm. Cette animosité dénote une incontestable régression des thèmes environnementalistes et écologistes par rapport à Rio 92, une régression qu'il nous faut bien comprendre pour envisager l'avenir des négociations climatiques. Seule, l'affirmation du sacrosaint principe de souveraineté nationale a fait unanimement consensus, accompagnée d'un catalogue de bons sentiments soumis en pratique aux engagements volontaires. Jamais, nous semble-t-il, les peuples du monde n'ont été aussi interdépendants, tout en étant aussi loin de pouvoir assumer, gérer et gouverner en commun ces interdépendances.

En effet, la Conférence a aussi été un échec du point de vue des objectifs de la gouvernance, le deuxième thème que les organisateurs avaient choisi. La gouvernance onusienne s'est montrée bureaucratique, opaque, avec de vives rivalités internes entre organismes et agences qui ont interdit toute initiative institutionnelle forte. De plus, comme on l'a dit, l'Organisation Mondiale de l'Environnement n'était certainement pas souhaitée, ni par le Brésil, ni par les autres émergents et les PED dans leur ensemble. Il est intéressant d'observer que depuis 2000, les négociations internationales de quelque nature qu'elles soient (cycle de Doha sur le commerce international, réduction des armements, négociations climat..) ont toutes échoué et obligent à se réinterroger sur les conférences multilatérales fondées sur les mécanismes de consensus. C'est à partir de ce constat que Michel Rocard, s'exprimant sur le thème spécifique de la gouvernance climatique lors d'un Forum UNESCO du Futur¹²², a invité à retrouver de la capacité de décision et le courage des désaccords en faisant progresser l'idée de la *décision majoritaire* pour ce qui concerne les enjeux climatiques, en acceptant donc le risque que ses expressions soient fondées sur une légitimité insuffisante. Il a conclu en appelant à soumettre à "l'opinion publique mondiale" l'idée de notre interdépendance fondamentale et en appelant les Chefs d'Etat et de Gouvernement qui accepteraient d'engager le mouvement, à proposer une limitation des souverainetés nationales sur la question climatique.

D. Justice et équité versus intégrité environnementale

Repenser le développement au profit de l'environnement exigerait des pays du Nord qu'ils donnent le ton, qu'ils aient des moyens financiers à mettre sur la table et que leur discours soit audible pour leurs partenaires des PED, en particulier les Pays les Moins Avancés. Le petit miracle de Durban - l'alliance réussie de l'Europe et des PMA entraînant les autres pays -, ne s'est pas reproduit à Rio, loin s'en faut. Dans l'ensemble, on a assisté au choc de deux discours, qui ont certes tous deux leur légitimité mais ne se croisent pas, ne s'entendent pas l'un l'autre et camouflent le dessous des cartes. L'un est celui de la justice (environnementale et climatique), de l'équité et des responsabilités historiques, il est porté par les PED et a accompagné surtout la montée des émergents, il exige des réparations et des compensations pour les dommages occasionnés par les Pays du Nord. L'autre est celui de l'intégrité environnementale, portée par

¹²² Forum UNESCO du Futur, "Les défis d'une économie verte et des sociétés vertes: attitudes, politiques, gouvernance", 24 Mai 2012, Paris. Nous remercions Jean-Paul Karsenty d'avoir attiré notre attention sur cette prise de position.

l'Europe vertueuse qui exige des régulations et des réductions. Ils sont significatifs de "cités de justice" au sens de Boltanski et Thévenot (1991) qui peuvent entrer en concurrence symbolique mais ne sont pas intrinsèquement contradictoires. Fondamentalement, ces discours sont depuis près de vingt ans avant tout stratégiques, en ce sens qu'ils visent une "posture" davantage qu'une véritable négociation.

Du côté du Sud, laissons entrevoir ici, sur un exemple, la complexité de ces enjeux de responsabilités, et comment ils sont abordés. Avec la collaboration des ONG et de centres académiques, on discute et explore les diverses règles qui seraient conformes à une bonne éthique de répartition des émissions. Au cours d'une consultation sur le web précédant la Conférence de Rio, dans le cadre de la préparation des Journées de Dialogues, les participants étaient invités à se prononcer sur les 5 principes suivants qui pourraient guider les quotas de réductions d'émissions, en proposant d'éventuelles combinaisons de ces 5 principes :

- "egalitarian rule", soit l'égalité des réductions d'émissions par habitant. Si la population d'un pays est x% de la population mondiale, son quota de réductions sera x% de la réduction globale;
- "grand fathering rule", soit un pourcentage de réduction égal à celui des émissions. Si les émissions d'un pays représentent x% des émissions globales, son quota de réductions sera x% des réductions globales ;
- "ability-to pay-rule", un principe de rapport égal entre PIB et coûts d'abattements. Si le PIB d'un pays représente x% du produit mondial brut, il recevra un quota tel qu'il supporterait x% des coûts d'abattements globaux pour ses réductions ;
- "polluter-pays-rule", principe du pollueur payeur : Si les émissions d'un pays calculées à partir de la production du pays représentent x% des émissions globales, son quota de réductions serait déterminé pour supporter x% des coûts globaux d'abattements ;
- "consumer-pays rule" , principe de consommateur payeur : Si les émissions d'un pays calculées à partir des produits consommés dans ce pays représentent x% des émissions globales, son quota de réductions serait de supporter x% des coûts globaux d'abattements .

Comme nous l'avons souligné dans la première partie, l'Inde est particulièrement impliquée dans ces débats, dont on devine qu'ils deviennent vite très sophistiqués. Elle défend des positions radicales et se projette en leader mondial de l'éthique des politiques climatiques. Mais la démarche top-down d'assignation d'objectifs quantifiés ayant fait florès, à Copenhague, cette posture ne s'inscrit aucunement dans une démarche concrète de négociations. La Chine, elle, qui

a longtemps défendu le principe éthique de convergence à terme des émissions par habitant se fait très discrète sur le sujet. Enfin, que les Etats-Unis soient totalement absents de ce terrain discursif des cités de justice (à Durban comme à Rio) est significatif de la position qu'ils occupent tant dans le régime climatique qu'à propos du développement durable. Ce dernier concept ne pouvant être légitimement attaqué de front, il doit être miné, décrédibilisé de l'intérieur; la stratégie des Républicains, des think tanks conservateurs, et des climato-sceptiques américains l'a bien montré¹²³. Certes, l'administration démocrate et le gouvernement Obama ne leur ont pas emboîté le pas, mais, dans ces grands événements planétaires (Copenhague, Durban, Rio...), ils ont trouvé peu à dire ou promouvoir, sinon la préservation de leurs intérêts. Les Etats-Unis restent toujours une puissance économique majeure, ils gardent une attractivité culturelle importante (American way of Life, séries télévisées, nouveaux medias..), mais ils sont muets dans ces arènes sur le terrain des valeurs et des idéaux de justice.

Quant à l'Europe, on constate que son discours d'intégrité environnementale (concrete ceiling, objectif des 2°C, Organisation mondiale de l'Environnement, etc.) ne porte que peu de fruits et conduit souvent à des blocages. Au-delà des mots, elle visait d'ailleurs à Rio une réforme des règles du commerce mondial. Mieux vaudrait alors le défendre ouvertement car le climat ne peut être une question principalement morale, c'est une question politique. Re-politiser la question climatique signifie sortir de la position de bonne élève, inaudible en ces temps de crises multiples, et forger des coalitions autour d'approches et de propositions concrètes. Jusqu'ici le discours du Sud sur la justice climatique, celui de l'Europe sur l'intégrité environnementale ont voulu seulement prendre date et baliser le chemin pour un futur lointain.

2. LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES : IMPASSES, BLOCAGES ET MARGES DE MANŒUVRE

A. Etat des lieux et focalisation juridique

Le principal résultat de la Conférence de Durban, en sus de quelques avancées techniques, a été l'esquisse (assez floue) de l'avenir du régime climatique mondial: élaborer, d'ici 2015, "*un protocole, un autre instrument juridique ou un résultat avec force juridique*", couvrant tous les

¹²³ Voir encore Pestre (2011 : 36-38).

pays, avec une implémentation effective prévue en 2020. La forme juridique de l'accord international a été, on l'a vu, un enjeu central, voire premier des négociations de cette COP. Jusque-là, les négociateurs du "post 2012" n'étaient pas parvenus à l'aborder frontalement, et *a fortiori* à trancher. Pour nos collègues juristes¹²⁴, le déroulement des négociations ces dernières années prouverait qu'il est difficile de négocier sans savoir exactement *ce* que l'on négocie ou la nature de l'objectif final et donc ses implications possibles : nouveau protocole à la Convention - cadre de 1992, Protocole de Kyoto modifié et/ou ensemble de décisions de la Conférence des parties et/ou déclarations politiques ? Ils soulignent d'ailleurs qu'on ne peut exclure que l'accord global visé par le processus décidé à Durban soit inscrit seulement dans une ou plusieurs décisions de la COP, ces dernières étant d'une portée juridique moindre qu'un nouveau protocole à la Convention. Une telle forme n'apporterait pas alors la garantie de "*symétrie juridique*" que recherche l'Union Européenne à l'égard des Etats-Unis et des pays émergents, condition que l'Europe avait posée pour s'engager dans une seconde période du Protocole de Kyoto. De plus, un traité dit contraignant ne construit pas nécessairement des engagements de réduction contraignants pour tous, comme l'exemple du Protocole de Kyoto l'a attesté pour les pays en développement. Donc, évidemment, rien n'est jamais acquis !

La question juridique semble revêtir un caractère crucial ... au moins pour les juristes et les négociateurs très attachés aux textes auxquels ils aboutissent. Pourtant, il nous paraît tout à fait irréaliste en l'état actuel des forces géopolitiques dominantes de penser revenir à une approche top-down d'un traité général contraignant (avec un calendrier échelonné d'objectifs de réductions assignés à chaque pays), approche qui a fait florès à Copenhague. Dans le cadre de la Plateforme de Durban, la perspective reste bien toujours celle d'engagements *volontaires* déterminés par les Etats souverains. Et aucun mécanisme, ni Kyoto, ni le prochain cadre visé, ne pourra avoir un réel effet d'obligation. Par exemple, le Canada n'a pas rempli ses engagements pour le Protocole de Kyoto, il ne le fera pas à l'extérieur du protocole et on ne voit pas bien quelle pourrait être aujourd'hui, en l'absence d'une prise de conscience planétaire suscitant une réprobation morale puissante, la sanction. Si le droit international du commerce est respecté parce qu'il existe des pénalités et des mesures de rétorsions dans les échanges, il y a une incapacité du droit international de l'environnement à faire respecter notamment la stabilisation des émissions, parce qu'il n'existe pour le moment aucun moyen de pressions dans la réciprocité. Et la défection américaine n'a pu que contribuer à décrédibiliser le processus. Par ailleurs, on peut bien imaginer que des pays aillent au-delà de leurs engagements juridiques; la

¹²⁴ Nous nous référons ici au rapport rédigé sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaëre (2012) : Les négociations internationales du post-2012 - une lecture juridique des enjeux fondamentaux.

plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que c'est le cas pour la Chine, ses politiques domestiques pour réduire les émissions étant très supérieures à ce que ce pays pourrait accepter dans le cadre d'un traité légal. Si la dimension juridique a donc son importance, incontestable, elle ne saurait être dissociée des rapports de force politiques, des intérêts économiques, de la prise de conscience des échelles de valeurs, des questions éthiques... En concentrant l'attention générale et médiatique sur la dimension juridique, le système de gouvernance de la Convention contribue à occulter d'autres aspects stratégiques, fabrique de la lenteur, s'interdit de faire avancer l'articulation du global et des enjeux locaux.

L'ouverture de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto (dont la première période s'achevait fin 2012) est aussi sur la table des négociations de Doha (en décembre 2012): durée de cette 2ème phase (5 ou 8 ans ?) et détermination des objectifs de réduction pour les pays concernés. Compte-tenu du retrait du Japon, de la Russie, et de la défection du Canada, l'Union Européenne est le seul émetteur majeur (près de 10% des émissions mondiales) qui va s'engager dans cette 2ème phase du protocole. L'enjeu est symboliquement important pour l'image de l'Europe dans le régime climatique et ses arènes, sa revendication d'un rôle exemplaire de leader, pour le fonctionnement européen interne aussi, il n'est pas décisif en revanche dans la stratégie générale des efforts de réductions nécessaires, pour la configuration d'un nouveau traité ou pour entraîner les autres grands émetteurs dans des politiques climatiques ambitieuses. Et toutes les interventions bruyantes des PED au sujet du protocole de Kyoto qui ne les concerne pas directement ne semblent qu'arguties tactiques.

B. Le cadrage du régime climatique en échec

Le "cadrage" général du régime climatique semble en très grandes difficultés, voire en échec : globalisme, approche top-down en termes de problème de pollution, grammaire unique du marché du carbone, efforts pour l'adaptation, plus rien ne fonctionne. Si rien ne change dans ce cadre, il y aura une énorme hypocrisie à parler d'engagements pour 2020. Repassons en revue ces différents éléments constitutifs :

1) Nous venons de voir avec l'exemple de Rio, que le système de gouvernance onusien et le multilatéralisme ont perdu une bonne part de leur crédibilité. C'est vrai pour les problèmes commerciaux, de désarmement, de conflits armés (Syrie..), d'environnement etc ; c'est aussi vrai pour le cas du climat. La négociation climatique est particulièrement lourde : elle prétend englober tous les problèmes de développement, d'adaptation des pays pauvres menacés, de

réduction des inégalités à l'échelle mondiale, bref, préparer un "business-plan pour la planète" (!), or elle s'avère une fabrique de la lenteur, dont l'enjeu principal est le plus souvent la forme même du processus. Le globalisme a fait l'objet de nombreuses critiques et résistances de la part des PED et le discours de la globalisation est perçu comme un discours idéologique qui masque la persistance d'inégalités et de structures de domination. Repenser le régime climatique, c'est aussi dépasser, dans l'analyse comme dans l'action, la mise en scène d'un volontarisme global qui tend à masquer les immobilismes et les avancées à tous les autres niveaux de gouvernance.

2) L'approche top-down a été violemment rejetée à Copenhague, parce que tant les Etats-Unis que les grands émergents n'en voulaient à aucun prix. La démarche bottom-up des engagements volontaires - *pledge and review*- s'est imposée et a été confirmée à Durban pour l'avenir. Celle-ci s'inscrit dans une perspective fragmentée et incrémentale du régime climatique et nous ne pensons pas que le coup de force (réussi) de l'Europe la remette en question. Du coup, un hiatus inquiétant se manifeste de façon croissante entre d'une part, une expertise scientifique alarmante¹²⁵, construite autour de chiffres-clés, de seuils et de budgets carbone, qui présuppose une gouvernance mondiale efficace et correspond à une approche directive top-down du problème climatique à l'échelle planétaire; et d'autre part, cette approche bottom-up, fondée sur des politiques nationales plus ou moins résolues et pas d'objectifs contraignants. Ce hiatus risque fort de s'accuser. Le rapport intitulé *The Emissions Gap Report* préparé sous la houlette du PNUÉ (2010)¹²⁶, cherche à évaluer l'écart entre les promesses d'engagements post - Copenhague et la volonté de ne pas dépasser la barrière des 2°. Le raisonnement utilisé qui s'impose de plus en plus couramment dans la littérature scientifique (voir plusieurs articles récents dans *Nature*, dont Meinshausen et al., 2009) est celui en stocks de CO₂ plutôt qu'en flux ; il se focalise sur l'ensemble des émissions cumulées dans l'atmosphère à un horizon donné. Pour rester dans les clous des 2°C, l'important est alors de ne pas dépasser une certaine quantité d'émissions cumulées en 2050. Or, Il existe différents "chemins" ou "trajectoires" (*pathways*) pour arriver au même point d'émissions cumulées, et ces chemins présupposent des pics d'émissions annuelles plus ou moins proches, plus ou moins hauts, suivis de baisses plus ou moins brutales ou tendanciennes. Pour ne pas dépasser le seuil des deux degrés en 2050, tous les

¹²⁵ Voir le rapport « The Copenhagen Diagnosis », mis en ligne quelques jours avant la conférence de Copenhague (Allison et al., 2009). Voir aussi les derniers travaux du National Snow and Ice Data Center (NSC-DC) américain qui annoncent de nouveaux records de fonte de la banquise polaire en Arctique. Toutes les observations de l'évolution des changements climatiques semblent montrer une accélération par rapport aux prédictions qui avaient été annoncées ces dernières années. Par exemple, l'augmentation du niveau des océans est passée d'un rythme de 1,8mm par an dans les années 1990, à 3mm/an.

¹²⁶ Il a été préparé par un groupe de 33 scientifiques issus de 25 institutions venant de 15 pays différents, On y retrouve les noms de Joseph Alcamo, Bert Metz, Bill Hare (Postdam Institut), Jason Lowe du Met Office, etc. ; plusieurs d'entre eux étant auteurs dans le 4^e Rapport du GIEC (par exemple Bert Metz a dirigé le groupe 3).

scénarios exigent que les pics d'émissions se situent avant 2020, et impliquent des réductions en moyenne de 3% par an. Pour aller à l'essentiel, voici quelques chiffres du rapport :

- Aujourd'hui, les émissions annuelles mondiales sont de 48 Gt CO₂ par an. Les scientifiques estiment à 44 Gt CO₂ par an, la quantité maximum admissible des émissions annuelles, en 2020, pour ne pas dépasser la barrière des 2°C ;
- Or, la trajectoire BAU (business as usual) nous conduirait à 56 Gt CO₂ en 2020 ;
- Il faut donc réduire de 12 Gt CO₂ par an ; ce qui est beaucoup, puisque cela représente près du quart des émissions annuelles mondiales actuelles.
- Les engagements volontaires actuels nous amènent à 49 Gt CO₂ par an, dans le cas le plus favorable, c'est-à-dire celui où les engagements des pays sont tous respectés - sans passager clandestin - et où ils se situent tous au maximum de la fourchette annoncée. Ce qui signifie qu'on aurait réduit de 7 Gt, et qu'il faudrait encore gagner 5 Gt CO₂ par an.

En ce qui concerne la barrière de 1,5°C, les trajectoires pour 2020 sont presque identiques à celles associées à la barrière de 2°, mais elles s'infléchissent beaucoup au-delà de 2030 et exigent des réductions supplémentaires fortes. En particulier, le rapport souligne que le CCS (capture et stockage du carbone) serait absolument indispensable à la réalisation de cet objectif. Ce rapport présenté dans le off de Cancun a marqué les esprits, mais il faut noter que depuis Copenhague en 2009, la négociation ne porte plus sur les objectifs de réductions quantitatives des émissions de GES; donc le fossé entre les émissions prévues et les objectifs nécessaires pour les 2°C n'entre pas dans les négociations. Nous pensons au contraire (comme d'ailleurs Serge Lepeltier à la tête de la délégation française) que " l'enjeu politique serait de reconnaître ce fossé et de l'acter dans un texte". Quelque chose d'inimaginable pour les Etats-Unis notamment, dont l'interprétation des dernières données scientifiques diffère de celle de l'Union européenne, et qui déclarent qu'attendre 2020 pour agir ne compromettrait en rien la lutte contre les changements climatiques.

3) L'atonie des questions d'adaptation dans le régime global est devenue frappante, comparée en particulier au foisonnement et à la complexité des initiatives locales. Souvent considérée comme le parent pauvre des négociations, l'adaptation peut apparaître comme une sorte de variable d'ajustement par rapport aux enjeux de réduction: elle fait l'objet de tractations infinies entre pays développés, pays émergents et pays les moins avancés. Schématiquement, il s'agit pour les premiers d'inclure l'adaptation dans un cadre d'aide au développement, les promesses de fonds tentant d'atténuer les revendications de réductions ; pour les autres, il s'agit d'insister sur la responsabilité historique des pays développés et d'obtenir des fonds additionnels aux

Aides Publiques au Développement (APD) et leur chapelets de promesses régulièrement renouvelées – et tout aussi systématiquement non tenues, à de rares exceptions près¹²⁷. La COP 15 à Copenhague avait esquissé des perspectives de fonds considérables pour l'adaptation : après la période *fast-start* de 10 milliards de dollars par an entre 2010 et 2012, les pays développés s'étaient engagés à augmenter les ressources du futur Fonds Vert à hauteur de 100 milliards de dollars par an à l'horizon 2020, ceci de manière équilibrée entre réduction et adaptation. Monique Barbut, ex-présidente du Fonds pour l'Environnement mondial, note qu'il existe déjà plus de 200 fonds dévolus au climat, petits, moyens, multilatéraux, bilatéraux... qui ont chacun leur secrétariat et leurs procédures, absorbant au moins 10% des montants récoltés. Parmi eux émergent le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) -le plus gros-, les "Climate investment funds" gérés par la Banque Mondiale, et le Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto. Ils représentent ensemble 2 Milliards par an. Le Fonds Vert viendrait donc s'y ajouter mais son financement est loin d'être réglé car pour les Etats donateurs, 95% de cet argent doit provenir du secteur privé. Comment faire alors pour que les entreprises aient envie d'investir dans les technologies bonnes pour le climat ? Et comment arrêter dans les pays pauvres les subventions des Etats aux énergies fossiles, ce qui rendrait les renouvelables plus compétitives ? Barbut préconise, plutôt que de créer ce nouveau Fonds Vert, de former une "espèce de conseil d'administration qui orienterait l'action des trois grands fonds existants." En attendant, les négociations s'enlisent sur des questions secondaires : composition du Board, pays hôte de la structure, gouvernance du Fonds, etc.

Les pertes et dommages (dus aux changements climatiques) font l'objet d'un programme de travail qui devrait aboutir à des recommandations sur 1) L'évaluation des risques et les savoirs actuels sur le sujet ; 2) une liste de réponses possibles à toutes les échelles - y compris pour les événements climatiques extrêmes, à survenues progressives comme les sécheresses ; 3) le rôle de la Convention elle-même pour la mise en œuvre de ces réponses. Inclure cette thématique des pertes et dommages avait représenté une victoire des AOSIS et des pays les moins avancés à Cancun. Si les textes restent évasifs sur les pistes innovantes à étudier, les discussions évoquent assez clairement les systèmes d'assurances et de micro-assurances¹²⁸. Marchés potentiels pour les compagnies d'assurance, ONG et experts¹²⁹, possibilité d'accorder les préoccupations des

¹²⁷ « Il y a quarante ans que nous promettons le 0.7% de notre PIB au développement, il n'y a plus d'excuse », s'exclamait Louis Michel, le Commissaire Européen au Développement en Avril 2005, en exergue de son discours devant le Comité pour le Développement de la Banque Mondiale (*SPEECH/05/233*).

¹²⁸ Résumé des négociations de la CCNUCC Bonn, Allemagne, 6-17 juin 2011, Bureau for Development Policy / Environment and Energy Group, UNDP, juin 2011.

¹²⁹ « Climate change and weather risks offer microinsurance a small but significant opportunity to successfully establish itself on a broad scale: an opportunity we need to seize. », notaient Thomas Loster & Dirk Reinhard de la

pays vulnérables avec celles des pays développés en atténuant la portée symbolique des responsabilités et compensations etc., on devine que ces pistes encore embryonnaires pourraient faire converger nombre d'acteurs. On constate aussi que l'enjeu des catastrophes "naturelles" prend une place grandissante dans les discussions sur l'adaptation, déjà extrêmement complexes du fait des interconnexions avec les enjeux de développement, de vulnérabilité, de justice. Cette thématique participe d'un dialogue croissant sur le terrain local, entre communauté de l'adaptation (ONG environnementalistes) et communauté de la réduction des risques de catastrophe (ONG humanitaires et de solidarité). Ces interactions entre communautés épistémiques distinctes aux temporalités *a priori* opposées (temps long pour le climat, temps court pour l'autre) font l'objet d'une quantité de recherches théoriques et pratiques, dont le foisonnement contraste avec l'atonie des négociations. L'évaluation précise de ces projets communs appelle la construction d'une gouvernance multi-niveaux, essentielle pour prendre en compte l'adaptation comme un *processus* dans la durée.

4) La grande confusion qui a régné jusqu'à la dernière heure à Durban sur le devenir du protocole de Kyoto (monnaie d'échange des Européens dans leur coup de force sur la voie d'un traité général) a laissé dans l'incertitude l'avenir des deux instruments économiques principaux issus de cette période : le marché des émissions et le mécanisme du développement propre (MDP). Il semble plausible au vu des résultats récents que le MDP tourné vers les PED perdure et s'opérationnalise dans la nouvelle ère du régime; rappelons que jusqu'ici la Chine en a principalement bénéficié, au détriment notamment des PED africains qui en auraient pourtant aussi besoin. Quant au marché du carbone, les choses semblent très floues. L'hypothèse d'un marché unique et global est exclue. En revanche, plusieurs marchés carbone régionaux existent ou sont envisagés : le marché européen (EU-ETS), un marché asiatique regroupant 5 ou 6 pays parmi de grands émetteurs émergents, d'autres marchés possibles en Amérique Latine etc. Les Etats-Unis semblent avoir renoncé à faire fonctionner un marché national entre Etats sur leur territoire. De multiples voix parmi les économistes (y compris américains¹³⁰) auraient préféré une taxe carbone harmonisée et globale, avec des recyclages domestiques (différenciés) des bénéfices engendrés. Dans cette hypothèse, c'est la *hauteur* de la taxe qui aurait été cruciale et faisait débat, suivant l'appréciation du risque climatique et l'urgence exprimée à agir. Plusieurs études [comme le rapport de Jean Tirole (2009) pour le gouvernement français] soulignent par

Munich Re Foundation, dans *Microinsurance - An Innovative Tool for Risk and Disaster Management*, un livre publié en 2010 par le Global Risk Forum de Davos. Ce livre comprenait également une étude du Stockholm Environment Institute menées en Ethiopie avec le soutien d'Oxfam America.

¹³⁰ On peut citer notamment Nordhaus qui s'est rendu célèbre pour son opposition aux politiques climatiques immédiates et ambitieuses (voir p.ex. Nordhaus, 1994).

ailleurs qu'une telle taxe doit être réellement globale, afin d'éviter le problème du *carbon leakage*. Ce terme attire l'attention sur un problème réel : des réglementations environnementales strictes dans un pays peuvent avoir l'effet pervers de conduire à la délocalisation d'activités polluantes vers des pays aux standards environnementaux moins élevés, aboutissant non seulement à une perte d'emplois dans le premier pays, mais aussi à un résultat environnemental global négatif. Disons-le clairement : une solution globale et harmonisée, que ce soit un marché ou une taxe, est hors de portée à moyen terme. Peu importe si, d'un point de vue économique, la solution du marché global est la plus efficace, et celle de la taxe harmonisée la plus simple et élégante. Les gouvernements dans leur majorité persistent à y répugner. Rappelons aussi que l'Union européenne n'a pas réussi, en 10 ans de négociations, à se mettre d'accord sur une taxe. Mais l'absence de solution globale ne condamne pas les efforts faits au niveau régional et national. L'émergence d'un système mixte, avec des initiatives reposant sur la fiscalité pour certains, sur des permis négociables pour d'autres, n'est pas préjudiciable en soi. Dans une économie mondialisée, il faut en revanche que les pays qui mettent en œuvre des politiques climatiques se donnent les moyens de défendre leurs acquis. Comme le rappelle Monique Barbut (2012), des ajustements douaniers (« taxe carbone à la frontière ») sont par conséquent indispensables.¹³¹

C. Tentation de l'abandon? La fonction des arènes climatiques

Les difficultés et les échecs sont nombreux. Le processus onusien est-il inutile pour autant et vaudrait-il mieux le supprimer ? Nous ne le pensons pas. Avant de supprimer quoi que ce soit, il faut se rappeler que l'ONU a joué un rôle historique majeur dans le régime climatique. Via notamment le PNUE et l'Organisation Météorologique mondiale, il a favorisé la création du GIEC, puis le statut singulier de l'expertise scientifique sur le sujet. L'ONU a réussi à mettre le problème climatique à l'agenda mondial, ce n'est pas rien. La convention et les COP ont été aussi le terrain privilégié d'un dialogue avec les pays du Grand Sud (PMA, AOSIS, Pays d'Amérique latine...) qui se sont familiarisés au problème. Enfin les arènes climatiques ont été et sont toujours le terrain d'apprentissage, d'expérimentation et de maturation foisonnante des solutions possibles au changement climatique. Le processus a pu contribuer par les Guidelines, la discussion des mesures MRV (Monitoring, Reporting, Verifying), le mécanisme REDD etc., à la construction décisive de capacités locales, au développement d'une culture d'évaluation.

¹³¹ *Le Monde*, Entretien de Monique Barbut avec Hervé Kempf, 23 Août 2012. Sur ce sujet, voir aussi Abbas et Sindico (2012).

Le processus entérine ce qui se fait localement, il fournit une certaine transparence globale ; il met et maintient à l'agenda des questions cruciales qui tendent à être évincées ailleurs à la faveur d'autres priorités. Et il cherche à implanter un légalisme. Bien sûr, il fait aussi du "greenwashing", des coups de publicité sur des résultats déformés pour certaines ONG ou think tanks, il complexifie les débats parfois de manière aberrante (comme l'atteste l'exemple de la comptabilité des forêts du Nord qui sert seulement quelques intérêts et lobbies) . Soulignons le paradoxe : ce processus fait place à une *complexité nécessaire* pour poser des questions de fond et on pourrait s'en féliciter, mais son déroulement et ses résultats sont *infiniment plus complexes que nécessaires* (lourdeur des procédures, ambiguïté des textes etc.) ce qui le paralyse.

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

Enfin, les COP onusiennes sont le seul forum où peuvent exister et s'exprimer les pays les plus pauvres et vulnérables. Or, l'alliance de ceux-ci avec l'Europe s'est avérée déterminante pour obliger, à Durban, les Etats-Unis, la Chine et l'Inde à bouger. Pour toutes ces raisons, supprimer les arènes climatiques serait une régression et un gâchis.

D. Immobilisme au global, avancées aux niveaux national et local

Le système de gouvernance climatique, construit depuis les années 1990 autour d'une stratégie de répartition des objectifs de réduction, a trop longtemps focalisé toutes les attentes au niveau global. Le pic de cette tendance a été la préparation de Copenhague, quand les 130 chefs d'Etat réunis étaient supposés résoudre tout le futur de la planète. Or, dans les politiques climatiques, on constate que le progrès est avant tout local et national ; le niveau politique global est tiré par les politiques domestiques plutôt que le contraire. Le Protocole de Kyoto a eu des effets très limités en termes de réductions effectives d'émissions. Pour l'avenir à court et moyen terme

(jusque dans les années 2030), paradoxalement, l'essentiel sera ce qui se passera dans chaque pays et non les objectifs assignés dans une approche top-down, contrairement à ce qu'on avait pu penser dans les années 1990. L'échec même de Copenhague a conduit des pays à élaborer des politiques et des plans d'atténuation ou d'adaptation au changement climatique, à préciser des politiques domestiques. Il y a trois ans, on n'aurait pas anticipé les objectifs de réduction que l'Inde et la Chine ont avancés. On le voit bien dans le cas de la Chine, il n'y a pas que la société civile, ce sont aussi les intérêts économiques, les efforts technologiques et industriels, les questions de sécurité énergétique, etc., qui poussent à des politiques plus ambitieuses. Les gouvernements changent de politique, quand dans les démocraties une masse critique d'électeurs le souhaitent, mais également si le business vert, des intérêts économiques ou d'autres acteurs qui y sont favorables se font entendre. Mentionnons aussi l'exemple de la Corée du Sud, qui a fait parler d'elle en annonçant un ambitieux plan de « planification écologique ». Elle espère d'une part réduire son taux de dépendance énergétique (aujourd'hui de 97%) à travers une politique énergétique qui vise à porter la part des renouvelables de 2 à 11% et celle du nucléaire de 35 à 59% en 2030. D'autre part, elle mise sur l'expertise et la force de frappe de ses conglomérats verticalement intégrés pour devenir quatrième exportatrice de technologies écologiques en 2015. Pour les soutenir, le gouvernement a notamment décidé de consacrer chaque année 2% du PIB aux industries « vertes », a défini une liste de 27 technologies vertes à développer en priorité, et investi plus de 7 milliards d'euros dans la construction d'un parc éolien offshore gigantesque de 2,5 GW, prévu pour devenir le plus grand du monde (John, 2012). Dans cette liste, il faut évidemment mentionner l'Allemagne, qui s'est engagée, depuis le début des années 2000, dans un « tournant énergétique » qui vise à simultanément sortir du nucléaire et décarboniser l'économie allemande selon un calendrier détaillé allant jusqu'à 2050. Nous analysons cet ambitieux programme ci-dessous. Notons dans ce cas que si le soutien à des filières industrielles « protectrices de l'environnement » a joué un rôle dans la décision allemande, elle semble ici surtout motivée par la pression de la société civile.

En dépit de ces quelques exemples, il est évident qu'au niveau national aussi, rien n'est acquis. Mais il nous paraît important de souligner qu'il est illusoire d'espérer un résultat ambitieux au niveau international en l'absence d'initiatives nationales qui créent une dynamique et mettent au point les technologies de transition, et sans la pression des sociétés civiles respectives sur leurs gouvernements pour prendre des engagements fermes. Ainsi, nous avons pu constater lors de la conférence Copenhague en 2009 que, même quand ils s'expriment devant la communauté internationale réunie, les chefs d'État s'adressent en premier lieu à leur opinion publique. Les différences dans le volontarisme affiché, dans l'importance accordée à l'urgence climatique, et

jusque dans les termes utilisés, renvoient à des spécificités dans la construction du problème climatique dans chaque pays. Ces spécificités tiennent à des conditions politiques, sociales, culturelles, et géographiques différentes. L'influence de groupes de pression organisés sur la définition du problème dans les médias peut aussi jouer un rôle important. À titre d'exemple, plusieurs études ont montré qu'aux États-Unis, le changement climatique a fait l'objet d'une couverture médiatique qui insiste excessivement sur les controverses et donne une visibilité à quelques « sceptiques » qui visent à décrédibiliser la thèse d'un réchauffement anthropique, mettant ainsi en cause la légitimité du changement climatique en tant que problème public (McCright et Dunlap, 2000, Boykoff et Boykoff, 2004, Antilla, 2005). Le succès de ces attaques explique en partie l'inaction de l'administration américaine sur le dossier climatique (McCright et Dunlap, 2003, Mooney, 2005, Oreskes et Conway, 2010). La situation est différente en France, où les « climato-sceptiques » ne reçoivent que peu d'attention médiatique, et en Allemagne, où ces voix sont quasiment inaudibles.¹³²

3. VERS UNE GRANDE TRANSITION ENERGETIQUE ?

A. La nécessité d'un grand récit

L'énergie - les bouquets énergétiques, la transition à des énergies renouvelables, le nucléaire... - ne fait traditionnellement pas l'objet de négociations explicites dans le *in* du régime climatique, à l'exception peut-être de la question de l'inclusion du CCS (*capture et stockage du carbone*) dans les mécanismes du développement propre, finalement tranchée positivement. Pourtant, l'énergie occupe tous les esprits et a toujours fait l'objet de multiples side-event et journées satellites dans le *off* des COP. Elle est sous-jacente à tous les débats sur les objectifs de réduction des émissions de carbone. En particulier, les scénarios d'évolution énergétique et les projections de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) sont suivis chaque année avec la plus grande attention. A Poznan, nous avons baptisé "tunnel de l'énergie" (2009), cette prédominance de la question énergétique où toutes les activités économiques ne sont jaugées qu'à cette aune-là, et qui signale que derrière le changement climatique se profile un nouvel ordre géopolitique où se conjuguent étroitement les préoccupations de sécurité énergétique et d'émissions de carbone. A

¹³² Voir un article récent consacré à la visibilité des controverses climatiques et voix climato-sceptiques en France (Aykut et al., 2012), ainsi que le chapitre 12 de la thèse de S. Aykut (2012), qui contient une analyse comparée France-Allemagne de ces questions.

Durban, l'AIE insistait sur des mesures à prendre *immédiatement* au niveau national, et formulait 25 recommandations sur l'efficacité énergétique car, selon son *World Energy Outlook* de 2011, les émissions de nos infrastructures actuelles représentent déjà 80% des émissions permises en 2035, si l'on veut se situer sur la trajectoire des 2°C. Celle-ci est donc en train de se fermer et nous n'aurions que cinq ans pour agir. Mais on voit mal comment les recommandations de l'AIE pourrait être mises en œuvre par une communauté internationale aussi divisée. De manière plus générale, la posture de l'AIE est caractéristique d'un dilemme extrêmement démobilisateur qui structure de plus en plus les discussions climatiques. En effet, les dernières années ont vu une multiplication de rapports au ton très alarmiste comme le « Copenhagen Diagnosis » juste avant la conférence de 2009, ou le rapport « Emission gap » de 2010 qui confronte les annonces des pays à ce qui serait nécessaire pour rester en-dessous de la barre des deux degrés de réchauffement. Cet alarmisme, s'il est parfaitement légitime au vu des données scientifiques, contraste avec l'immobilisme des principaux pays émetteurs, la lenteur des négociations, et les réalités d'un système international qui peine à prendre en compte la crise climatique. Nous pensons qu'il ne suffit plus de poser le diagnostic, d'alerter sur les insuffisances des engagements, ni de proposer des solutions concrètes, mais partielles. Afin de sortir de l'impasse infructueuse dans laquelle se trouve le processus, y compris intellectuellement, il faut attaquer de front la question des transformations nécessaires pour combattre la crise climatique, et les inscrire dans un nouveau grand récit mobilisateur. Nous avons donc décidé de consacrer cette section à une discussion sur la vision à long terme d'une transition énergétique globale.

Rappelons d'entrée de jeu deux éléments majeurs qui ont modifié les données du débat récemment : l'accident nucléaire majeur de Fukushima et la crise économique européenne. De plus, ces éléments se sont inscrits dans un paysage général, lui-même reconfiguré par le bond en avant de l'éventail des technologies d'énergies renouvelables disponibles ou potentielles (éolien terrestre et off-shore, diversifications des techniques photovoltaïques et baisse des coûts, etc.), et par les stratégies industrielles offensives que décident d'emprunter une poignée de pays, parmi lesquels la Chine et l'Allemagne sont les exemples les plus frappants. Nous avons évoqué la Chine à la fin de la section précédente, et reviendrons sur le cas de l'Allemagne, vu l'importance que revêt cette expérience grandeur nature, dans la section suivante. Contentons-nous ici de souligner que le « tournant énergétique » allemand est accompagné de manière critique par une multitude d'institutions d'expertise, dont certains l'inscrivent dans le paradigme plus large d'une « modernisation écologique » de la société. C'est dans ce microcosme qu'a émergé une des propositions les plus abouties d'un grand récit sur la transition énergétique

globale. Il s'agit du rapport 2011 du WBGU, un organisme d'expertise auprès du gouvernement fédéral allemand, intitulé « World in Transition - A global contract for Sustainability », qui a animé les débats à la conférence climatique de Durban.

B. La proposition du WBGU

Créé au lendemain du Sommet de la Terre de Rio (1992), le WBGU (Conseil scientifique pour les changements environnementaux globaux) est chargé de produire des analyses, des alertes et des recommandations sur les questions environnementales et climatiques. Il publie un « rapport phare » tous les deux ans, en choisissant librement le thème de ce rapport, ainsi que des notes thématiques sur des sujets divers. Le Conseil, présidé actuellement par Prof. H.J. Schellnhuber du Postdam Institute for Climate Impact Research¹³³, comprend 9 experts de différentes disciplines (Humanités, Paleontologie, Physique des océans, Droit public, Economie) parmi lesquels on note la présence de N. Nakicenovic (Lead author GIEC, Directeur del' IIASA de Vienne) et J. Schmid (Institute for Wind Energy), spécialistes des questions énergétiques.

A Durban, Schellnhuber, Dirk Messner et Nakicenovic ont présenté le rapport « World in Transition », complété de quatre fascicules respectivement consacrés au système énergétique, aux "tendances macro" (megatrends), à la soutenabilité et au contrat social. Le WBGU n'a pas élaboré à cette occasion un scénario propre avec des hypothèses parfaitement identifiables, celles qu'il évoque sont empruntées aux rapports du GIEC et aux synthèses antérieures du WBGU depuis 2003¹³⁴. Mais l'axe général de sa politique est d'assumer le défi d'un "new global social contract for a low carbon and sustainable global economic system". Le rapport 2011 est donc principalement une proposition d'accompagnement de "la Grande Transition" dans laquelle nous nous engagerions inexorablement, insiste-t-il, qu'on le veuille ou pas. Cette initiative souhaitait aussi profiter de RIO+20 pour motiver les décideurs à accélérer la transition vers un monde décarboné et responsable. Si le rapport du WBGU n'est pas si original en termes d'analyses de l'existant, il l'est bien davantage par la radicalité des hypothèses d'évolution énergétique (100% de renouvelables sans nucléaire en 2050), et encore plus par sa volonté de prendre en compte *toutes* les dimensions d'une transformation jugée inéluctable et radicale vers

¹³³ Hans-Joachim Schellnhuber du PIK, président du conseil scientifique sur les changements environnementaux globaux (WBGU), a été aussi directeur scientifique du « Tyndall Centre » en Grande Bretagne et conseiller du gouvernement britannique

¹³⁴ Le rapport WBGU 2009 défendait une approche "budgétaire" des négociations avec un partage du fardeau, principalement entre les nations développées.

une autre économie, en particulier les dimensions sociales et culturelles, et finalement allant vers un nouveau contrat social.

D'abord le constat. D'après ce rapport, l'ère que nous vivons depuis le début de la révolution industrielle, l'anthropocène¹³⁵, débouche sur un déséquilibre du système Terre (décrit comme un métabolisme) et présente de nombreux risques pour notre planète, dont certains dépassent les « glissières de sécurité »¹³⁶ planétaires (*planetary guard rails*) définies dans des rapports précédents, comme les seuils au-delà desquels les dommages dus à ces débordements deviennent intolérables. C'est le cas du changement climatique dont les seuils sont la température moyenne (maximum 2°C), l'élévation du niveau des mers (maximum 1 mètre) et l'étendue de la glace de mer en Arctique ; mais aussi celui de la biodiversité, de la désertification, du stress hydrique, de la dégradation des sols, et des pollutions. Du point de vue économique et social, le développement inégal conduit à des poches de pauvreté qui ne se résorbent que partiellement et à une démocratisation insuffisante quoique en progrès. Le rapport constate par ailleurs un début de transition vers un nouveau système de valeurs post-matérialistes favorables au développement durable¹³⁷ mais ces signes avant-coureurs positifs d'un changement de paradigme sont contrebalancés par un gap croissant inquiétant entre attentes et comportements, et un risque permanent de dépendance par rapport aux progrès de la société de consommation (*path dependancy*). Le rapport se donne donc pour objectif de conduire l'Allemagne (mais aussi par voie de conséquence l'Europe, et par impulsion le reste du monde) à opérer une transition voulue et dirigée vers une économie bas carbone soutenable.

Cette économie bas carbone est définie comme celle qui permettrait de rester, vers 2050, en dessous des 2°C d'augmentation de température (avec une probabilité 2/3), et des 750 GT de CO2 budget global des émissions qu'il convient de partager équitablement (par tête) dans une population de 9 milliards d'individus. Compte tenu du rejet clair de la solution nucléaire¹³⁸, pour les trois raisons *i*) des risques non négligeables de dommages considérables, *ii*) des questions non résolues de stockage des déchets, et *iii*) des dangers de la prolifération atomique, le rapport table sur une transition la plus rapide possible du mix énergétique vers les renouvelables. Les

¹³⁵ Le WBGU utilise cette notion dans le sens que lui a donné le prix Nobel de chimie Paul Crutzen (2002).

¹³⁶ Le conseil a développé cette approche dite « tolerable windows approach » dans deux rapports précédents (WBGU, 1995, 1997). Le principe de cette approche est une modélisation « à rebours » : au lieu d'élaborer, comme le fait le GIEC, différents scénarios et de voir à quelles concentrations de gaz à effet de serre ils aboutissent, le WBGU propose de déterminer un risque « acceptable » en termes de réchauffement (ou concernant d'autres problèmes environnementaux globaux), de le traduire en une concentration maximale de gaz à effet de serre et de définir des trajectoires d'émissions compatibles avec cet objectif.

¹³⁷ Il s'appuie ici sur les enquêtes mondiales de Ronald Inglehart sur la période 1981-2011, et sur le débat à propos du PIB, autour de croissance et développement.

¹³⁸ "The WBGU urgently advises against this..."

rapporteurs identifient trois piliers essentiels de la société qui sont donc aussi trois clés principales de la transformation, trois défis auxquels répondre, trois instruments politiques de l'accompagnement de cette transformation. Le premier pilier est le système énergétique - y compris le sous-système des transports - responsable selon eux de 2/3 des émissions aujourd'hui. De surcroît, de 80% d'énergies fossiles à l'échelle globale, il faut passer à moins de 20%, tout en donnant satisfaction aux 3 milliards de personnes qui n'ont pas encore accès aux services énergétiques en particulier à l'électricité. En s'appuyant sur les scénarios publiés, le WGBU vise une demande globale limitée à 400-500 EJ par an vers 2050 (350 aujourd'hui) et satisfaite à 100% par les énergies renouvelables (bioénergie comprise), et marginalement, par la capture et le stockage du carbone après 2050. Le second pilier est le développement urbain, sachant que la population urbaine est à l'origine des $\frac{3}{4}$ de la demande finale d'énergie, et que cette population urbaine devrait doubler d'ici 2050 (6 milliards d'individus). Le troisième pilier est le système d'utilisation des sols, principalement agriculture et exploitation forestière, responsables du quart des émissions de gaz à effet de serre. Il faut à la fois stopper la déforestation (perte de 13 millions d'ha par an), développer les bioénergies et nourrir une population croissante qui réclamera 70% de plus d'ici 2050, tout en respectant la biodiversité et un plafond d'émissions du secteur agricole, un défi dont la solution passera par une modification des habitudes alimentaires (viande par exemple).

Le WBGU fait l'hypothèse que la transition qui s'amorce n'est pas seulement économique mais aussi culturelle et politique, d'une ampleur et d'une radicalité analogues à celles de la révolution industrielle vécue au début du XIXe siècle, à trois différences près : la transition qui s'amorce devra être planifiée plus que subie, globale plutôt que réduite à quelques pays, et prenant en compte les limites de l'exploitation de la nature. Dès lors la principale référence théorique explicite pour aborder cette transition, en amont de Giddens (1984), Bourdieu (1977) et Braudel (1958) qui sont mentionnés, est l'ouvrage de Karl Polanyi (1944) *La Grande Transformation* qui prenait la révolution industrielle comme objet total. Un élément clé du contrat social proposé réside dans le rôle crucial assumé par l'État dans cette transformation, aux antipodes de l'idéologie néolibérale. L'État doit être à la fois proactif dans le pilotage de la transformation (définitions des stratégies, des priorités..), l'organisateur de la coopération internationale pour une politique globale, et le garant d'une participation citoyenne.

Certes le changement est nécessaire, mais qu'est-ce qui le rend possible ? Quelles sont les difficultés à surmonter ? A ces questions, le WBGU commence par répondre : le défi est immense mais les possibilités sont réelles. Chiffrant en particulier le coût financier de cette transition dans une fourchette de 200 à 1000 milliards par an jusqu'en 2030 et davantage ensuite, il remarque

que ces investissements seraient compensés par les dépenses annuelles consenties en faveur d'une consommation à base d'énergies fossiles, de l'ordre de 300 à 500 milliards¹³⁹. Il *suffirait* donc de réorienter ces dépenses du système consumériste vers de nouveaux objectifs. Keynes avait réussi en son temps un changement du même ordre. "The WBGU's central message is that the transformation into a low-carbon global society is essential and achievable". Le rapport est donc résolument performatif. Il identifie cependant un certain nombre d'obstacles au changement comme l'effet rebond (quand par exemple la demande croissante de véhicules compense les gains d'efficacité énergétique), les coûts non internalisés, les "*path dependencies*" en faveur des énergies carbonées, l'urbanisation incontrôlée, les tentations multiples de non coopération et le repli national. Sur quoi s'appuyer alors pour vaincre ces obstacles et résoudre les principaux défis ? La liste des facteurs favorables est longue : développement des technologies, mises en œuvre de financements modernes, évolution du système des valeurs, co-bénéfices du changement.

Le rapport et le résumé pour décideurs se poursuivent par un ensemble de 10 paquets de mesures qui comprennent les principales recommandations du WBGU. Chaque paquet de mesures est centré sur un levier stratégique, et se décline en trois niveaux d'ambition. Il n'est pas inutile de les résumer avant d'exposer quelques réflexions critiques : Le premier paquet de mesures concerne les dispositifs constitutionnel, législatif et institutionnel à l'échelle nationale; les quatre suivants concernent les questions énergétiques, qui constituent décidément le point fort de l'expertise de la WBGU; puis deux paquets sur l'urbanisation et l'usage des sols paraissent limités vu les enjeux de ces secteurs ; enfin les trois derniers portent sur les investissements et le niveau international.

- Articuler un double *empowering* de l'Etat et des citoyens. Pour cela, on doit agir au niveau constitutionnel (objectifs et principes), législatif, enrôlement des citoyens dans la décision publique, institutionnel (par exemple un unique ministère pour l'environnement, le climat et l'énergie). Il faut développer par exemple des dispositifs de chambre délibérative adjointe au parlement et représentant les générations futures, étendre le dispositif de participation de la convention européenne d'Aarhus.
- Revoir les mécanismes de fixation du prix du carbone, et faire en sorte qu'il augmente. Le WBGU marque sa préférence pour un instrument de type "cap and trade", et souhaite augmenter le plafonnement de 30%, étendre le mécanisme aux transports et à tous les pays du G20 d'abord puis à un maximum d'autres, jusqu'à une globalisation.

¹³⁹ On ne nous dit pas comment ces chiffres sont établis.

- Promouvoir une politique commune européenne de l'énergie. Cela va du renforcement des mesures actuelles à un marché européen de l'énergie totalement intégré, et pour finir à une stratégie européenne en la matière, planifiée et financée. Les rapporteurs optent pour un principe simple de division du travail : à l'Europe le dispositif légal et les infrastructures, aux Etats la mise en œuvre des procédures.
- Accélérer la promotion des énergies renouvelables à travers une politique des prix de rachat, en même temps que l'on réduit les aides aux énergies fossiles. Cela passe par un développement des réseaux d'échange et de stockage, par une harmonisation européenne de ces prix de rachat, puis un lobbying en faveur de leur extension à l'échelle globale. Rio+20 serait une occasion de lancement de cette politique, soutenue par l'IRENA.
- Promouvoir l'offre d'énergie durable dans les pays en développement, par le biais des aides de la Banque Mondiale, par les transferts de technologie et leur adaptation aux zones rurales, et la multiplication des partenariats de type Desertec.
- Orienter l'urbanisation rapide du monde vers un développement soutenable, en améliorant la communication globale des villes, et en soutenant des projets de planification de villes low carbone, ou des projets phares, via la coopération bilatérale ou la Banque Mondiale, ou encore une agence spéciale des Nations Unies pour une urbanisation soutenable que le WGBU appelle à créer.
- Promouvoir des usages des sols conséquents du point de vue climatique. Etablir une nouvelle Commission globale sur ce thème, chargée d'un état des lieux, d'une surveillance et de nouveaux standards, Stopper la déforestation en s'appuyant sur le REDD +. Soutenir une agriculture soutenable, en réduisant les aides européennes à l'agriculture et en libéralisant le commerce des produits via l'OMC. Modifier enfin les habitudes de consommation, améliorer la labellisation, instituer un jour sans viande...
- Encourager les investissements dans une société future à bas carbone. Selon les niveaux de développement des pays, cela passe par divers instruments : politique des prix du carbone, extinction des subventions, taxation. Le WBGU milite pour la mise en place de différents Fonds : le *Green Climate Fund* de la convention climat devrait élever ses prêts à un niveau de 100 milliards par an vers 2020 en levant des fonds auprès des industries de transport maritime et aéronautique, aussi bien que par une taxe sur les transactions financières. Les investissements privés peuvent être encouragés via des *Green Investment Banks*. Le rapport recommande de limiter le Mécanisme de développement propre, aux pays les moins développés, et encourage de nouveaux business plans dans les services, comme le car sharing.

La politique internationale du climat et de l'énergie doit être mise en place par coopération. Il n'y a pas de meilleure alternative pour les négociations que le cadre onusien écrivent-ils. Mais le gap entre proclamations et réalité est si grand qu'une réforme s'impose. Les engagements volontaires des États sans vérification ni contrainte ne suffisent pas pour atteindre la cible des 2°C. Pourtant, il faut commencer par là. Le WBGU a chiffré le fardeau à 44Gt CO₂ par an vers 2020 ce qui pour l'Allemagne correspond à une réduction de 56% des émissions depuis 1990. Cela peut se faire en agissant sur les émissions domestiques (40% pour l'Allemagne, 30% pour l'Europe) et le reste par le MDP, la finance et différents transferts. Le rapport recommande d'abord une alliance infra globale d'un noyau dur de pays volontaires poursuivant la politique de Kyoto ; puis un agrément global sous la forme d'un nouveau traité, sur la base d'un effort égal per capita. En ce qui concerne plus particulièrement la politique énergétique globale, les objectifs proposés sont la limitation de la demande, la décarbonisation de l'offre, l'introduction de nouvelles technologies dans les secteurs du transport, de l'habitat, et de l'industrie. Les auteurs en appellent à une orientation plus favorable aux renouvelables de la part de l'AIE, et à son ouverture aux pays non OCDE, mais ils font plus largement confiance à l'IRENA (*International Renewable Energies Agency*, 2009), et à un programme officiel des Nations Unies pour l'énergie, ou encore à une mobilisation du G20 sur la question énergétique.

Ce dernier train de mesures met en avant une révolution de la coopération internationale pour mettre en place, dès la conférence Rio+20, une feuille de route de réformes institutionnelles. Le WBGU recommande d'abord que l'UNEP accède au statut d'Agence spécialisée de l'ONU, et que les différentes agences de développement internationales (WB, UNDP) deviennent des agences de la transformation bas-carbone. Mais à plus long terme il souhaite une transformation radicale du dispositif onusien (UN 2.0) où protection du climat et de l'environnement s'ajouteraient à paix, sécurité et développement comme principes de la charte. Le conseil de sécurité pourrait alors être renommé « Conseil du développement durable ». Le WBGU propose de pousser à cette transformation et de revitaliser le multilatéralisme en s'appuyant sur le G20. Comme on l'a vu il propose aussi la création d'Agences nouvelles pour le développement urbain et l'usage des sols.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Au-delà de ces 10 paquets de mesures, le WBGU consacre une dernière Sous-section à des recommandations relatives à la Recherche et l'Éducation, motivées par la conviction que notre société devient une société de la connaissance. Il faut donc intégrer la communauté des experts scientifiques au contrat social, et pour cela, il faut tout autant transformer la recherche que développer la recherche sur la transformation. La première opération – *transformative research* – consiste à orienter la recherche vers les questions de développement durable : innovations technologiques, études sur la demande, modèles d'investissements, transférabilité interculturelle. La seconde

C. Forces et faiblesses du « nouveau contrat social » proposé par le WBGU

L'immense intérêt du rapport est de poser la bonne question en matière de transition : comment reconstruire un contrat social sur de nouvelles bases qui ne soient plus celles de l'économie fordiste et de la société de consommation ? Pour les auteurs, la réponse semble résider d'une part dans cet acteur majeur qu'est l'État, figure omniprésente renouvelée d'État-providence, dans une société en danger d'éclatement face à la crise des limites. L'État-Nation n'est ni mort, ni décadent ; c'est à lui que sont assignées de nouvelles missions et de nouveaux objectifs pour nous emmener vers un autre "Eldorado", celui du développement durable. D'autre part, ce renforcement du rôle de l'État va de pair avec une mobilisation des acteurs de la société civile et de l'économie. L'idée originale d'un nouveau contrat social qui est la conséquence directe d'un triple besoin de gouvernance : non seulement faut-il un État fort et proactif, le WBGU appelle aussi à un partage des décisions et des responsabilités par les acteurs sociaux de la société civile (les citoyens et les agents de transformation, regroupés, organisés) et les forces d'innovation (économie, science et administration) dans un cadre de démocratie renouvelée par des mécanismes de compensation des inégalités de ressources et de pouvoir. Le tout doit, enfin, être encadré par une coopération efficace au niveau international.

Malgré ses mérites, la vision portée par le Rapport du WBGU souffre de plusieurs insuffisances. Volontairement descriptif, il pêche par moments par manque de spécification quantitative de l'évolution proposée pour nos sociétés, donnant l'impression de n'être pas dans un exercice de prospective, mais face à un programme général d'accompagnement d'une transition à la fois inéluctable et souhaitable, dont on ignore par quelles étapes elle pourrait passer, et à quels niveaux sont les points de passage. Ajoutons qu'il n'y a pas de séparation claire entre ces deux termes de *l'inéluctable* et du *souhaitable*. Le rapport se cale sur un ton irénique où les deux dimensions du devenir coïncident miraculeusement sans que les nombreuses forces rétroactives (les lobbies, les dépendances au chemin, les crises économiques et financières, les rapports de forces géopolitiques) ne soient décrites ou prises en compte. Ceci étant dit, la principale faiblesse du rapport concerne, à notre avis, les questions de "gouvernement" (au sens foucauldien¹⁴¹ de conduite des conduites) vers cet Eldorado. Ce constat est vrai tant à l'échelle d'un pays, où il

opération vise à créer une nouvelle discipline – *transformation research* – qui traite du processus de transformation dans sa totalité, dans son interaction entre science et société, de façon historique et sociologique. A ces deux approches de la recherche correspondent deux approches de l'enseignement dont on devine les caractéristiques. Les recommandations du rapport en ces quatre domaines sont la création de nouveaux champs d'études, leur consolidation à l'échelle européenne et mondiale, et des réformes institutionnelles diverses propres à l'Allemagne (l'instauration de *low carbone business schools* en est un exemple original).

¹⁴¹ M.Foucault, "La gouvernementalité", *Dits et Ecrits II*, Paris, Gallimard, coll Quarto, p 635-657.

pose la question de *l'agent de transformation*, que dans *l'articulation entre différentes échelles d'action publique*. Attardons-nous quelques instants sur ces deux thèmes.

Comment conduire la Grande Transition ? La stratégie explicite du WBGU est de viser le plus haut niveau de décarbonisation en s'appuyant sur des réductions de niche, des leaders d'opinion, des routinisations, des agents locaux du changement, un État proactif et une coopération à l'échelle globale. La gouvernance est l'objet d'un chapitre et se retrouve discutée plus loin dans les recommandations. Le problème de cette partie du texte est que l'on ne sait jamais bien dans chaque sous-section s'il s'agit de constats ou de recommandations pour l'Allemagne, pour l'Europe ou pour le Monde. Or la question des échelles est cruciale dans toute discussion du problème climatique : l'alerte climatique a été lancée au niveau global d'abord, le problème lui-même est radicalement transnational, et une coopération internationale est indispensable pour le résoudre. En même temps, une gestion efficace du problème se heurte à des différences nationales concernant la construction du problème, les systèmes énergétiques, les contextes politiques et les situations sociales. Les mêmes mesures ne peuvent s'appliquer à différents pays de la même manière, et les leviers pour un changement, ainsi que les forces d'obstruction sont différentes selon les pays et les échelles d'action. Le flottement dans le rapport sur ce point est donc problématique. La question tout aussi délicate des agents du changement est l'objet du chapitre suivant mais n'est pas reprise dans les recommandations. Or ce chapitre est essentiel pour répondre à la question cruciale de savoir quelles sont les forces du changement sur lesquelles on peut s'appuyer. Malheureusement, le chapitre trahit une vision assez sommaire de l'agent de transformation, conçu comme un individu, au départ dans une position d'outsider, associant diverses branches de connaissances et se regroupant avec d'autres pour atteindre une masse critique et une efficacité de réseau qui pourraient triompher, pour peu que la structure sociale soit favorable. Ce schéma est tour à tour illustré par des cas historiques exemplaires¹⁴², puis dans les domaines de l'offre d'énergie, de la mobilité, du développement urbain, de l'agriculture, et enfin par la description complémentaire d'innovations vues du côté de la consommation. Tout cela ne fait pas une théorie sociologique cohérente de la Grande Transformation. En effet, le rapport semble relever davantage d'une « technocratie du changement » que d'une « sociologie du changement » qui identifierait dans chaque cas et à chacun des trois niveaux micro, meso et macro, les acteurs et leur stratégie, et la façon de les faire coopérer à une transformation commune malgré des intérêts divergents. Les couplets sur

¹⁴² Léonard de Vinci, Liebig, puis des études de cas contemporains d'innovations environnementales en Allemagne, en France, en Inde...

l'empowerment du citoyen paraissent davantage l'objet d'incantations que de débats concrets sur la façon d'organiser la démocratie technico-économique.

D. Élargir la focale : une approche polycentrique pour un « verdissement de la modernité »

D'autres contributions récentes au débat climatique permettent d'apporter des réponses partielles aux insuffisances du rapport du WBGU. Nous pensons que trois prises de parole, de l'économiste et politiste Elinor Ostrom, de la juriste et sociologue des sciences Sheila Jasanoff, et du sociologue Ulrich Beck, méritent une attention particulière.

Ostrom, prix Nobel d'Economie, cherche à articuler subtilement le global et le local. Dans un texte qui propose une « approche polycentrique pour combattre le changement climatique » (Ostrom, 2009), elle répond aux économistes qui, partant de la définition du changement climatique comme un problème global d'action collective, stipulent que toute solution devra être globale pour être efficace. Ces économistes comparent les problèmes d'action collective au « dilemme du prisonnier »¹⁴³, et prédisent que sans cadre contraignant engageant tous les acteurs, il n'y aura pas de coopération. Cet argument est plus connu sous le nom de « free-rider », et revient en force dans les discussions sur la taxe carbone en France, et le marché du carbone en Europe. En effet, la lutte contre le réchauffement climatique revient à produire un bien public commun (common good) – un climat stable. Beaucoup d'acteurs doivent y contribuer, en faisant des efforts considérables, mais le résultat profite à tout le monde, même à ceux qui n'ont pas fait d'effort. Bien qu'Elinor Ostrom admette qu'un accord contraignant au niveau global serait idéal, elle réfute toutefois le dogme selon lequel sans ce cadre, toute action serait compromise. Son argument est à la fois théorique et empirique. L'action contre le changement climatique a souvent des effets « secondaires » positifs, dit-elle, qui vont de la lutte contre les pollutions de toute sorte à une meilleure utilisation de l'énergie. Ces bénéfices se situent à toutes les échelles, et justifient des actions unilatérales des acteurs même en absence de traité global. Elle cite ainsi les alliances de villes, les initiatives d'Etats Américains, ou certains succès dans la lutte contre la déforestation. Dans tous ces exemples, des actions sont prises contre les prédictions théoriques, et contre l'intérêt étroitement défini des acteurs concernés.

¹⁴³ La métaphore se réfère à une situation fictive, dans laquelle deux prisonniers sont interrogés séparément par la police, et chacun peut soit dénoncer l'autre, soit refuser de coopérer. Si les deux refusent, ils seront condamnés à une peine très légère. Si les deux dénoncent, ils auront une peine plus importante. Si l'un des deux avoue, il est libéré, et l'autre échappe de la peine maximale. Ne sachant pas ce que l'autre répondra, les deux prisonniers choisiront la voie sûre, qui est de dénoncer, même si la situation idéale pour les deux serait de ne pas le faire.

Selon Ostrom, la base de ces actions est la création de confiance et le leadership, plus que les intérêts « objectifs ». Elle postule que l'exemplarité de certaines actions peut entraîner d'autres à suivre, et que la coopération est une question de ce qui est perçu comme la norme. Pour Ostrom, le succès de l'action contre le changement climatique est donc d'abord une question de confiance et de leadership. Elle appelle à construire cette confiance du bas vers le haut, des petites entités aux plus grandes, tout en poursuivant les négociations globales.

D'un point de vue différent, la question des échelles est aussi abordée par Sheila Jasanoff dans son article *A New Climate for Society* (2010). Elle y insiste sur la nécessité de construire des ponts entre les représentations scientifiques et abstraites de la connaissance environnementale et les échelles plus petites de signification sociales. Il n'y a pas, dit-elle¹⁴⁴, d'interprétation neutre de l'activité scientifique d'expertise globale, les mêmes nombres et faits prennent des significations différentes dans chaque pays. Tandis que le GIEC produit une connaissance pour une politique globale, il ne peut répondre aux traditions nationales et culturelles particulières de légitimité politique. En posant les questions du sens et de la légitimité, la sociologue américaine touche un point crucial, en lien avec la faiblesse des mobilisations populaires sur la question climatique. Dans son article *Climate for Change, or How to create a green modernity?* Beck (2010) rencontre Jasanoff sur plusieurs points; par exemple sur le constat que le discours sur les politiques climatiques est un discours élitiste et expert, dans lequel les peuples, les sociétés et les citoyens ne peuvent se reconnaître car il néglige trop leurs intérêts. Mais pour Beck, qui a une très haute appréciation du risque climatique, c'est la question d'une transition économique, politique et sociale vers un nouvel âge de la civilisation qui est à l'ordre du jour. La question centrale pour le sociologue est alors de scruter d'où pourront émerger, en particulier en ces temps incertains, les forces pour soutenir ces transformations écologiques profondes qui présupposent des changements dans nos modes de vie, de consommation, de croissance. Il faut, écrit-il, abandonner la catégorie *d'environnement*, qui éloigne le problème climatique de la vie de tous les jours, et des préoccupations d'une grande partie de la population, afin de le thématiser dans le cadre plus large d'un « verdissement de la modernité ».

Pour Beck, la question centrale est celle de la création d'une solidarité cosmopolite, qui doit s'appuyer sur une analyse précise de la crise écologique et sociale que représente le changement climatique. Premièrement, écrit-il, structures de pouvoir et inégalités sociales se renforcent mutuellement dans ce cas. Ensuite, on assiste à la globalisation des « espoirs et revendications d'égalité », corollaire de l'érosion de la pensée en termes d'Etats-nations, qui renforce le

¹⁴⁴ A partir notamment du concept de "civic epistemology" qu'elle a forgé (Jasanoff, 2005).

sentiment d'injustice. Ce qui pouvait donc apparaître comme des différences « naturelles » dans les chances de vie entre les populations d'États-nations, est aujourd'hui dénaturisé. Dans la société globale du risque, le terme de « vulnérabilité » indique que la lutte pour la survie est une expérience globale et commune des populations défavorisées d'un point de vue socio-écologique. Pour le sociologue allemand, le changement climatique est donc profondément ambivalent, parce qu'il est hiérarchique et démocratique en même temps : il porte en lui un « impératif cosmopolite », parce qu'en cas de non-coopération, il est clair que même les pays riches et les populations riches seront affectés. C'est la dialectique beckienne des nouveaux risques : leur « futur présent » indique qu'il s'agit de façons de penser le futur qui changent notre regard sur l'ici et maintenant. Le risque climatique porte donc en lui les germes de l'émergence des forces sociales qui peuvent aider à le combattre. Encore faut-il, pour saisir l'occasion, cesser de parler de politiques environnementales, ou de politiques climatiques, de limites environnementales, de réduire notre « footprint » etc., notions qui restent dans un cadre qui définit le changement climatique comme un problème de pollution, alors qu'il faut le comprendre comme un problème d'évolution ou de révolution de notre modernité. Dans ce processus, les sciences sociales ont le rôle d'ouvrir le débat, afin de montrer que les « politiques climatiques » ne concernent pas uniquement le climat mais ont à faire avec une transformation de nos catégories fondamentales et des institutions de notre modernité (État-nation, croissance économique, risques environnementaux, etc). Le rôle des médias et des différents acteurs sociaux mobilisés pour la cause climatique est également essentiel : ils ont le pouvoir de créer des « événements cosmopolites » comme Copenhague ou la publication du quatrième rapport d'évaluation du GIEC. Ils remplissent ainsi une fonction d'« enactment », en rendant culturellement significatifs des prédictions scientifiques abstraites.

Prises ensemble, les analyses d'Ostrom, de Jasanoff et de Beck donnent une vision plus complexe et plus claire des questions de l'articulation des échelles et de recherche d'un agent de transformation, restées en suspens dans le grand récit du WBGU. Toutefois, ces précisions supplémentaires n'épuisent bien évidemment pas ces questions, et ne peuvent que donner un aperçu des actions nécessaires pour mener à bien la transition globale.

4. L'EUROPE FACE AUX ECHEANCES CLIMATIQUES

A. Les risques et opportunités de la crise européenne

La crise climatique n'est pas la seule crise à laquelle l'Europe fait face en ce moment. Devant l'ampleur inédite de la crise financière transformée en crise des dettes souveraines, nous pensons qu'il est impossible d'évoquer, aujourd'hui, le rôle de l'Union Européenne dans les négociations climatiques sans parler des risques et contraintes que cette crise fait peser sur l'Union. La crise modifie les conditions d'engagement de l'UE dans le régime climatique au moins de deux façons : d'une part, elle restreint les marges de manœuvre concernant les questions de financement et d'investissements « verts », à la fois pour les États qui accordent une priorité au refinancement de leurs dettes, et pour l'industrie prise dans une spirale récessive dans plusieurs pays. D'autre part, elle modifie l'équilibre de forces entre les institutions européennes et les États membres, et fait même peser un risque d'éclatement sur l'Europe politique. C'est ce deuxième point – la transformation profonde de l'acteur européen – qui nous intéresse en premier lieu.

Une grande partie des observateurs de la crise européenne s'accordent aujourd'hui pour dire que nous avons à faire non pas exclusivement à une crise économique, financière ou de mauvaise gestion budgétaire, mais bien à une crise de confiance qui a une dimension clairement *politique*. Ainsi, Paul Krugman rappelle dans le Monde du 22 septembre que « l'euro est une monnaie unique sans gouvernement unique. Une création bancaire ». ¹⁴⁵ Deux autres prises de parole récentes dans ce sens sont la tribune commune « Plus que jamais l'Europe » de trois intellectuels Allemands, l'économiste Peter Bofinger, le philosophe Jürgen Habermas et le philosophe et ancien ministre de la culture Julian Nida-Rümelin (une traduction en est parue dans *LeMonde.fr* du 04.09.2012¹⁴⁶), et le long article « l'Allemagne doit montrer le chemin ou sortir de l'Euro » du célèbre financier Georges Soros (« Deutschland muss führen oder aus dem Euro austreten », paru dans *Spiegel Online* du 09.09.2012). Nous citons ces exemples car, venant d'univers très divers, ils proposent un diagnostic et des solutions très proches. Pour ces différents auteurs, l'origine de la crise est à chercher non pas principalement dans le laxisme budgétaire de quelques États, mais dans une protection institutionnelle insuffisante de l'euro. Soros rappelle que l'intégration européenne a systématiquement procédé par une approche du

¹⁴⁵ Paul Krugman : *Mon avis n'est pas marginal*, Le Monde du 22 sept. 2012, p.6.

¹⁴⁶ Publication originale : « Einspruch gegen die Fassadendemokratie », paru dans la FAZ du 04.08.2012, p.33.

pas-à-pas, dans laquelle chaque étape d'intégration, parce qu'elle restait incomplète, entraînait une étape suivante renforçant la construction européenne. Bofinger et ses coauteurs montrent que c'est justement une lacune dans la conception de l'euro – une union monétaire sans politique fiscale commune et sans mécanisme de solidarité – qui expose aujourd'hui certains pays à la spéculation des marchés financiers. Cette spéculation repose sur un pari politique : elle reflète un doute non pas sur la capacité européenne à rembourser les dettes souveraines (il suffirait d'élargir le mandat de la BCE ou de mutualiser les dettes), mais sur la volonté politique de le faire coûte que coûte. Sur la solution aussi, les articles convergent. Ils soutiennent que l'Union Européenne ne pourra sortir de la crise qu'en franchissant le pas d'une union monétaire à une union politique.¹⁴⁷ Par ailleurs, ils plaident pour des politiques de relance de type keynésien coordonnée au niveau européen.¹⁴⁸ La solution pour la crise de l'euro est donc d'aller vers plus d'intégration et un renforcement des institutions européennes. Or cela pose, comme le soulignent Bofinger, Habermas et Nida-Rümelin, la question de la légitimité démocratique, rappelée aussi récemment par différentes décisions de la cour constitutionnelle allemande.¹⁴⁹ Si un pas vers plus d'intégration communautaire nous semble en effet inéluctable, le problème de la légitimité soulève aussi, au-delà de la question des procédures, celle d'une vision capable de rassembler et de convaincre les citoyens du bien-fondé de cette intégration. Autrement dit, si la conjonction des crises nécessite un transfert de souveraineté, celui-ci doit trouver une justification autre que par la négative. Il faut donc un nouveau projet politique pour l'Union Européenne.

B. La question de l'énergie : l'exemple du tournant allemand

C'est à la lumière de ce contexte de crise, que nous voulons aborder l'examen du tournant énergétique en Allemagne. Nous pensons que si la France veut s'inscrire dans un effort de politiques climatiques plus ambitieuses et dans une perspective de renforcement de la construction européenne, elle doit considérer spontanément avec empathie le chemin emprunté

¹⁴⁷ Avec une nuance toutefois : Georges Soros propose comme deuxième solution (moins bonne, selon lui, que la première, mais moins mauvaise qu'un effondrement de l'euro) une sortie contrôlée de l'Allemagne de l'euro, parce qu'elle bloquerait, sur la base d'une vision étroitement monétariste, anti-inflationniste et reposant sur la seule austérité budgétaire, la résolution de la crise.

¹⁴⁸ Cet argument est aussi avancé par Jean-Luc Gréau et Jean-Michel Quatrepoint, membres du conseil scientifique de la Fondation Res Publica et Joseph Leddet, ex-administrateur de l'INSEE, dans un article dans LeMonde.fr du 11.05.2011, où ils appellent à « ouvrir une nouvelle ère de l'investissement en Europe » (investissements économiques et écologiques) via des emprunts européens.

¹⁴⁹ Dans ces décisions sur le traité de Lisbonne, et dernièrement sur le mécanisme européen de stabilité (MES), la cour constitutionnelle (Bundesverfassungsgericht) a rappelé que la légitimité démocratique des institutions européenne étant insuffisante, les droits du parlement allemand et sa participation aux décisions devraient être renforcés.

par son grand partenaire européen, étudier cette expérience avec sérieux afin d'en tirer des enseignements fructueux. Or, quand on scrute les réactions françaises à la *Energiewende* allemande, depuis les prises de parole de politiques et d'industriels jusqu'aux analyses diverses destinées à un public plus ou moins spécialiste, on décèle des attitudes contradictoires. On y trouve le plus souvent une incrédulité devant la décision « irrationnelle » de sortir du nucléaire qu'on décrit comme prise « à chaud » après la catastrophe de Fukushima. Parfois, cette incrédulité se trouve mêlée à une peur à peine voilée des conséquences de la décision allemande sur la France. Conséquences sur l'opinion publique française d'abord, car cette décision risquerait de rouvrir le débat sur l'énergie dans l'Hexagone. Sur la compétitivité ensuite, parce que, si elle réussit, la transition énergétique allemande placerait l'industrie allemande en position de *frontrunner*, creusant ainsi l'écart entre les économies de part et d'autre du Rhin (voir p.ex. CAS, 2012).

i. Une décision qui s'inscrit dans la durée

Si on veut comprendre la transition énergétique allemande en marche, il faut d'abord la remettre dans son contexte. Loin d'être le fruit d'une seule décision, c'est le résultat 1) d'une évolution longue, tributaire d'un mouvement anti-nucléaire fort qui a œuvré pour une sortie du nucléaire depuis les années 1970, 2) d'une situation sociopolitique particulière, dans laquelle le charbon et la lignite, abondants sur le sol allemand et défendus par les syndicats charbonniers et le parti social-démocrate, ont toujours été en concurrence avec l'atome, et enfin 3) d'un travail de réflexion sur la modernisation écologique et les systèmes énergétiques alternatifs engagé depuis les années 1980 par des instituts de recherche économiques et politiques.¹⁵⁰ Côté réglementaire, le dispositif s'est mis en place progressivement : le premier système de tarif de rachat date de 1990 (gouvernement Kohl) et prouve l'efficacité du dispositif, qui sera amélioré et généralisé en 2000 par le *Erneuerbare Energien Gesetz* (EEG) de la coalition rouge-verte (réformé en 2004, 2008 et 2011).¹⁵¹ Des programmes sur l'efficacité énergétique et la maîtrise de l'énergie sont lancés au tournant des années 1970/80. L'introduction de l'écotaxe en 1999, qui reprend des idées de « réforme écologique de la fiscalité » formulées au début des années 1980 par une équipe autour de l'économiste Hans Christoph Binswanger (1981, 1983), et une

¹⁵⁰ Voir le chapitre 3 de la thèse de Stefan Aykut (2012), ainsi qu'Evrard (2007, 2010)

¹⁵¹ Ce tarif de rachat (« feed-in-tariff ») est différencié selon les sources d'énergie, leur stade de développement et leur degré de compétitivité (Lauber et Mez, 2004). Le principe du « feed-in tariff » crée une sécurité d'investissement en introduisant d'une part un tarif garanti sur une période donnée (5 ans pour l'éolien, 20 pour le photovoltaïque) et en garantissant d'autre part aux renouvelables une priorité d'accès sur les réseaux électriques. Afin d'encourager l'investissement immédiat et en même temps stimuler l'innovation, ce tarif décline année par année d'un taux déterminé. Les différentes révisions des tarifs de rachat et du cadre législatif ont d'ailleurs permis d'adapter la loi aux développements de la filière et de palier à certains problèmes constatés.

réforme majeure du cadre législatif sur l'efficacité énergétique en 2001/2002 renforcent l'action dans ce domaine. Pareillement, la sortie de l'atome est préparée de longue date : après une période d'« l'euphorie de l'atome » (*Atomeuphorie*) jusque dans les années 1970, le mouvement écologique naissant et le choc provoqué par l'accident de Three Miles Island conduisent à un moratoire de fait concernant l'autorisation de nouvelles centrales¹⁵² et un blocage politique sur la question. L'accident de Tchernobyl entérine cette situation et fait pencher la balance vers une sortie contrôlée du nucléaire, actée en 2000 par le « consensus de l'atome » (*Atomkonsens*), et retranscrit dans la loi de l'atome (*Atomgesetz*) en 2002. Cette première loi de sortie du nucléaire prévoit d'interdire la construction de nouvelles centrales et de limiter la durée moyenne de fonctionnement des réacteurs existants à 32 ans. La loi est modifiée en 2010, quand la coalition entre CDU et FDP prolonge la durée moyenne de fonctionnement des réacteurs (plus 8 à 14 ans), et en 2011, quand le même gouvernement revient sur sa décision après la catastrophe de Fukushima, et passe une loi d'« accélération de la sortie du nucléaire » qui prévoit l'arrêt immédiat des 8 plus vieilles centrales et l'arrêt progressif des autres jusqu'en 2022.

Quand le gouvernement allemand décide en 2011 de s'engager sur la voie d'une transition énergétique, les principaux dispositifs réglementaires sont donc déjà en place, et la dynamique est lancée : entre 2000 et 2010, l'*EEG* a permis de multiplier par un facteur quatre la puissance installée en électricité éolienne, par un facteur 200 celle du photovoltaïque, et d'augmenter la part des renouvelables dans la consommation d'électricité de 6,4% à 17,1%.¹⁵³ Considérée comme un franc succès, la loi est par ailleurs diffusée dans un ensemble d'autres pays (63 pays, dont la France, selon REN21, 2009). Côté efficacité énergétique, une étude comparative récente de Global Chance et l'Iddri (2011) montre que les efforts dans ce secteur ont aussi porté leurs fruits. À titre d'exemple, la consommation d'énergie dans le bâtiment s'est considérablement améliorée en Allemagne, alors qu'elle stagne en France.¹⁵⁴ Ceci est vrai même si on exclut le chauffage (le développement du chauffage électrique en France a fait baisser l'efficacité énergétique) : les consommations d'électricité hors chauffage, ainsi que les consommations d'énergie spécifique (appareils électroménagers, télévisions, etc.), ont une tendance à la stabilisation en Allemagne, alors qu'elles continuent d'augmenter en France (Laponche, 2011: 20). Si l'arrêt de huit réacteurs en 2011 n'a pas posé de problème majeur, c'est en partie à cause

¹⁵² Cet arrêt concerne les autorisations de construction, dont la dernière date de 1982. Le dernier réacteur est mise en service en 1989. Notons que le succès est obtenu principalement par la voie juridique (Wagner, 1985).

¹⁵³ Selon le ministère de l'environnement allemand, les renouvelables utilisées dans la production d'électricité en Allemagne ont par ailleurs évité l'émission de 75 Mt d'équivalent CO₂ en 2010 (BMU, 2011).

¹⁵⁴ En 2008, malgré les différences climatiques, la consommation en énergie primaire par logement et par m² est très proche dans les deux pays, À mêmes données climatiques, la consommation d'énergie finale en 2008 serait même inférieure de 23% en Allemagne par rapport à la France (Laponche, 2011: 19).

de ces efforts réalisés auparavant. Ainsi, la baisse de production nucléaire de 32,5TWh n'a pas, comme certains le prédisaient, nécessité une augmentation de la production d'électricité à partir d'énergie fossiles. Une première partie de la baisse a certes été compensée par une diminution des exportations (de 17 à 6 TWh), une deuxième par les effets de la crise et les efforts de maîtrise de la demande (baisse de la consommation de 3 TWh). La plus grande contribution, en revanche, est venue des énergies renouvelables, dont la contribution au bouquet électrique allemand a fait un bond de 18 TWh, pour passer de 17 à 20% de la consommation d'électricité (BMWi, 2012).¹⁵⁵

Un plan d'action ambitieux et chiffré, présenté par le gouvernement en septembre 2010, donc avant même la catastrophe de Fukushima, encadre la transition énergétique allemande (tableau 1). Appelé *Energiekonzept*, ce plan définit d'une part des objectifs pour les énergies renouvelables, qui doivent passer à 18% de l'énergie finale consommée et satisfaire 35% de la demande d'électricité en 2020, et respectivement 35% et 80% en 2050. D'autre part, il souligne la nécessité de poursuivre les efforts en matière de maîtrise de la demande, notamment par une baisse de 20% en 2020 et 80% en 2050 de la demande en énergie primaire, une diminution de respectivement 10% et 25% de la consommation d'électricité, et un accroissement de l'efficacité énergétique de 2,1% par an.

Tableau 1. Objectifs du *Energiekonzept* allemand de 2010

	Réduction de GES (base 1990)	Renouvelables		Maîtrise de la demande		
		Part électricité	Part énergie finale	Énergie primaire	Électricité	Chaleur dans le bâtiment
2020	-40%	35%	18%	-20%	-10%	
2030	-55%	50%	30%			
2050	-80%	80%	60%	-50%	-25%	-80%

Source : BMWi et BMU (2010) : *Energiekonzept*

¹⁵⁵ Notons que l'année 2011 a été très ventée et chaude, et qu'il faut attendre les résultats de 2012 et 2013 pour tirer des conclusions définitives. Les chiffres provisoires pour l'année 2012 confirment néanmoins la tendance : pendant les premiers six mois, les énergies renouvelables ont couvert pas moins de 25% de la demande en électricité allemande, malgré des mois février et avril exceptionnellement froids (BDEW 2012).

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'impact de la décision allemande de sortie accélérée du nucléaire sur a) les engagements allemands de réduction des émissions de GES, b) la question du coût, et donc à terme du soutien de la population pour la *Energiewende*, et c) la question des répercussions du choix allemand sur le système électrique européen. Ce dernier point sera discuté ci-dessous.

Concernant le problème de réduction des émissions de GES, il faut d'abord, dans la lignée de ce qui a été dit plus haut, relativiser l'impact de la décision de sortie accélérée, et ceci sur trois plans. Premièrement, c'est une décision qui intervient quelques mois seulement après la prolongation de la durée de vie des réacteurs par le gouvernement conservateur-libéral. Par rapport au compromis initial (*Atomkonsens* de 2000), les changements ne sont pas dramatiques : arrêt de la dernière centrale en 2022 au lieu de 2021, et arrêt des huit réacteurs les plus vieux en 2011 au lieu de 2012, date à laquelle ils auraient dû être retirés du réseau selon le calendrier initial. Rétrospectivement, c'est donc plutôt la décision de prolongation qui apparaît comme une parenthèse dans les orientations énergétiques allemandes à long terme. Rappelons aussi que même celle-ci ne prévoyait nullement la construction de nouvelles centrales. Deuxièmement, la décision de 2010 ayant été prise sans consultation du *Bundesrat* (chambre haute du parlement) où elle aurait rencontré une majorité défavorable, la Cour constitutionnelle a été saisie à plusieurs reprises pour se prononcer sur la constitutionnalité du procédé. Celle-ci ne s'étant pas encore prononcée, l'entrée en vigueur de la réforme restait en suspens, et il est difficile de considérer le prolongement de la durée de vie des réacteurs comme un *statut quo* de la politique énergétique allemande. Troisièmement, les objectifs de l'*Energiekonzept* sont basés sur un scénario référentiel d'une étude phare du ministère de l'environnement datant de 2010 (Leitstudie), élaboré par trois instituts de recherche.¹⁵⁶ Cette étude, ainsi que les objectifs globaux et sectoriels du tournant énergétique allemand qui en découlent, prend comme base le calendrier de sortie du nucléaire défini en 2000. Pour le ministère et les instituts en charge de l'étude, la faisabilité d'une politique énergétique qui combine une sortie rapide du nucléaire et des objectifs de réduction des GES ambitieux n'est donc pas en question. Sans entrer dans le détail, nous pouvons donc conclure que la décision de sortie prématurée ne constitue pas un obstacle à la réalisation des objectifs climatiques que l'Allemagne s'est fixée dans la mesure où ces objectifs ont été pris sur le fond du plan de sortie de 2000, pas très différent de la situation présente. Reste la question des coûts et leur évolution avec ou sans prolongement de la durée de vie des centrales.

¹⁵⁶ BMU (2010): « Leitstudie 2010 ». Scénarios et stratégies de long terme pour le développement des énergies renouvelables en Allemagne, tenant compte des évolutions en Europe et dans le monde.

ii. *Un projet de société comparable à la réunification allemande, dont le talon d'Achille n'est pas la question des coûts, mais celle de l'équité*

Les coûts globaux de la transition énergétique sont difficiles à évaluer, parce qu'il faut prendre en compte, d'un côté, le surcoût que représentent les énergies renouvelables, la construction de nouvelles lignes de haute tension, et l'éventualité d'un recours accru aux importations d'énergie. De l'autre côté, le tournant énergétique, s'il réussit, aura des effets bénéfiques sur l'emploi, les importations d'énergie, et l'environnement (minimisation du risque nucléaire, question des déchets, diminution de la pollution et réduction des GES). D'un côté comme de l'autre, le chiffrage est complexe et dépend forcément de l'appréciation des auteurs et des variables qu'ils décident de prendre en compte et de leur pondération.¹⁵⁷ Il nous paraît néanmoins important de ne pas considérer, comme le font certaines études, les dépenses nécessaires pour la transition énergétique allemande simplement comme des coûts, mais comme des investissements.

Le volume actuel de certains de ces investissements est plus facilement chiffrable. Ainsi, le soutien aux énergies renouvelables a représenté 13,8 Mds € en 2011. Ce surcoût (*EEG-Umschlag*) est supporté par les ménages et les PME, alors que l'industrie lourde et les clients électrointensifs bénéficient d'exemptions. C'est donc surtout la population allemande qui finance la transition à travers le prix de l'énergie. Il faut rappeler dans ce contexte que le prix d'électricité en Allemagne est déjà parmi les plus élevés en Europe. Ainsi, selon les données du ministère de l'économie allemand, les ménages allemands ont payé en moyenne 266 €/MWh, contre 145 €/MWh en France (BMW, 2011: tableaux 29a et 30a). Le différentiel est moins important pour l'industrie (115 contre 71 €/MWh) et les clients électrointensifs (92 contre 68 €/MWh). C'est sur ce fond qu'il faut interpréter deux études d'opinion récentes qui montrent

¹⁵⁷ Un récent rapport du Centre d'analyse stratégique cite une étude de la banque d'État KfW qui estimerait les investissements nécessaires pour la transition énergétique d'ici 2020 à entre 350 et 415 Mds € (CAS, 2012: 10). L'impact de la sortie du nucléaire a fait l'objet de plusieurs études. Le coût marginal de cette décision a été estimé à 16,4 Mrd € de 2010-2030 (Prognos AG et al., 2011). Pour une analyse détaillée de l'évolution des prix de l'électricité selon différents scénarios, voir une étude récente du Potsdam Institute for Climate Impact Research et de l'université de Leipzig, traduit en français par l'IFRI (Knopf et al., 2012). Les estimations sur ce point varient d'ailleurs fortement: l'institut de Technologie de Karlsruhe s'attend à une hausse des prix de gros de l'électricité de 70% jusqu'en 2025 (Economist 2012: 23), tandis que d'autres scénarii concluent sur une augmentation de 10 à 20% d'ici à 2022 (Buchnan 2012). Une discussion de l'impact marginal de la décision allemande sur les efforts de réduction des émissions se trouve chez Rudinger (2012: 12-14), qui fait aussi valoir la difficulté de modéliser l'effet marginal sans prendre en compte l'effet politique de la sortie du nucléaire: « Or une telle modélisation *ceteris paribus* risque de ne pas suffisamment intégrer la dimension politique et l'évolution des contraintes systémiques. Il paraît en effet incertain que l'Allemagne poursuive un effort de développement des énergies renouvelables et de renforcement de l'efficacité énergétique aussi rigoureux en l'absence de contraintes fortes telles qu'elles se présentent actuellement avec l'arrêt de huit réacteurs et la perspective d'une sortie définitive du nucléaire en dix ans ».

que si les Allemands continuent à soutenir très majoritairement le tournant énergétique, ils ne sont pas prêts à le faire à n'importe quel prix.¹⁵⁸

Le problème soulevé par ces études est réel, mais il convient, là encore, de le remettre dans son contexte. D'une part, l'électricité a toujours été plus chère en Allemagne que dans ses pays voisins. Ainsi, l'Allemagne était (déjà) en 1995 le pays avec les prix d'électricité les plus élevés de la Communauté européenne.¹⁵⁹ D'autre part, il faut séparer deux questions : celle des coûts globaux de la transition énergétique engagée avant la décision de 2011, et celle des surcoûts marginaux provoqués de la sortie « accélérée » du nucléaire. Une étude conjointe de trois instituts de recherche allemands (Prognos AG et al., 2011) estime ces derniers à 16,4 Mrd € jusqu'en 2030, un chiffre qui reste au final peu élevé, malgré des hypothèses discutables. En actualisant le coût sur cette période et en le rapportant à la production d'électricité, ce surcoût (0,18 cents par kWh) serait de l'ordre de 0,7 % pour un prix moyen du kWh de 25 centimes.

Notons que le prix traditionnellement élevé de l'électricité en Allemagne n'a pas empêché l'essor de son industrie exportatrice. En revanche, la question de la précarité énergétique est bien réelle et elle deviendra plus pressante encore avec l'augmentation prévisible de la facture d'électricité dans le futur. Des déclarations récentes de plusieurs responsables politiques, dont le nouveau ministre de l'environnement Peter Altmeier, montrent d'ailleurs que le gouvernement prend ce problème très au sérieux. Étant donné que l'industrie et les clients électrointensifs ne sont, pour l'instant, pas mis à contribution, la question de l'équité – et non pas tellement celle des coûts globaux – apparaît aujourd'hui comme un des talons d'Achille du tournant énergétique allemand. A titre d'exemple, l'Allemagne est aujourd'hui un des pays européens où le différentiel entre les prix pour les ménages et la grande industrie est le plus important. Si les clients électrointensifs représentent 18% de la demande en électricité allemande, ils n'assument que 0,3% des coûts de la transition (Wettemann 2012 : 8). Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, que les études d'opinion montrent que les couches les plus modestes de la population s'opposent de plus en plus à toute hausse supplémentaire des prix de l'électricité (Köcher, 2012). Le tournant énergétique allemand repose pour l'instant sur un consensus national contre le nucléaire et pour les énergies renouvelables, faibles émettrices en GES. Ce qui fait défaut, c'est la

¹⁵⁸ Les études sur cette question sont contradictoires, et dépendent en partie des questions posées. Ainsi, un sondage réalisé par l'institut *Forsa* pour l'ONG *Germanwatch* (active dans les questions climatiques) les 6 et 7 avril 2011 conclut que les Allemands sont majoritairement prêts à payer leur énergie plus chère pour soutenir la transition (<http://germanwatch.org/presse/2011-04-12.htm>), tandis qu'une étude plus récente de *TNS Emnid* pour le magazine *FOCUS* montre que 48% accepteraient une hausse jusqu'à 20 euros, mais seulement 9% au-delà (Wendt, 2012). Selon un troisième sondage réalisé par la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (comme le FOCUS marqué à droite), 54% des sondés refusent de payer leur électricité plus chère pour soutenir les renouvelables (Köcher, 2012).

¹⁵⁹ 193 €/MWh contre 156 € en France (et 71 en Italie) pour les ménages, 101 contre 65 pour l'industrie.

définition d'un *nouveau contrat social* qui définit les responsabilités et le partage des efforts nécessaires pour mener à bien cette expérience collective inédite. Si l'exemple allemand ne fournit donc pas, pour l'instant, de modèle clef en main pour la transition énergétique, certains éléments de ce nouveau contrat sont en place et méritent de s'y attarder un instant.

Le procédé choisi pour financer le tournant énergétique a deux précédents dans l'histoire allemande récente. La première est le *Kohlepfennig* (« denier du charbon »), une redevance qui s'ajoutait de 1974 à 1995 à la facture d'électricité des consommateurs finaux, et qui visait à sauver les emplois et maintenir la sécurité énergétique résultant de l'extraction de charbon allemand. Celle-ci n'étant plus compétitive au niveau mondial, le *Kohlepfennig* visait à combler le différentiel entre le coût de l'extraction en Allemagne et le prix du marché.¹⁶⁰ Le deuxième exemple est la réunification allemande. Extrêmement coûteuse, celle-ci a également été supportée par la population à travers le *Solidaritätszuschlag* (« de solidarité »), une redevance touchant les salariés et les entreprises. Ce dernier exemple est particulièrement instructif : non seulement l'ampleur de l'effort du tournant énergétique à l'horizon 2050 est comparable avec celui de la réunification, les deux représentent aussi des véritables projets de société dont le succès dépend de la capacité du pouvoir fédéral à réunir et à mobiliser toutes les composantes de la société allemande. Dans ce sens, la réforme de la loi sur l'atome du 30 juin 2011 qui entérine la sortie accélérée du nucléaire marque un pas important. La réforme a été approuvée avec 83 % des voix, et elle a rassemblé quatre des cinq grands partis¹⁶¹ autour de la sortie du nucléaire. Proposée par les deux partis politiques qui s'étaient opposés au « consensus de l'atome » de 2000, elle marque la fin du « plus important conflit technico-politique » de l'Allemagne post-1945 (Roose, 2010). En ce sens, la décision de 2011 et la contrainte forte qu'elle fait peser sur les acteurs économiques¹⁶² et politiques peut être considérée comme un élément déclencheur important, nécessaire pour relever le défi que représente la transition énergétique allemande.

¹⁶⁰ La houille allemande a une place prioritaire dans l'approvisionnement énergétique du pays. S'ajoutant à la facture de l'électricité, le *Kohlepfennig* l'a fait augmenter de 8,25%, soit un total de 5,3 Mds DM (~2,6 Mds €) en 1990. Introduite par les principaux acteurs économiques, acceptée par les gouvernements successifs, et payée par les consommateurs, cette redevance symbolisait la reconnaissance du charbon comme élément intégral du mix énergétique allemand. Même après la fin du système (la Cour constitutionnelle allemande le juge inconstitutionnel dans une décision du 11.10.1994), le pouvoir fédéral a continué à subventionner l'extraction domestique du charbon (BMW et BMU, 2006, Krisp, 2007).

¹⁶¹ CDU, SPD, FDP, Verts, alors que le parti *Die Linke* plaidait pour une sortie encore plus rapide.

¹⁶² A titre d'exemple, la décision de Siemens de se séparer de ses activités nucléaires doit être vu dans ce contexte.

iii. De « nouvelles alliances pour l'environnement » pour réussir la transition

La transition énergétique allemande pose des questions techniques et économiques complexes, qui ont fait l'objet de multiples analyses. Mais elle pose aussi une question politique majeure, qui nous semble au moins aussi importante que les autres aspects. Il s'agit de la question comment créer et pérenniser l'adhésion de tous les acteurs nécessaires – institutionnels, économiques, et de la société civile – pour mener à bien la transition. En effet, nous avons montré qu'une des caractéristiques de l'expérience allemande est une étonnante continuité politique. Celle-ci ne va pas de soi : le CDU et le FDP, qui forment la coalition gouvernementale actuelle, étaient farouchement opposés aux politiques du gouvernement Schröder entre 1998 et 2005. Pensant représenter une partie de la population et la majorité de l'industrie allemande, ils avançaient l'argument du coût et mettaient en avant la nécessité de poursuivre le progrès technologique. La virevolte de ces deux partis ne saurait être expliquée uniquement par l'accident de Fukushima. Il doit être compris à la lumière d'un changement sociopolitique plus profond, préparé par l'émergence de « nouvelles alliances pour l'environnement ». Ce terme est d'abord utilisé au début des années 1990 par des cercles intellectuels et politiques proches des Verts et partisans d'une « modernisation écologique » de la société. Il repose sur le constat que tout au long des années 1970 et 1980, les politiques énergétiques allemandes étaient dominées par deux alliances politico-socio-industriels, avec le SPD et les milieux charbonniers d'un côté, et le CDU, le FDP, ainsi que l'industrie nucléaire de l'autre. Par conséquent, toute alternative politique voulant s'inscrire dans la durée devait s'appuyer sur des alliances similaires.¹⁶³ Loin de témoigner uniquement de la tradition corporatiste allemande, cette analyse montre surtout un réalisme politique remarquable. En effet, les années 1980 avaient vu l'émergence d'une véritable « industrie de protection de l'environnement » en Allemagne, où l'épisode des pluies acides avait créé une « dépendance du chemin positive » (Weidner et Mez, 2008: 360) : des régulations strictes avaient fait émerger une industrie dotée d'une expertise dans la surveillance et la réduction des émissions. Selon l'OCDE, cette industrie de protection de l'environnement emploie approximativement 320.000 personnes en 1990, et arrive à un chiffre d'affaires cumulé de 40 milliards de *Mark* allemands en 1990 (des chiffres comparables ne seront atteints en

¹⁶³ « À cette époque, l'influence des lobbies n'était pas encore aussi fort qu'à la fin des années 1990. Nous avons commencé cela. Dans les années 1990, nous avons bâti des alliances avec les industries modernes, par exemple pour la taxe écologique. Plus tard, c'étaient les constructeurs de machines et d'installations, afin de soutenir la politique de promotion des renouvelables. Cette idée, nous l'avons développée fortement au Wuppertal Institut. Nous avons appelé cela 'nouvelles alliances pour l'environnement', pour combiner des objectifs moraux et matériels. Nous avons vu que la compétence technologique et économique pouvait être mise au service d'un objectif positif, la protection du climat [...] mais c'est devenu vraiment important dans la deuxième moitié des années 1990. Maintenant, c'est presque devenu le nouveau *mainstream*. Plus d'emplois par la protection du climat etc. » (Entretien du 27.04.2010 avec Reinhard Loske, ancien député et membre du comité exécutif du parti Bündnis 90/Die Grünen).

France qu'une décennie plus tard). Comme le reste de l'industrie allemande, elle est orientée vers l'exportation avec 40 pourcents de ses produits destinés à l'étranger (OECD, 1993). Cette expansion industrielle dans le domaine de l'environnement continue dans les années 1990 : après l'introduction du tarif d'achat pour l'électricité d'origine renouvelable en 1991, c'est notamment au tour de l'énergie éolienne de connaître un développement soutenu, faisant de l'Allemagne le premier pays au monde dans ce domaine dès 1997 (Weidner, 2010: 303). En 1998, environ 3,6 pour cent des employés allemands (1,3 millions de personnes) travaillent dans l'industrie de l'environnement, ce qui équivaut au secteur automobile et fait de l'Allemagne le pays de l'OCDE où cette branche est la plus développée et la plus dynamique (BMU, 2002). Par conséquent, l'environnement cesse d'être une « niche » politique pour devenir un facteur important dans la compétition économique et dans les politiques industrielles. Notons que ce développement est antérieur à l'arrivée au pouvoir de la coalition rouge-verte et explique en partie l'absence de « front commun » des industriels contre sa politique de modernisation écologique. Selon Jänicke (2003), l'émergence de cette industrie de protection de l'environnement comme acteur majeur sur les dossiers environnementaux explique que les politiques environnementales jouissent d'un degré d'acceptation relativement élevé au sein de l'industrie allemande. Durant les années 1990, cette branche industrielle s'est par ailleurs progressivement institutionnalisée par la création d'associations patronales qui inscrivent la modernisation écologique parmi leurs objectifs et participent activement au débat public sur les questions environnementales et énergétiques. L'introduction et la réforme, par le gouvernement Schröder, du tarif de rachat garanti pour les énergies renouvelables a renforcé cette dynamique. En effet, celui-ci a eu un triple effet, qui rend très difficile sa suppression. Premièrement, il crée un lobby industriel, capable de tenir tête aux lobbies « traditionnels » des énergies fossiles et du nucléaire. Deuxièmement, en encourageant les installations de petite et moyenne taille, il fait bénéficier économiquement une partie de la société, et assure l'adhésion de celle-ci. Finalement, le tarif de rachat étant financé par les ménages, il constitue une subvention non-étatique, ce qui veut dire qu'il crée une activité économique – et donc des entrées d'impôts – sans que les caisses d'État soient mises à contribution. Ce dernier point n'est pas sans importance, puisque les administrations ministérielles sont très sensibles à ce type d'argument. Le fait que le dispositif de soutien aux renouvelables en Allemagne soit « fiscalement positif »,¹⁶⁴ tout en encourageant

¹⁶⁴ Notons que la hausse des prix de l'énergie a aussi un effet négatif sur le pouvoir d'achat des ménages, et donc sur la consommation et l'emploi. Néanmoins – et malgré les difficultés récentes du secteur du photovoltaïque européen – la dynamique créée par le soutien aux énergies renouvelables dans le marché de travail est indéniable : selon le ministère de l'environnement allemand, le nombre de personnes employées dans ce secteur en Allemagne a été de 382.000 en 2011, contre 367.000 en 2010 et 160.000 en 2004 (BMU 2012: 8).

l'investissement, revêt d'ailleurs une importance particulière dans ces temps de rigueur budgétaire (Kraemer, 2012).

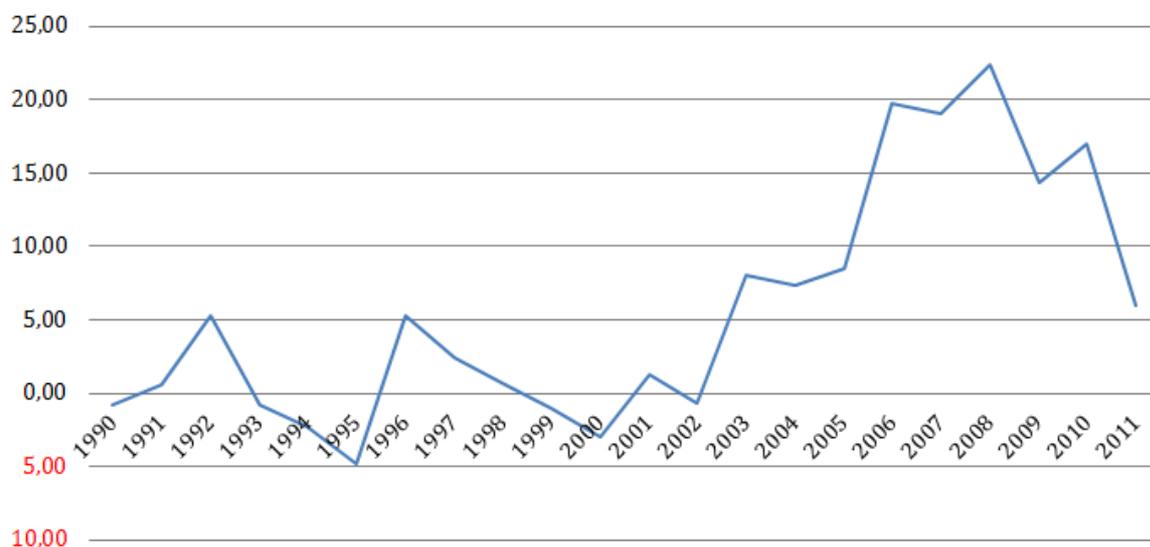
C. Impact sur le réseau électrique européen et nécessité d'une vision commune

Plusieurs études et prises de parole françaises récentes font état des risques que la restructuration de l'offre énergétique allemande ferait peser sur le système électrique européen (Védrine, 2011, CAS, 2012, Rudinger, 2012). Cette question des répercussions européennes de la décision allemande pose la question plus générale de la coordination, au niveau européen, des décisions énergétiques souveraines. Pour comprendre cette discussion, il faut rappeler que l'Union européenne a progressivement, depuis le début des années 1990, œuvré à la création d'un marché commun de l'électricité et du gaz. Loin d'avoir complètement abouti, ce projet a néanmoins renforcé les interdépendances au niveau européen. Selon l'avis des économistes de l'énergie, la création d'un marché unique dans le domaine de l'électricité présenterait l'avantage considérable d'optimiser l'approvisionnement en électricité, et de pallier aux insuffisances des systèmes énergétiques nationaux : du côté de la demande, les pics de la consommation surviennent à différents moments à travers l'Europe (décalage horaire et différences dans le rythme de vie/travail). Une agrégation de la demande la rend par conséquent plus homogène dans le temps, et donc plus facile à gérer. Du côté de la production, les différentes formes de production énergétique ont chacune leurs caractéristiques (fonctionnement en base pour certains, en pointe pour d'autres, dépendance des conditions climatiques versus sensibilité à la hausse des prix des matières premières, etc.), rendant les systèmes nationaux plus ou moins flexibles pour réagir à des fluctuations de la demande, et plus ou moins vulnérables à des influences extérieures. Là encore, une mise en commun réduirait les risques, ainsi que les coûts. Aujourd'hui, nous l'avons dit, le système énergétique européen est loin d'être parfait. Ceci tient en particulier à deux facteurs : l'insuffisance des interconnexions entre les réseaux des différents États-membres ; et l'absence d'une coordination européenne des choix énergétiques souverains. Le tournant énergétique allemand, s'il n'en est pas la cause, a mis à nu ses insuffisances.

Venons-en aux faits. L'Allemagne a été exportatrice d'électricité vers ses voisins durant les années 2000, avec un solde net important de 19,8 TWh en 2006, 22,4 TWh en 2008, et 17 TWh en 2010. La chute à 6 TWh constitue donc un événement important, avec des répercussions potentielles sur les partenaires européens de l'Allemagne. Ceci est particulièrement vrai pour la France, puisque les échanges contractuels d'électricité entre les deux pays ont été de 2,4 TWh en

faveur de la France en 2011, alors que l'Allemagne était traditionnellement exportatrice nette vers la France dans la deuxième partie des années 2000 (entre 5,4 et 12,5 TWh, voir Rudinger, 2012: 9). Un regard sur le moyen terme permet toutefois de relativiser ces changements. Une analyse des données depuis 1990 sur le solde net des échanges d'électricité de l'Allemagne avec ses voisins montre que le solde fortement exportateur de la deuxième moitié des années 2000 constitue lui-même une exception (graphique 4). Ainsi, entre 1990 et 2002, le solde net des échanges d'électricité de l'Allemagne était compris dans une fourchette allant de 4,8 (importation) à 5,3 (exportation). Ce n'est qu'en 2003, que l'effort de maîtrise de la demande et l'essor des énergies renouvelables, combinés au maintien des capacités de production en énergies fossiles et nucléaires, font bondir le solde à 8 TWh, pour atteindre un excédent historique de 22,4 TWh en 2008. La baisse récente de cet excédent constitue donc en quelque sorte un « retour à la normale ».

Graphique 4 : Solde net des échanges d'électricité de l'Allemagne

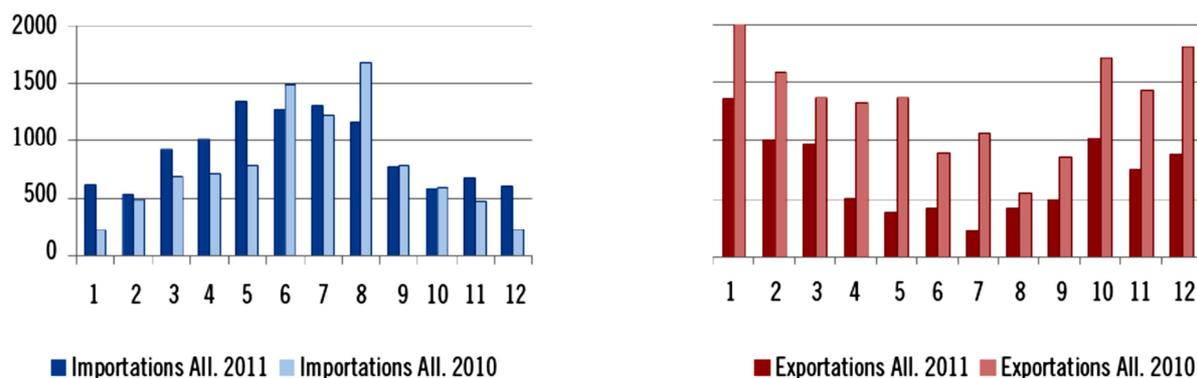


Source : à partir de données du Ministère de l'économie allemand (BMWi, 2011: tableau 8a).

La baisse du solde excédent Allemand n'est par ailleurs pas nécessairement liée à un manque physique de capacités de production. Ainsi, les importations d'électricité de l'Allemagne ont certes connues une hausse de 18% en 2011, mais elles sont restées inférieures au niveau atteint en 2005, avant la décision de sortie accélérée et l'arrêt des réacteurs. Les exportations n'ont,

quant à elles, baissé que de 6,5% entre 2010 et 2011, indiquant que ce n'est pas tant la contrainte de capacités, mais des considérations de type économique qui ont guidé les choix des électriciens allemands. Cette hypothèse se confirme, quand on regarde de près les échanges contractuels entre France et Allemagne en 2011 (graphique 5). L'Allemagne a été importatrice nette par rapport à la France en été, quand la demande faible et le surplus de production de la France font chuter les prix du marché, alors qu'elle a été exportatrice nette en hiver, quand l'augmentation de la demande a pour conséquence une montée des prix. Les effets de la décision allemande de sortie accélérée du nucléaire révèlent donc des risques d'instabilité qui ont leur source dans des déséquilibres nationaux préexistants. Ceci concerne en particulier la France, où la politique du « tout électrique » a conduit à une situation, où un parc nucléaire peu flexible fait face à des variations du pic de la demande de l'ordre de 40% entre l'hiver et l'été (RTE, 2012a).¹⁶⁵ Notons que la forte variabilité climatique de la demande française explique aussi la baisse des exportations allemandes vers la France entre 2010, année exceptionnellement froide, et 2011, année la plus chaude depuis le début des relevés météorologiques (Météo France).

Graphique 5 : Structure mensuelle des échanges contractuels d'électricité France-Allemagne



Source : Rudinger (2012: 10), à partir des données de RTE.

¹⁶⁵ On se rappellera de la vague de froid de février 2012, qui a conduit à des records de consommation successifs en France les soirs du 7, 8 et 9 février. Le pic a dépassé 102 GW, soit une augmentation de 30% de la consommation maximale en 10 ans, provoquant des risques de « black-out » en Bretagne, dans le Var et dans les Alpes-Maritimes. Pendant toute période, la France a majoritairement importé de l'électricité de l'Allemagne, qui a profité d'une forte disponibilité de l'énergie photovoltaïque, mais a aussi été contrainte de faire appel à ses capacités de production de réserve (thermique à combustible fossile) pour réaliser les exportations vers la France (RTE, 2012b: 12-15).

Cette brève analyse des échanges d'électricité entre la France et l'Allemagne permet donc de mieux saisir les enjeux d'une politique européenne de l'énergie. Il s'agit de coordonner les politiques, afin de contenir à la fois les problèmes de fluctuation de la demande (comme en France) et ceux, plus nouveaux, de fluctuation de l'offre (comme en Allemagne). Trois points semblent particulièrement importants : une meilleure interconnexion entre les réseaux permettrait de mieux exploiter les complémentarités ; une politique commune est nécessaire pour une meilleure exploitation des capacités de stockage existantes (surtout les centrales hydroélectriques à pompage-turbinage) et la création de nouvelles ; et la mise à disposition de capacités de production « de réserve » (pour les moments où les énergies renouvelables ne fournissent que peu d'énergie) doit être coordonnée, afin de garantir la stabilité du réseau à moindre coût.¹⁶⁶ En effet, l'Allemagne s'est engagée dans une expérience collective de grande ampleur. Elle peut compter sur un tissu industriel dense et un savoir-faire dans le domaine des énergies renouvelables accumulé depuis bientôt 20 ans. Nonobstant, elle a besoin de ses partenaires européens pour réussir sa transition énergétique. Ceux-ci compensent déjà en partie la fragilité des infrastructures allemandes, mises à l'épreuve par un déploiement plus rapide que prévu des énergies renouvelables. Ses voisins ont intérêt à continuer à soutenir l'Allemagne non seulement pour éviter des effets déstabilisateurs du tournant allemand sur le système électrique européen, mais aussi parce qu'ils profitent des retombées du processus d'apprentissage engagé en Allemagne (et payées par le consommateur allemand !). En constituant le plus grand marché mondial pour les énergies renouvelables, l'Allemagne a contribué à l'émergence de nouvelles filières industrielles, et les économies d'échelle ont fait baisser les prix de fabrication et donc du kilowattheure éolien et solaire. Les retours d'expérience sur les politiques de maîtrise de la demande, de soutien aux renouvelables, et de gestion d'un réseau à offre fluctuante permettront à d'autres pays européens d'éviter des erreurs. Ils ont intérêt à suivre de près les évolutions en Allemagne, puisque le tournant énergétique allemand s'inscrit dans les grandes lignes de la « feuille de route énergie 2050 » de la Commission européenne (2011), notamment en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, et la décarbonisation du secteur énergétique.

En définissant différents scénarios qui correspondent à des choix énergétiques, et en identifiant les politiques nécessaires pour chacune des options, la « feuille de route énergétique 2050 »

¹⁶⁶ Ce point est particulièrement important. En effet, le recours accru aux énergies renouvelables subventionnées fait baisser les prix de marché du kWh (ceux de l'Allemagne sont aujourd'hui les plus bas d'Europe), et réduisent les taux de fonctionnement des centrales traditionnelles (priorité de réseau pour les renouvelables). Sous ces conditions, l'Allemagne paie pour le maintien de certaines centrales fossiles de ses opérateurs. La question si elle devrait faire de même pour d'autres centrales européennes ou accepter un marché de capacités européen reste ouverte et hautement controversée (cf. CAS 2012).

apporte une contribution essentielle à la naissance d'un véritable débat européen sur l'énergie. Ce débat doit aboutir à une vision énergétique commune, sans laquelle les instances communautaires ne pourront pas agir de manière efficace. En effet, les préconditions pour une réelle politique énergétique européenne sont meilleures que jamais : le paquet énergie-climat a permis de définir des objectifs européens en matière de renouvelables et d'efficacité énergétique, les quotas du marché de carbone ETS sont définis, à partir de la troisième période d'engagement (2013), au niveau européen, et l'énergie est devenue compétence partagée avec le traité de Lisbonne. Mais même après le traité de Lisbonne, l'Europe de l'énergie reste inachevée. Ainsi, l'article 194 du traité stipule que la politique communautaire dans le domaine vise à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Le paragraphe deux du même article comporte toutefois une mise au point importante. Il précise que la législation européenne n'affecte pas « le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation des ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ». Cette précision, ajoutée notamment à l'initiative de l'Allemagne, vise à protéger ce qui est considéré comme le cœur de la souveraineté des États-membres : la définition du mix énergétique (notamment la question de l'utilisation de l'énergie nucléaire) et l'exploitation de ses ressources énergétiques. A défaut de pouvoir agir directement sur le mix énergétique à court terme, les institutions européennes doivent donc assumer un rôle de facilitateur, et promouvoir l'intégration du système énergétique européen via la planification conjointe des réseaux électriques et autres infrastructures transnationaux, ainsi que des capacités de stockage et des capacités de production de réserve. Mais elles ne peuvent pas s'en tenir là.

D. Un nouveau rôle pour l'Europe

L'Europe a traditionnellement été porteuse d'un discours et d'une posture d'intégrité environnementale dans les négociations climatiques, mais aussi vis-à-vis de ses propres États membres. En témoigne un acquis communautaire impressionnant dans le domaine de l'environnement, et une position de leadership sur de nombreux dossiers environnementaux sur la scène internationale. Dans le domaine climatique, cette posture a eu ses mérites, mais elle a aussi mené à des impasses, notamment lors de la passe d'armes avec les États-Unis sur la

limitation du recours aux mécanismes flexibles du protocole de Kyoto : la bataille dite du « concrete ceiling » s'est soldée par le retrait des États-Unis (voir notre analyse dans la deuxième partie). Aujourd'hui, la position de l'Europe dans les négociations se trouve fragilisée à la fois par une crise économique qui s'est transformée en crise des dettes souveraines, et par une modification profonde des équilibres géopolitiques qui a tendance à la marginaliser. Notre argument principal est que la crise économique et financière présente, peut-être pour la première fois dans son histoire, un réel risque d'éclatement pour l'Union Européenne. En même temps, la crise peut aussi être une chance, si elle est attaquée de front et comprise comme un appel à redéfinir le rôle des institutions européennes, et agrandir leur champ d'intervention. La légitimation de cet approfondissement du processus d'intégration ne peut et ne doit pas être uniquement négative: les institutions de l'Union doivent, au-delà du sauvetage de l'Euro, formuler un nouveau projet de société qui remplace le grand récit de la pacification du continent. En effet, celui-ci n'a plus, 60 ans après la fin de la guerre, le même pouvoir fédérateur qu'auparavant. Nous pensons que la modernisation écologique de l'économie et de la société européennes peut fournir un tel récit. Cette modernisation doit être comprise comme une réponse aux multiples crises, économique, énergétique, climatique et environnementale, Un tel projet de société, appelé « verdissement de la modernité » par Ulrich Beck (2010), doit s'affranchir du paradigme de la pollution, dans lequel l'intégrité environnementale d'un accord (ou d'une politique) se traduit étroitement par des chiffres quantifiés de réduction des émissions, et s'appuie sur des solutions technocratiques et peu transparentes comme le marché de carbone européen dans sa version actuelle. L'Europe doit donner un sens véritablement politique à la question climatique.

Afin de donner corps à un tel projet, l'entrée par les politiques de l'énergie nous semble la bonne. Les politiques énergétiques sont un des piliers historiques de la construction européenne. Il est urgent d'engager le débat sur une vision à long terme du système énergétique européen, afin de donner une direction claire à tous les acteurs du secteur, citoyens, entreprises, collectivités territoriales et gouvernements, et de définir les besoins de coordination et les domaines d'intervention des institutions communautaires. Ajoutons que l'urgence ne vient pas seulement de la crise climatique, mais aussi du fait que l'Allemagne est en train de consolider son avance dans les technologies de la transition et de creuser l'écart avec ses partenaires. Plus cet écart sera grand, plus il sera politiquement difficile de trouver une position européenne commune à ce sujet. C'est dans ce sens que le ministre français du redressement productif Arnaud Montebourg a récemment proposé de créer une sorte de CECA (Communauté européenne du charbon et de

l'acier) pour les renouvelables.¹⁶⁷ Le WBGU allemand va plus loin encore en proposant un rapprochement progressif des tarifs d'achat des renouvelables en Europe (WBGU, 2011: 12,13). Ces propositions ont le mérite de poser le problème : si les choix énergétiques sont et resteront sans doute à moyen terme des choix souverains, ils nécessitent néanmoins une articulation et une concertation étroites, et profiteraient d'une mise en commun des moyens et d'un rapprochement graduel du cadre législatif. En effet, l'émergence progressive d'un marché unique de l'énergie permet de faire un parallèle intéressant entre la crise de l'euro et la situation actuelle en Europe dans le domaine de l'énergie. N'aurait-on pas, dans le secteur énergétique, affaire à un défaut de construction comparable à celui de l'euro, où la création d'une monnaie unique ne s'est pas accompagnée d'une harmonisation des politiques fiscales nationales ?

Mais l'Union ne peut se contenter d'un rôle proactif au niveau communautaire. Elle doit aussi assumer un nouveau rôle à l'international, afin de protéger ses acquis. Monique Barbut, ex-présidente du Fonds pour l'Environnement mondial, dénonce l'enlisement des négociations sur les sujets accessoires. Elle suggère que les Européens adoptent des positions volontaristes, mais non vis-à-vis de l'Europe, parce que les Européens ont donné et donnent assez, dit-elle, mais vis-à-vis des autres. Elle recommande une taxe climatique aux frontières, un protectionnisme environnemental : "Les Européens devraient rappeler qu'ils ont décidé de réduire leurs émissions, mais qu'ils ne peuvent pas laisser dépérir leurs industries au seul profit des autres grands pays. Dès lors, ils pourraient imposer à l'entrée de l'Europe une taxe sur les produits qui, par leurs procédés de fabrication, contiennent plus de CO2 que ce qui est autorisé pour les fabriquer en Europe."¹⁶⁸ La taxe climatique européenne pourrait générer des recettes importantes et recréer des possibilités d'activité pour les productions européennes. Evidemment les industriels chinois jugent que des tarifs douaniers plus élevés seraient catastrophiques. "Il faut un électrochoc, dit Monique Barbut, et mettre tout le monde à égalité à travers une démarche commerciale. D'ailleurs, on pourrait exempter les pays les plus pauvres, mais la taxe serait posée..."

L'Europe constitue à plusieurs égards un modèle en termes de pacification et de coopération régionale, et d'intégration économique. Elle a brillamment réussi le pari de ses pères fondateurs, au point qu'elle est imitée en Asie (tentatives de réconciliation des deux Corées, zone économique ASEAN) et en Amérique (NAFTA et MERCOSUR). Confrontée à la lassitude et l'incompréhension, voire la défiance d'une partie de la population qui s'est exprimée dans les

¹⁶⁷ Interview dans le Monde du 18 septembre 2012, p.8.

¹⁶⁸ *Le Monde*, Entretien de Monique Barbut avec Hervé Kempf, 23 Août 2012.

débats et référendums sur le Traité constitutionnel, elle doit aujourd'hui trouver un nouveau souffle si elle veut poursuivre ses efforts d'intégration. Nous pensons que la transition vers une société sobre en carbone et respectueuse de l'environnement peut et doit constituer un nouveau « grand projet » pour l'Europe. Sans attendre les autres pays, elle doit montrer qu'une telle transition est faisable et souhaitable. Ceci signifie : passer d'un « partage du fardeau » des efforts de réductions à un « partage des opportunités » que représente cette nouvelle « Grande transition ».

5. DECLOISONNER LES REGIMES INTERNATIONAUX, UN ENJEU DECISIF

Plusieurs affaires récentes montrent qu'une transition comme celle engagée par l'Allemagne ou l'Europe n'est pas sans poser des problèmes au niveau international. Ainsi, l'inclusion du transport aérien dans le marché de carbone européen a été à l'origine d'une levée de boucliers de la part des États-Unis, de la Chine, de l'Inde et d'autres pays. Dans un autre cas très médiatisé, les États-Unis ont instauré en mai 2012 des tarifs de douane allant de 31 % à 250 % sur les panneaux solaires chinois, et de 73% sur les éoliennes chinois. Le gouvernement chinois a annoncé qu'il envisageait des mesures de rétorsion, et engagé une action devant le tribunal de l'OMC pour contester la démarche américaine. L'Europe s'engage dans une voie similaire, puisque la Commission européenne vient d'ouvrir une enquête anti-dumping contre les fabricants chinois de panneaux solaires et réfléchit à la possibilité d'engager une procédure pour concurrence déloyale contre la Chine (les subventions à l'exportation sont interdites selon les traités de l'OMC). Une association d'industriels européens du solaire avait porté plainte. Selon eux, le marché solaire européen – actuellement le plus grand du monde – est capté à 80% par les entreprises chinoises parce que celles-ci profitent de fortes subventions (crédits préférentiels ou à taux nul, terrains loués ou vendus à des prix très bas, etc.), qui leur permettent de pratiquer la vente à perte, ruineuse pour les entreprises européennes.¹⁶⁹ Ces actions contre les pratiques des fabricants chinois de cellules photovoltaïques témoignent d'une guerre commerciale dans le domaine des énergies renouvelables, considéré comme l'un des grands marchés du futur. Finalement, les réflexions européennes sur une « taxe carbone aux frontières » visant à protéger

¹⁶⁹ En effet, le domaine de la fabrication de panneaux solaires est hautement automatisé : un rapport récent de la Commission Internationale du Commerce des États-Unis, un organisme fédéral indépendant qui conseille le gouvernement, montre que les dépenses pour la main d'œuvre ne constituent en moyenne que 10% du coût de fabrication. L'avantage concurrentiel des fabricants chinois sur ce terrain ne suffit donc pas pour expliquer leur essor récent fulgurant (USITC, 2011: I-13). C'est sur la base de ce rapport que l'administration Obama a pris des mesures commerciales contre la Chine.

son industrie soumise au marché de carbone montrent les difficultés que rencontre la mise en œuvre de politiques environnementales dans le contexte d'une économie globalisée, et la nécessité d'adapter les règles du commerce mondial. Ces cas ont chacun leur spécificité et fonctionnent selon des règles différentes. Ils ont en commun de montrer que la mondialisation économique et les traités et organisations internationales qui la régulent, ne facilitent pas – alors qu'ils le pourraient et le devraient – le passage vers une économie sobre. Deux enjeux émergent : d'une part, l'Europe doit affirmer et défendre ses choix sociétaux et industriels à l'international. D'autre part, il est important d'identifier les lacunes et insuffisances du système international, afin de créer un environnement qui encourage la reconversion de l'économie mondiale au lieu de constituer un obstacle supplémentaire.

A. Une séparation hautement problématique entre différents régimes internationaux

Nous avons montré que le problème climatique a été conceptualisé et codifié au niveau international d'une façon particulière, que l'on a appelée « paradigme de la pollution ». Cette approche, qui domine aujourd'hui à la fois les négociations internationales et l'approche européenne, n'est qu'une façon parmi d'autres de conceptualiser et de mettre en politique les problèmes environnementaux. De nombreux travaux critiques mettent en avant que les émissions de GES sont inscrites dans des activités humaines – industrie, transport, agriculture, production d'énergie, etc.– et des modes de vie *particuliers* qui se sont développés dans notre civilisation occidentale. Le réchauffement climatique peut ainsi être interprété comme le résultat d'un système économique entièrement bâti sur la combustion de charbon, de pétrole et de gaz, dont il ne suffit pas de minimiser l'impact environnemental *après coup*, parce que ses fondements mêmes ne sont pas soutenable. La focalisation sur les rejets et non pas sur les raisons profondes du problème des émissions de CO₂ évacue tout un ensemble de questions.

Par ailleurs, le régime climatique doit composer avec des régimes internationaux existants, dont certains sont plus anciens et mieux ancrés que lui à la fois dans le droit international et les relations internationales. Ainsi, le système du commerce international, codifié dans le GATT dès 1947, précisé dans les traités qui ont suivis depuis, et institutionnalisé dans l'OMC en 1995, ne fait pas de différence entre activités polluantes et non-polluantes et favorise ainsi de fait les premières (délocalisations pour des raisons de régulations environnementales, pression d'ajustement des régulations « par le bas », transports qui produisent du CO₂, etc.). Les politiques de développement ont, elles aussi, un fonctionnement bien particulier. La Banque

mondiale, avec sa tradition de financer les grands projets infrastructurels et de favoriser une industrialisation peu soucieuse de l'environnement y joue un rôle central. Enfin, les débats après les chocs pétroliers des années 1970 ont fait émerger un régime de l'énergie qui met l'accent sur la sécurité d'approvisionnement en énergies fossiles et la réduction de la dépendance énergétique des pays industrialisés. L'Agence Internationale de l'Energie (A.I.E) est l'organisation-clef de ce régime.

En ciblant les émissions de CO₂, au lieu de s'attaquer aux modes de développement, aux règles du commerce international, ou au fonctionnement du système énergétique mondial, le régime climatique évite d'interférer avec ces autres régimes internationaux. Le politologue Achim Brunnengraber (2007) utilise le terme de « sélectivité stratégique » pour décrire cet état de fait. En reprenant ce terme, nous entendons souligner que les questions mentionnées sont discutées dans d'autres arènes, par d'autres acteurs, et selon des règles bien spécifiques, caractéristiques de chacune d'elles. Or les exemples de litiges internationaux montrent qu'il devient de plus en plus difficile de maintenir la séparation de ces arènes. Au fur et à mesure que certains Etats mettent en place des politiques climatiques et avancent dans la voie d'une transition énergétique, surgissent des frictions entre régimes. Trois régimes nous paraissent particulièrement importants dans ce contexte : le régime de l'énergie, le régime du développement, et celui du commerce international. Nous allons les passer en revue.

B. Mettre les questions d'énergie au cœur du débat climatique

Le système international est organisé de façon à établir un « mur coupe-feu entre les deux régimes de l'énergie : le régime économique et le régime écologique », écrit Elmar Altvater, économiste politique allemand de renom et critique d'un capitalisme fondé sur la combustion d'énergies fossiles, (Altvater, 2005: 82). Cette séparation systématique des questions de « input » (ressources, système énergétique) et « output » (GES et autres pollutions) est aussi à la base de l'approche du protocole de Kyoto : les discussions et mesures pour la régulation du problème se concentrent sur le CO₂ et les autres GES, et non pas sur l'extraction et la combustion des ressources énergétiques. Or, il est illusoire de vouloir traiter le problème climatique sans parler du système énergétique international et de sa nécessaire transformation. Trois questions doivent être mises au centre du débat : (1) que faire des réserves d'énergies fossiles restantes ? (2) Comment réduire et finalement supprimer les subventions aux énergies fossiles ? (3) Comment penser un futur énergétique compatible avec la contrainte climatique ?

i) L'Extraction Les controverses vont bon train sur la date du pick-oil et les réserves restantes de pétrole, sans compter celles de charbon. Si nous voulons rester dans les clous des 2°C, il est clair que, de toutes façons, nous ne pouvons pas nous permettre d'extraire toutes les réserves de pétrole et de charbon restantes sur la planète. Le président équatorien Rafael Correa a fait une proposition radicale, en 2007, de ne pas extraire les réserves pétrolières sous le parc national de Yasuní, si les pays du Nord acceptaient de payer à son pays une compensation financière. Ce type de position – quoi qu'on pense de sa sincérité ou de sa faisabilité – a le mérite de poser clairement le problème de la non-extraction de certaines réserves d'énergies fossiles disponibles. Les pays du Golfe ont par ailleurs fait part de leur souhait de recevoir des « dédommagements » au cas où un traité climatique ambitieux ferait chuter leurs exportations de pétrole. Une telle demande n'a bien entendu aucune chance d'aboutir, et toute proposition reposant sur le principe d'un dédommagement est impensable dans l'état actuel des choses. Les pays pétroliers ont d'ailleurs accumulé des richesses fantastiques, et rien ne garantirait de surcroît que l'extraction des ressources en question ne serait pas entreprise à long terme. Néanmoins, poser la question des ressources nous aide à remettre le problème climatique dans son contexte : nous vivons dans un monde, où l'approvisionnement en or noir bon marché continue à justifier des guerres (le cas de l'Iraq est patent), et où le déclin imminent des capacités de production de l'Arabie Saoudite représente un risque politique plus concret pour les gouvernements occidentaux que le danger plutôt abstrait et lointain d'un réchauffement climatique global. Il importe donc d'opérer des changements graduels qui attaquent le problème à la source, et préparent les transformations importantes à venir.

ii) Les Subventions Faute de pouvoir influencer sur l'extraction directement, on peut s'attaquer aux subventions diverses et variées qui continuent à exister en faveur des énergies fossiles. Celles-ci représentent un enjeu de taille : elles sont estimées à plus de 312 milliards de dollars par an par l'agence internationale de l'énergie – d'autres estimations vont jusqu'à 1,8 trillions de dollars.¹⁷⁰ L'AIE estime aussi qu'une suppression de ces subventions ferait chuter la demande énergétique mondiale de cinq pourcents, et réduire les émissions de gaz à effet de serre de 1,5 à 2 Mds de tonnes jusqu'en 2020, soit un tiers des réductions nécessaires pour avoir une chance raisonnable (50/50) d'atteindre l'objectif des 2 degrés (IEA, 2008). Alors qu'il s'agit traditionnellement d'un sujet hautement sensible, les lignes ont récemment bougé ce qui mérite d'être souligné. Identifiant le sujet comme crucial pour les négociations climatiques, l'influent

¹⁷⁰ L'initiative *priceofoil.org* avance ce chiffre, en combinant subventions directes et indirectes. Ces estimations sont, pour l'instant, très approximatives, puisque les États rechignent à rendre publiques leurs dépenses (Présentation de Steve Kretzmann, directeur fondateur de l'ONG "oil change", lors du side event *Trade and Subsidies*, organisé par l'iisd et l'UNEP à l'hôtel Othon, le 19.06.2012 à Rio de Janeiro).

think tank *International Institute for Sustainable Development* (iisd) a lancé, avant la conférence de Copenhague en 2009, la « Global Subsidies Initiative ». D'autres ONG comme *Oil Change International* et *Earth Track* sont également très actives dans le domaine. Suite à cette montée en puissance du sujet, le G20 de Pittsburgh en 2009 a adopté un engagement de diminuer progressivement les subventions aux énergies fossiles (« rationalize and phase out over the medium term inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption »). L'accord prévoit aussi une obligation aux pays du G20 de communiquer sur le montant de leurs subventions et les mesures mises en place pour les réduire. Un rapport de deux ONG sur les progrès réalisés depuis invite toutefois à la prudence : les auteurs concluent qu'il n'y a pas eu de progrès substantiels concernant les politiques mises en place et critiquent les chiffres communiqués comme peu convaincants (Koplow, 2010, 2012).

Les effets pervers des subventions aux énergies fossiles sont connus depuis longtemps. Pourquoi est-ce si difficile de les réduire ? Une première raison est que les subventions à la consommation, qui constituent une grande partie de l'argent dépensé, sont politiquement sensibles. Ces subventions sont souvent justifiées par des arguments sociaux. Or différentes analyses montrent qu'au contraire, elles bénéficient surtout à la classe moyenne et aux couches aisées, plus gourmandes en énergie que les pauvres. Un deuxième point est important à souligner. Étant donné que politiquement, il est toujours plus facile de mettre en place des subventions que de les supprimer, seule une conscience collective sur la gravité du problème pourrait exercer la pression nécessaire pour inciter les gouvernements à agir. Le manque de transparence sur la question est donc un problème crucial. Dans ce contexte, il est significatif que plusieurs organisations internationales se soient penchées sur la question en essayant de chiffrer les dépenses mondiales dans le domaine.¹⁷¹ Le problème du chiffrage est en effet central pour faire avancer le débat et créer une conscience collective. Parallèlement, une étude préparée par l'iisd en collaboration avec l'UNEP essaie d'identifier les marges de manœuvre pour une réduction des subventions aux énergies fossiles au sein des régimes du commerce international, du climat, et du G20 ; et propose une feuille de route pour engager les réformes nécessaires (Lang et al., 2010). Le sujet a été aussi l'objet de débats passionnés à la conférence Rio+20, et le texte final y fait mention et encourage les engagements pris dans ce domaine.¹⁷² La question des subventions

¹⁷¹ Voir p.ex. le rapport conjoint de l'AIE, l'OCDE, l'OPEP, et de la Banque mondiale (IEA et al., 2011), ainsi que l'inventaire très détaillé publié récemment par l'OCDE (2011), et la compilation d'études de cas de 20 pays en développement éditée par la Banque mondiale (Vagliasindi, 2012).

¹⁷² À l'initiative de l'iisd, 76 ONG et chefs d'État avaient milité pour l'adoption d'un calendrier de réduction des subventions aux énergies fossiles et la création d'un organisme international surveillant ces efforts. Le résultat final est beaucoup plus modeste. L'article 225 de la déclaration stipule : « Countries reaffirm the commitments they have

aux énergies fossiles est donc à l'agenda international. La crise économique et les coupes budgétaires qu'elle impose dans bon nombre d'États n'est certainement pas étrangère à cette évolution. Du point de vue d'une politique climatique ambitieuse et efficace, il faut soutenir vigoureusement ces initiatives, et œuvrer à un rapprochement des discussions sur les subventions aux énergies fossiles et des débats sur les politiques climatiques.

iii) La question des scénarios. Les scénarios énergétiques sont au croisement entre sciences et politiques du changement climatique : premièrement, ils décrivent l'état de la demande et de l'offre énergétiques, et montrent les tendances lourdes pour le futur. Ils cadrent ainsi le débat autour de quelques indicateurs et un développement *business-as-usual*.¹⁷³ Deuxièmement, ils proposent des évolutions alternatives fondées sur des mesures politiques et des choix énergétiques différents : augmenter le prix du carbone ou de l'énergie en général (taxes, permis d'émissions, etc.), favoriser la maîtrise de l'énergie, développer une source d'énergie donnée ou bien une technologie particulière. Traditionnellement, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) fait autorité dans le domaine, et rythme le débat par la publication annuelle du « World Energy Outlook » (WEO). Parmi les autres acteurs qui jouent un rôle, on trouve des entreprises, comme le britannique BP avec son indispensable « Statistical Review of World Energy », le néerlandais Shell avec les « Shell Energy Scenarios », l'allemand RWE avec son « World Energy Report », ou dans une moindre mesure le français Total avec son magazine « Énergies », ainsi que des organisations intergouvernementales, internationales ou gouvernementales.¹⁷⁴

Au vu des acteurs-clefs du domaine, on constate un biais important. Il est frappant que bon nombre de chiffres sur les réserves et capacités (futurs) de production proviennent d'acteurs privés et gouvernementaux (p.ex. les pays pétroliers) qui n'ont aucun intérêt à ce que la communauté internationale entreprenne des mesures de réduction de sa consommation. Les estimations et prévisions de ces derniers sont par conséquent systématiquement plus « optimistes » que celles des acteurs indépendants du domaine, comme en témoignent les discussions sur le « pic pétrolier », relancées à l'occasion de la flambée récente des prix du

made to phase out harmful and inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption and undermine sustainable development ».

¹⁷³ Le développement business-as-usual (scénario sans politiques de maîtrise des émissions) est politiquement sensible, car il sert de base pour les discussions sur les objectifs de réduction des émissions.

¹⁷⁴ BP 2012, *BP Statistical Review of World Energy 2012*, London, British Petroleum. RWE 2005, *World Energy Report 2005. Determinants of Energy Prices*, Essen, RWE. Shell 2008, *Shell Energy Scenarios to 2050*, Shell International BV. The Hague, World Energy Council, *Survey of Energy Resources 2007*, London, World Energy Council, 2007. Deux Sous-sections des Nations Unies publient régulièrement des rapports importants : le Programme des Nations Unies pour le développement (Jose Goldemberg, Thomas B. Johansson (éd.), *World Energy Assessment. Overview. 2004 Update*, UNDP, 2004), et le département pour les affaires économiques et sociales (UNDESA, *Energy Statistics Yearbook 2006*, UNDESA, 2006). Voir aussi le « International Energy Outlook », publié par l'Energy Information Administration (EIA) du gouvernement américain.

baril.¹⁷⁵ Deuxièmement, l'AIE, qui réunit principalement les pays de l'OCDE voyait traditionnellement son rôle dans la sécurité d'approvisionnement, et non pas dans une transition vers des formes de production d'énergie plus soutenables. Par conséquent, elle restait globalement focalisée sur les énergies fossiles, encourageait ses membres à augmenter leurs capacités d'extraction, de production et de raffinage, et veillait aux risques d'augmentation des prix. Une première évolution positive dans le domaine a été l'entrée d'acteurs indépendants. Ainsi, pour prendre l'initiative dans un débat trop souvent monopolisé par ces quelques grands acteurs, Greenpeace a développé, en partenariat avec le « European Renewable Energy Council » (EREC), son propre scénario énergétique, *Energy [r]evolution*. Le fait même qu'une ONG comme Greenpeace soit aujourd'hui capable de développer de tels scénarios, ait accès aux données, aux expertises techniques et économiques nécessaires, et puisse rivaliser avec les producteurs de scénarios énergétiques prospectifs, est très important. Leur rapport très complet prend comme point de départ trois contraintes majeures : diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 pour garder le réchauffement climatique sous la barre de 2°C, tout en réduisant le recours au nucléaire (pas de nouveaux réacteurs à part ceux déjà en construction), et sans utiliser la technologie de capture et stockage du dioxyde de carbone (CCS). L'étude de Greenpeace s'inscrit dans un souci de rouvrir le débat énergétique, en montrant qu'il est possible de combattre le changement climatique en misant uniquement sur la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables, en agissant sur la demande énergétique, et sans devoir recourir à des technologies jugées dangereuses ou polluantes.

Soulignons ensuite que la reconversion en cours de l'agence internationale de l'énergie constitue une deuxième évolution importante. Nous avons constaté à Poznan, en 2008, l'attitude ambiguë de l'AIE par rapport à la nécessité d'un tournant dans les politiques mondiales de l'énergie (Dahan et al., 2009: 27-29). À la conférence climatique de Copenhague en 2009, elle a parlé pour la première fois, lors de la présentation de son étude phare annuelle, le World Energy Outlook, de la nécessité d'une « révolution énergétique » pour répondre au triple défi de combattre l'effet de serre, permettre aux pays émergents de se développer, et assurer l'approvisionnement en énergie des pays industrialisés. Aujourd'hui, l'AIE semble avoir avancé dans sa mue vers la durabilité . Ses scénarios de 450ppm et 550ppm se rapprochent de fait du scénario « energy [r]evolution » de Greenpeace. Dans les COP, elle alerte avec vigueur sur la nécessité d'agir le plus vite possible et dénonce les investissements dans les technologies sales que l'on paie, dit l'AIE, trois fois: dans leur construction, en ce qu'elles interdisent d'autres investissements propres, enfin par les dégâts inéluctables qu'elles occasionneront. Si nous insistons sur ces éléments, c'est

¹⁷⁵ Une discussion détaillée et documentée se trouve chez Auzanneau (2012), publié sur un blog associé à Lemonde.fr.

parce que l'AIE est un acteur incontournable dans le régime énergétique international : non seulement elle fournit une expertise indispensable aux pays pour formuler leurs politiques énergétiques, mais elle cadre aussi le débat énergétique au niveau global. Son soutien à des politiques climatiques ambitieuses et à une transition énergétique globale confère une visibilité et une crédibilité à ce thème, crucial sur le moyen et long terme.

C. Changer notre vision des politiques de développement

Dans les politiques de développement, deux paradigmes coexistent et bloquent aujourd'hui une prise en compte systématique des questions d'environnement : le paradigme modernisateur et la doctrine néo-libérale. Nous avons montré à quel point la Conférence de Rio (2012) a été prisonnière de ces deux paradigmes et comment le concept d'économie verte proposé par le système onusien et les pays du Nord était incapable de répondre aux aspirations des pays en développement pauvres ou émergents. Afin de dépasser ces blocages, une politique ambitieuse dirigée vers les pays en voie de développement doit combiner une révision en profondeur des pratiques de financement des institutions internationales, une réforme des règles du commerce mondial (nous développerons ce point dans la prochaine sous-section), une inclusion systématique des questions de développement dans les négociations climatiques, et une vision à long terme incarnée par une « Europe-modèle » sobre en carbone.

i. Le paradigme modernisateur et les chemins du développement

Les politiques de développement ont traditionnellement été dominées par un *paradigme modernisateur*. Ainsi, les grands projets d'infrastructure, souvent financés par la Banque mondiale et/ou l'aide au développement des pays du Nord, devaient accélérer l'industrialisation des pays en développement. On estimait essentiellement que, pour se développer, les pays du Sud devaient emprunter le même chemin que les pays industrialisés durant le dernier siècle. Dans ce contexte, les questions d'environnement et les questions sociales, voire celles relatives à la démocratisation de ces pays restaient temporairement en suspens.¹⁷⁶ Grace à son triomphe dans les années 1980 et 1990, la *doctrine néo-libérale* s'est superposée à ce premier paradigme. En érigeant l'abolition des entraves au libre-marché en solution miracle pour les problèmes de croissance dans les pays du Nord, de développement dans les pays du Sud, et de réduction de la pauvreté de manière générale, elle a modifié le paradigme modernisateur, d'un développement

¹⁷⁶ Voir p.ex. les problèmes soulevés par la politique de financement des grands barrages hydroélectriques en Inde.

fondé sur un État fort vers un développement reposant avant tout sur le marché. Les accords régulant le commerce international (GATT, GATS, TRIPS, ASCM, etc.) et plus tard l'OMC jouent un rôle important dans la mise en pratique de cette doctrine, mais ils ne sont pas les seuls. Ce sont en effet les politiques d'ajustements structurels de la Banque mondiale et du FMI qui ont été le moteur principal de la vague de libéralisations et de privatisations dans les deux dernières décennies du 20^{ème} siècle – avec les problèmes qu'on leur connaît.

Aujourd'hui, la crise économique et financière met à mal la doctrine néolibérale. Pis, l'essor des pays dits « émergents » invalide le modèle de développement qui découle de cette dernière, et qui était propagé durant les dernières décennies. La Chine et à un moindre degré l'Inde ont fondé leur croissance fulgurante sur des mix de politiques économiques peu conventionnels du point de vue de l'orthodoxie libérale, combinant des politiques protectionnistes pour protéger leurs industries domestiques, un recours limité aux privatisations, un rôle fort de l'État dans le développement industriel, et des politiques fiscales et financières laxistes (Rodrik, 2006). Ce modèle de développement fondé sur l'exportation a non seulement permis l'ascension de ces pays, il a aussi réduit le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Par conséquent, le besoin d'une approche plus « flexible » aux problèmes de développement est reconnu jusque dans les instances dirigeantes des organisations internationales.¹⁷⁷

Dans la crise climatique et environnementale actuelle, les problèmes de développement doivent être au centre du débat. En effet, il est impensable de limiter les émissions de GES à un niveau à peu près tolérable sans que les chemins de développement divergent radicalement de leurs trajectoires actuelles. Pour cela, il faut d'abord que les acteurs du domaine, comme la Banque mondiale et les institutions d'aide au développement, revoient en profondeur leurs politiques de financement. Leur rôle est important parce qu'en finançant des grands projets d'infrastructure, elles créent des dépendances au chemin et peuvent être à l'origine de phénomènes de « lock-in ». L'effet environnemental et climatique des projets financés doit donc systématiquement être pris en compte. Malgré une rhétorique de plus en plus volontariste sur le sujet, cela est loin d'être le cas, comme en témoignent par exemple les analyses du *Bank Information Center*. Sur la base des rapports d'activités de la Banque mondiale, l'ONG américaine révélait que celle-ci avait en effet augmenté son aide aux projets d'énergies « propres » de 300 pourcent entre 2007 et 2010, pour atteindre un nouveau record de 3,4 Mrd de dollars. Dans la même période, le soutien aux énergies fossiles avait toutefois augmenté de 430 pourcents (!), à 6,3 Mrd de dollars, dont 4,4

¹⁷⁷ Le vice-président de la Banque mondiale, Gobind Nankani, abonde dans ce sens : « there is no unique universal set of rules... [we] need to get away from formulae and the search for elusive 'best practices' » (Rodrik, 2006).

Mrd pour des centrales à charbon.¹⁷⁸ Il est absolument inacceptable que l'institution qui prétend jouer un rôle-clef dans la « finance climatique » augmente en même temps son soutien à des projets qui soient aussi contraires aux efforts de la communauté internationale en matière climatique. Nous pensons qu'il y a là un levier important pour exercer des pressions sur cette institution.

Les questions de développement ne sont pas absentes des négociations climatiques. Ainsi, le Mécanisme de développement propre (MDP), opératoire depuis les accords de Marrakech en 2001, encourage la mise en place de projets de réduction des émissions dans les pays du Sud et facilite ainsi le transfert de connaissances et de techniques « verts ». Les négociations de Durban semblent avoir permis de remédier à quelques-unes des insuffisances actuelles de l'instrument. Jusqu'ici cantonné au soutien de projets ponctuels et isolés, le MDP doit désormais pouvoir s'appliquer à des programmes entiers. Cette réforme est importante parce qu'elle pourrait à terme transformer le MDP en un outil suffisamment puissant pour accompagner les processus de transformation des pays voulant s'engager dans des voies de développement plus soutenables. Néanmoins, la focalisation sur le MDP – même élargi – ne suffira pas.

ii. Le défi de l'urbanisation

La question de l'urbanisation dans les Pays en Développement est un des enjeux majeurs dans les décennies à venir, encore totalement absente des négociations. En 2011, la moitié de la population mondiale, qui dépasse désormais les 7 milliards, vivait dans des villes. Ceci constitue une première dans l'histoire de l'humanité, et reflète une tendance forte pour les années à venir. Les Nations Unies estiment qu'en 2030, le nombre d'urbains sera de 5 milliards, ce qui correspond à une augmentation de 1,5 milliards¹⁷⁹. Vu que l'urbanisation « étalée » (Etats-Unis) constitue un des obstacles majeurs aux politiques de maîtrise de la demande et donc aux politiques climatiques, les politiques d'urbanisation, allant de la construction de l'habitat (avec isolation thermique) à la planification des infrastructures de transport en passant par les problèmes de déforestation et de préservation de la biodiversité, constituent un défi gigantesque d'un point de vue climatique. Une étude récente publiée dans les *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* montre qu'au vu des centaines de milliards de dollars investis chaque année dans les travaux d'infrastructures et des dépendances au chemin ainsi créées, la fenêtre d'intervention pour limiter l'impact environnemental est très courte (Seto et al., 2012). L'enjeu principal est de favoriser la densification des villes plutôt que leur étalement. Pour cela,

¹⁷⁸ Chiffres tirés de <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566379>, et <http://cleantechnica.com/2010/11/23/world-bank-giving-more-to-clean-energy-but-also-to-fossil-fuels/>.

¹⁷⁹ <http://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>.

il faut mettre les questions d'urbanisation au centre du débat climatique, afin de réfléchir à des moyens pour sensibiliser les responsables de l'aménagement du territoire et créer des incitations pour les investissements dans le « développement compact ». A moyen terme, tout cela ne pourra réussir que si l'Europe arrive à présenter une alternative crédible à l' « American way of life », dont la propagation serait fatale d'un point de vue environnemental. Les villes européennes sont considérées comme beaucoup plus attractives en Amérique Latine ou même en Asie, que les villes américaines. Ce dernier point, moins concret mais tout aussi important que les précédents, ne doit pas être sous-estimé.

D. Une réforme inéluctable des règles du commerce mondial

Comme celui de l'énergie, le régime du commerce international est antérieur au régime climatique et continue de fonctionner et d'évoluer largement à l'abri de celui-ci. Ainsi, la Convention climat prévoit explicitement de ne pas interférer avec les règles du commerce international – et de donner la priorité, en cas de conflit, au libre-échange : « Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce » (Convention climat, Art.3 al.5). Le déséquilibre est d'autant plus frappant que l'OMC ne reconnaît que très timidement la protection de l'environnement comme raison pour imposer des restrictions au commerce international. Ainsi, sur la multitude de cas portés devant l'Organisme de résolution des différends (ORD) de l'organisation internationale, rares sont ceux qui ont conclu à la recevabilité d'arguments environnementaux.¹⁸⁰

Ceci est dû, d'une part, au fait que l'articulation entre les règles de l'OMC et les autres instruments et principes internationaux est généralement faible, au point que certains n'hésitent pas à invoquer le « spectre de l'isolation clinique » (Maljean-Dubois, 2008b). En effet, selon les règles et procédures de l'organisation, un organe de règlement de l'OMC n'est censé se prononcer qu'au regard des « accords visés », sans prendre en compte des évolutions dans

¹⁸⁰ Un exemple souvent cité est le cas « États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes » de 1996, dans lequel l'organe d'appel de l'OMC reconnaît dans sa décision de 1998 que les États-Unis ont le droit de limiter l'importation de certaines sortes de crevettes, si les méthodes de pêche dans les pays exportateurs mettent en danger des espèces protégées.

d'autres domaines du droit international public.¹⁸¹ D'autre part, rappelons que les principes fondateurs de l'OMC sont la non-discrimination, la transparence et le règlement paisible des différends. Ce cadre général ne permet des exceptions que dans des cas spécifiques, codifiés dans chacun des traités fondateurs : à titre d'exemple, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT, 1947) prévoit des « exceptions générales » dans son article XX, l'*Accord général sur le commerce des services* (GATS, 1994) contient un article similaire (article XIV), et l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (ASCM, 1994), très important dans le contexte de soutien aux énergies renouvelables, introduit dans son article 8 la catégorie de subventions « non-actionnables » (qui ne peuvent pas faire l'objet d'une action devant le juge de l'OMC). Néanmoins, dans les trois cas, la protection de l'environnement ne joue au mieux qu'un rôle subordonné. Plus généralement, l'évolution de la jurisprudence de l'OMC vers une prise en compte des questions environnementales est certes perceptible, mais elle reste très prudente (voir p.ex. Noiville, 2000, Maljean-Dubois, 2008a). Il est donc urgent de trouver une réponse convaincante à la question : comment le commerce mondial peut-il faciliter la transition vers une économie verte, au lieu de constituer un obstacle pour celle-ci ? Nous pensons qu'une telle réponse doit contenir au moins deux éléments : (1) la reconnaissance que le développement d'économies et d'industries plus respectueuses de l'environnement passe par des phases d'expérimentation et de maturation qui nécessitent des aménagements des règles du commerce international, afin de permettre leur protection temporaire, et (2) la reconnaissance que le principe du libre marché ne peut rester le seul principe organisateur du commerce mondial. La protection de l'environnement en particulier, et des biens communs en général doit être un argument recevable dans le cadre de l'OMC.

Un rapport préparatoire d'un organe de l'ONU pour Rio+20 revient sur la question des règlements internationaux du commerce sur l'arrière-fond d'une nécessaire transition vers une « économie verte » (UNCTAD, 2010). Il constate qu'historiquement, des subventions ciblées et un certain niveau de protectionnisme ont accompagné à la fois l'industrialisation des pays développés et des nouveaux pays émergents. Il ajoute qu'un certain degré de protectionnisme peut s'avérer nécessaire pour permettre le développement d'une « économie verte ». Or l'espace politique disponible pour mettre en œuvre une telle politique s'est rétréci suite aux accords signés dans le cadre de la création de l'OMC (p.3 et 4). Afin de lancer les réflexions sur une

¹⁸¹ Voir le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. Notons que l'Organe d'appel de l'OMC a néanmoins spécifié « qu'il ne faut pas lire l'Accord général en l'isolant cliniquement du droit international public ».

possible réforme des règles du commerce mondial, l'agence onusienne a mis en place un processus de consultations avec les parties prenantes.

Un exemple semble éloquent : les discussions concernent notamment une réforme de l'ASCM (*l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*). Cet accord introduit trois catégories de subventions : les subventions « interdits » (par exemple les subventions à l'exportation), des subventions « actionnables » – c'est-à-dire qu'elles ne sont pas interdites, mais peuvent être contestées devant un tribunal de l'OMC, si elles nuisent aux intérêts commerciaux d'un pays membre –, et des subventions « non-actionnables », ne pouvant faire l'objet d'une action devant un tribunal de l'OMC. Dans cette dernière catégorie, on trouve les subventions visant le développement du capital humain, le développement des PME, le développement régional, le développement et le transfert technologiques, la Recherche et Développement (R&D), et l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles réglementations environnementales (§8.2.c). Dans les négociations sur l'ASCM au sein du cycle de Doha, les pays en développement ont demandé d'inclure dans cette dernière catégorie entre autres les subventions relatives à la diversification de la production, ainsi que celles visant le développement et l'implémentation de méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. Ce dernier point pourrait constituer une étape dans la prise en compte de l'environnement dans le régime du commerce international, mais pour le moment, les pays industrialisés ont seulement accepté de garder une « retenue » concernant les actions contre ces subventions durant le cycle de négociations en cours. Au-delà de cet exemple, il existe aujourd'hui des propositions concrètes pour réformer les règles de l'OMC dans le but d'une meilleure prise en compte des questions environnementales (voir p.ex. Cosbey, 2009). L'Union Européenne devrait s'en inspirer et en faire une priorité de sa politique étrangère.

CONCLUSIONS GENERALES

1. Le changement climatique exemplifie les nouveaux risques auxquels la crise écologique nous confronte. Il s'agit d'un problème profond et durable, nécessitant des transformations sans précédent de nos sociétés. Le « paradigme de la pollution » dans lequel on a voulu l'inscrire depuis plusieurs décennies interdit d'en saisir pleinement les enjeux, parce qu'il concentre l'attention sur les solutions en fin de tuyaux (les rejets) au lieu d'interroger les fondements mêmes, non soutenables, de nos économies construites sur l'exploitation des énergies fossiles. La question climatique ne relève pas du seul domaine de l'environnement, ni de la seule échelle globale. Par les enjeux énergétiques, les choix de « modernisation écologique » (ou pas), plus généralement par les choix de société qu'elle implique, elle s'articule étroitement aux questions industrielles et économiques ancrées à la fois dans les Etats-nations et les formes mondialisées de concurrence et d'échanges.

2. Un hiatus inquiétant, identifié depuis Copenhague, n'en finit pas de s'accroître d'une part, l'expertise scientifique alarmante, construite autour de chiffres-clés, de seuils dangereux (2°C) et de « budgets carbone », qui présuppose une gouvernance mondiale efficace et directive à l'échelle planétaire et, d'autre part, l'approche ascendante *pledge and review* hégémonique depuis Copenhague, qui préconise des politiques nationales souveraines, plus ou moins molles, et pas d'objectifs contraignants. De Copenhague (2009) à Rio (2012), s'est d'ailleurs confirmée une régression à l'échelle globale de la dimension proprement environnementaliste, l'un des trois piliers du développement durable de Rio (1992). Les problèmes de croissance et de dettes préoccupent les pays du Nord, les enjeux commerciaux de leur expansion préoccupent les émergents, les problèmes de développement préoccupent les Pays les Moins Avancés. La géopolitique du climat est profondément marquée par la convergence des diverses crises qui frappent actuellement le monde. Jamais le décalage entre discours sur la gravité des risques climatiques et repli des Etats sur leurs intérêts n'a été aussi criant.

3. A Rio 2012, le G77 (qui regroupe plus de 130 pays en développement) a manifesté une communauté de vues, surprenante. Toutefois, on sait bien que le bloc des grands émergents est éloigné de tout le discours environnemental porté par les ONG sur la crise écologique planétaire, alors que d'autres pays, plus vulnérables, y sont très sensibles. Diverses fêlures se sont déjà clairement exprimées à Copenhague ou à Durban, d'autres sont plus feutrées ou potentielles : i) entre les puissances formant le BASIC : ainsi le Brésil veut se projeter comme une puissance verte notamment vis à vis de sa propre société civile, et l'Afrique du Sud ne peut ignorer les pays africains pauvres, tandis que l'Inde et la Chine sont sur d'autres trajectoires ; ii) entre BASIC et

pays les plus vulnérables : soulignons la vive révolte des AOSIS menacés de submersion, et les critiques amères de la position intransigeante de l'Inde, chez divers PMA, en particulier le Bangladesh ; sans omettre les attaques virulentes des pays de l'ALBA¹⁸² contre le cadrage porté par tous les dominants ; iii) à l'intérieur même des pays émergents : de qui, entre immenses populations pauvres et vulnérables ou classes nouvelles d'urbains riches émettant beaucoup, ces gouvernements défendent-ils les intérêts, dans leurs politiques climatiques et dans les négociations ? Cette situation complexe ouvre donc la possibilité d'alliances stratégiques que l'Europe peut et doit s'attacher à construire avec les PMA, avec les pays les plus ambitieux du Dialogue de Carthagène; alliance qui nécessite aussi de repenser à cet aune-là les questions d'éthique de la répartition des émissions qui préoccupent une partie importante – dont l'Inde – des Pays en Développement, et qui seront inéluctablement au cœur des négociations futures.

4. Le Protocole de Kyoto associant objectifs chiffrés et mécanismes de marché correspondait aux exigences américaines. La défection états-unienne, définitive en 2002, n'en a été que plus terrible pour la crédibilité de tout le processus climatique. Les Etats-Unis ont un niveau d'émissions exceptionnellement élevé (17,2 tonnes de CO₂ par habitant en 2009), qui a fortement augmenté en valeurs absolues. En dépit des espoirs suscités par l'élection de Barack Obama, leur incapacité à résoudre les blocages internes au Congrès américain pèse très lourd dans la négociation. A Copenhague, qui marquait leur grand retour, ils ont notifié leur refus de toute approche top-down, de toutes politiques ambitieuses et marqué nettement la préférence pour des politiques nationales; mais la leur est très timorée et préserve avant tout leurs propres intérêts économiques et industriels (gaz de schiste, sécurité énergétique...). Dans les négociations, les Etats-Unis sont relativement isolés, engagés dans un bras de fer avec la Chine, leur rival commercial, en particulier sur les conditions de vérification de leurs actions ; mais comme elle, ils veulent rester totalement maîtres de leur calendrier. Notons que dans les événements planétaires de multilatéralisme onusien (COP, Rio), ils s'expriment peu sur le terrain des valeurs et des idéaux de justice.

5. Dans l'ensemble de ce contexte, la portée du coup de force de l'Union Européenne à Durban ne peut être surestimée. Non seulement ce petit succès ne garantit rien pour le futur, mais il est aussi ambigu. Il renforce la tentation de se laisser enfermer dans un calendrier qui n'est qu'une fabrique de la lenteur, et de répéter ainsi l'erreur de Copenhague, où toutes les attentes étaient concentrées au niveau global. Pour éviter la paralysie, il faut concevoir le régime climatique

¹⁸² Alliance bolivarienne pour les Amériques, regroupant le Venezuela de Chávez, le Cuba, la Bolivie, le Nicaragua, la Dominique, le Honduras, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Antigua-et-Barbuda et l'Équateur.,

comme un régime polycentrique : les véritables solutions et avancées doivent venir d'autres échelles, d'autres initiatives transversales, de l'ambition des politiques domestiques associées à des réformes structurelles; plus fondamentalement, les solutions viendront de la construction de voies alternatives et de la mise à disposition de technologies de transition, pouvant favoriser une transformation réelle de la géopolitique du climat et lever les blocages.

6. Nous avons montré le lien intime entre construction de l'Union Européenne et problématisation du changement climatique par les instances communautaires. Dans les années 1990, l'Europe s'est forgée une stature de « soft power » dans les dossiers environnementaux et a su contrer les critiques sur son « déficit démocratique » par un positionnement volontariste dans l'arène climatique. Néanmoins, les instances européennes ont dû renoncer à imposer des initiatives réglementaires par le haut, et ont dû inscrire leur action climatique dans le cadre du principe de subsidiarité. Elles ont tenté alors de pallier le manque de cohérence intérieure des politiques climatiques par un discours axé sur l'intégrité environnementale. L'adoption de l'objectif des deux degrés, comme le débat sur le « concrete ceiling » qui a profondément modifié le cadrage de la question climatique au niveau international, témoignent de cette stratégie. Si cette posture a eu ses mérites, elle a conduit aussi à des impasses et est totalement inaudible aujourd'hui.

7. Depuis les années 2000, l'adoption de la stratégie de Lisbonne pour rendre l'espace économique européen plus compétitif, et le passage progressif d'un gouvernement par les normes à une régulation par le marché, ont encore modifié la façon dont les dossiers environnementaux sont discutés. L'Europe, qui avait influencé le processus à travers un leadership indirect, via la diplomatie et la formulation d'objectifs et de politiques climatiques, a choisi de bâtir son leadership sur le marché de carbone EU-ETS. Les errements actuels de ce dernier la décrédibilisent. Par ailleurs, le sort du marché dépend doublement des négociations en cours sur le post-2012, d'un côté parce que des objectifs ambitieux sont nécessaires pour éviter que le prix de carbone ne s'effondre durablement, de l'autre parce que l'intégration du marché européen avec les autres « marchés de Kyoto » (MDP, mise en œuvre conjointe) n'a de sens que si ces mécanismes continuent à être intégrés dans un effort de réduction international significatif. Le rôle que l'Europe jouera dans les années à venir dépendra donc des détails de la deuxième période d'engagement de Kyoto (hauteur des objectifs, réduction du « hot air », etc.), et de sa capacité à améliorer le fonctionnement du marché, tout en le complétant par des mesures réglementaires et fiscales dans les domaines non couverts (habitat, transports, services).

8. Il ne suffit plus de poser le diagnostic, et d'alerter sur les insuffisances des engagements. Afin de sortir de l'impasse infructueuse dans laquelle se trouve le processus, y compris intellectuellement, il faut attaquer de front la question des transformations nécessaires pour combattre la crise climatique, et les inscrire dans un nouveau grand récit mobilisateur. Étant donné que la transition qui s'amorce est d'une ampleur comparable à la révolution industrielle du XIX^{ème} siècle, et qu'elle doit être préparée et organisée plutôt que subie, nous pensons comme l'analyse du WBGU l'a souligné, qu'elle appelle un « nouveau contrat social » susceptible de réunir les forces souhaitant cette transformation. Celui-ci doit donc être entendu comme un projet économique, politique et social. Économique, parce qu'il s'agit de transformer les procédés industriels afin de prendre en compte les limites environnementales ; politique, parce que ces transformations exigent un double renforcement de l'État (création de structures institutionnelles, p.ex. ministère de l'écologie et de l'énergie) et du rôle des citoyens (enrôlement dans la décision, renforcement des droits de participation, des institutions de contrôle et des organismes intermédiaires) ; social, parce qu'il faut l'inscrire dans un souci d'équité et de diminution des vulnérabilités, concernant la précarité énergétique et l'exposition aux risques climatiques, mais aussi l'ensemble des vulnérabilités sociales.

9. L'Allemagne a décidé de s'engager sur la voie d'une transformation énergétique radicale, devant conduire le pays à sortir du nucléaire vers 2022 et développer massivement ses énergies renouvelables pour atteindre une neutralité carbone vers 2050. Le train est désormais en marche, et ses répercussions sur la France et toute l'Europe se font déjà sentir. Sans considérer que la voie allemande soit celle à suivre pour tout le monde, nous pensons que cette décision est positive d'un point de vue climatique, parce qu'elle incite à des innovations technologiques (baisse des prix, techniques de stockage et de cogénération, gestion des réseaux etc.) et réglementaires (sur l'efficacité énergétique, le financement des réseaux, la promotion des renouvelables). Plutôt que de réagir avec crispation – en considérant que la voie des énergies renouvelables est bouchée sous prétexte que la Chine a un avantage compétitif, ou que la transition énergétique est a priori trop chère – la France devrait observer avec empathie et lucidité cette expérience, en tirer les meilleurs enseignements, construire des complémentarités et dégager avec son voisin, qui déblaye le terrain, les conditions d'un chemin soutenable pour toute l'Union Européenne. En bref, passer d'un « partage du fardeau » des efforts de réductions à un « partage des opportunités » que représente cette nouvelle « Grande transition ».

10. Au niveau européen, le tournant énergétique allemand met en évidence des problèmes et déséquilibres qui lui sont en partie antérieurs. En effet, l'émergence progressive d'un marché unique de l'énergie ne s'est pas accompagnée d'une harmonisation, ni même d'une coordination

accrue des politiques énergétiques nationales. La catastrophe de Fukushima a exacerbé les différences concernant les trajectoires énergétiques des pays de l'Union. Si ces différences dans les mix énergétiques ne sont pas nécessairement des obstacles à une politique énergétique et climatique commune, elles augmentent toutefois la nécessité de coordonner les politiques, afin de contenir les problèmes de fluctuation de l'offre comme de la demande. Trois points semblent particulièrement importants : une meilleure interconnexion entre les réseaux pour les stabiliser et profiter des complémentarités ; une politique commune pour mieux utiliser les capacités de stockage existantes (p.ex. centrales hydroélectriques à pompage-turbinage) et en créer de nouvelles ; et une coordination de la mise à disposition de capacités de production « de réserve » (quand les énergies renouvelables ne fournissent que peu d'énergie, et/ou quand la demande en électricité est forte), afin de garantir la stabilité du réseau à moindre coût.

11. La crise de l'euro fait courir un réel risque d'éclatement politique à l'Union Européenne. Pour le conjurer, il faudra un nouveau projet fédérateur pour l'Europe. La question de l'énergie a été historiquement un pilier constitutif de l'Union. Le moment est propice pour en faire à nouveau un vecteur d'intégration : le paquet énergie-climat a permis de définir des objectifs européens en matière de renouvelables et d'efficacité énergétique, les quotas du marché de carbone ETS seront bientôt (2013) définis au niveau européen, et l'énergie est devenue compétence partagée avec le traité de Lisbonne. La transition énergétique et la modernisation écologique de l'Europe exigent des investissements dans les infrastructures et les réseaux, appelant la construction d'une vision commune (la « feuille de route énergie 2050 » est un début), et ont le potentiel de remodeler une attractivité planétaire pour ses modes de civilisation. Si cette attractivité est aujourd'hui entamée, elle n'a pas disparu comme en témoigne notamment le prix Nobel de la Paix attribué à l'Union européenne cette année. La modernisation doit être comprise comme une réponse commune de l'Europe aux multiples crises, économique, énergétique, climatique et environnementale qui convergent et la menacent. Pour cela, elle doit définir les grandes orientations, et coordonner l'investissement dans les infrastructures, tandis que les Etats décideront des modalités de la mise en œuvre. À moyen terme, ce projet pourrait s'appuyer sur de nouvelles institutions (p.ex. une « CECA des énergies renouvelables ») et une convergence progressive des politiques nationales (p.ex. harmonisation des tarifs d'achat).

12. La mondialisation économique et les régimes internationaux qui la régulent (énergie, développement, commerce) ne facilitent pas, au contraire, le passage vers une économie sobre en carbone. Le régime climatique ne peut plus rester cloisonné par rapport aux autres régimes. Trois directions d'actions sont prioritaires : i) obtenir la suppression totale des subventions aux énergies fossiles, une question déjà à l'agenda international à cause de la crise et des

contractions de budgets qu'elle entraîne ; ii) faire que le principe du libre marché ne puisse plus rester le seul principe organisateur du commerce mondial ; certaines formes de protectionnisme environnemental doivent être possibles ; iii) reconsidérer les politiques du développement et ses institutions (Banque Mondiale, aide au développement, etc.). La priorité absolue est d'éviter de créer des dépendances au chemin qui rendront d'autant plus coûteuses les politiques climatiques dans le futur.

13. Pour inscrire la question climatique dans un échiquier planétaire plus vaste, en particulier celui des pays en développement, l'urbanisation est un défi crucial. La population urbaine est à l'origine des $\frac{3}{4}$ de la demande finale d'énergie, et elle devrait doubler d'ici 2050. Pour planifier des villes « low carbon » et un développement compact (densification, solutions thermiques pour l'habitat, infrastructures de transport, projets phares etc.), la fenêtre d'intervention est très courte. Il est donc très urgent de mettre cette question au cœur du régime climatique, alors qu'elle en est officiellement absente. L'Europe doit s'investir dans cette direction et possède de nombreux atouts (savoir-faire, expertise, entreprises, etc.), à condition d'imaginer des manières d'adapter l'héritage extraordinaire des villes de la vieille Europe aux exigences du nouveau monde. D'un point de vue institutionnel, cela peut passer par des coopérations bilatérales, la Banque Mondiale, ou à terme une agence spéciale des Nations Unies pour une urbanisation soutenable.

14. Finalement, l'Europe doit inscrire son action dans trois temporalités :

- Dans l'immédiat, dès la prochaine COP de Doha, il lui faudra assurer et préciser Kyoto II, et surtout continuer à construire des alliances pour le post-2020; pourquoi ne pas reprendre la proposition du Président de la République française de tenir la COP de 2015 à Paris. Au-delà des négociations, l'Europe doit affirmer et défendre ses choix sociétaux et industriels à l'international. Nous souscrivons donc à la proposition d'établir une taxe climatique aux frontières de l'Europe.
- A moyen terme (horizon 2015/2020), elle devra mettre en œuvre, sur son territoire, des réformes structurelles pour regagner un leadership qu'elle a perdu à cause des balbutiements du marché de carbone européen. Les alternatives quand elles existent ont montré leur importance, par exemple dans les négociations sur l'ozone ; elles pourraient constituer dans l'avenir des éléments majeurs de reconfigurations à l'échelle économique et géopolitique.
- A long terme, l'Europe doit proposer un modèle de développement et de société distinct de celui, très consumériste et énergivore, des États-Unis, qui soit visible, audible, désirable pour

les pays en développement. Comme l'atteste le fiasco de l'économie verte à Rio (2012), il ne peut s'agir d'un modèle unique clés en main ; les déclinaisons concrètes d'un tel projet, dans les contextes si variés des différents pays émergents et des pays en développement, restent entièrement à inventer. Pourtant c'est seulement de cette façon – et non par un discours principalement moral – que la tendance actuelle de réchauffement pourrait être inversée. Ce travail doit commencer immédiatement et les institutions européennes doivent jouer un rôle central dans la formulation et la mise en œuvre des choix stratégiques nécessaires.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBAS, M. et SINDICO, F. (2012) L'Europe face aux changements climatiques. Une mesure d'ajustement aux frontières pour préparer l'après-Kyoto?, dans MALJEAN-DUBOIS, S. et WEMAËRE, M. (Eds.) *Les négociations internationales du post-2012 - une lecture juridique des enjeux fondamentaux*. IDDRI, CERIC, Université de Genève, MEEDDM, http://webu2.upmf-grenoble.fr/LEPII/spip/IMG/pdf/MA-Sindico_NT5_2012.pdf.
- AGARWAL, A. et NARAIN, S. (1991) *Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism*, New Delhi, Center for Science and Environment.
- AIDT, T. et GREINER, S. (2002) Sharing the Climate Policy Burden in the EU. *HWWA Discussion Paper*, 176.
- ALDY, J.E. et STAVINS, R.N. (Eds.) (2008) *Designing the Post-Kyoto Climate Regime: Lessons from the Harvard Project on International Climate Agreements*, Report, Harvard Project on International Climate Agreements, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- ALLISON, I., BINDOFF, N.L., BINDSCHADLER, P.M., COX, N.D.N., ENGLAND, M.H., FRANCIS, J.E., GRUBER, N., HAYWOOD, A.M., RAHMSTORF, S., RIGNOT, E., SCHELLNHUBER, H.J., SCHNEIDER, S.H., SHERWOOD, S.C., SOMMERVILLE, R.C.J., STEFFEN, K., STEIG, E.J., VISBECK, M. et WEAVER, A.J. (2009) *The Copenhagen Diagnosis 2009: Updating the World on the Latest Climate Science*, Sydney, The University of New South Wales Climate Change Research Centre (CCRC).
- ALTVATER, E. (2005) *Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- ANTILLA, L. (2005) Climate of scepticism: US newspaper coverage of the science of climate change. *Global Environmental Change*, 15(4), 45-72.
- ARTUS, P. (Ed.) (2008) *La Chine*, Paris, Le Cercle des Economistes, PUF.
- AUBERTIN, C. (2012) Repenser le développement du monde : le Brésil se met en scène à Rio +20. *Mouvements*, 2(70), 43-58.
- AUBERTIN, C., PINTON, F. et BOISVERT, V. (2007) *Les marchés de la biodiversité*, Paris, IRD Editions.
- AUDET, R. (2009) Du Tiers-monde au Sud global. Le renouveau de l'activisme diplomatique des pays en développement à l'OMC. Une analyse du discours et des formes organisationnelles, *Thèse de doctorat*, Montréal, Université de Québec.
- AUZANNEAU, M. (2012) Pic pétrolier: deux vice-présidents de Total répondent à [oil man], *Oil Man*, 21.08.2012, <http://petrole.blog.lemonde.fr/2012/08/21/pic-petrolier-deux-vice-presidents-de-total-repondent-a-oil-man/>.
- AYKUT, S.C. (2011) La France et l'Allemagne dans le cadre du processus post-Copenhague. *Annuaire français des relations internationales*, XII, 511-528.
- AYKUT, S.C. (2012) Comment gouverner un 'nouveau risque mondial'? La construction du changement climatique comme problème public à l'échelle globale, européenne, en France et en Allemagne, *Thèse de doctorat*, soutenue le 30.05.2012, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).
- AYKUT, S.C., COMBY, J.-B. et GUILLEMOT, H. (2012) Climate Change Controversies in French Mass Media: 1990-2010. *Journalism Studies*, 13(2).
- AYKUT, S.C. et DAHAN, A. (2011) Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l'objectif des deux degrés. *Natures, Sciences, Sociétés*, 19(2), 144-157.
- BARBUT, M. (2012) "Il faut une taxe climat aux frontières de l'Europe" Propos recueillis par Hervé Kempf. *Le Monde*, 23.08.2012.
- BARON, R. et PHILIBERT, C. (2005) *Act locally, trade globally. Emissions Trading for Climate Policy*, Paris, OECD.
- BDEW 2012: Erneuerbare Energien liefern mehr als ein Viertel des Stroms, *Pressemeldung vom 26. Juli 2012*, [http://www.bdew.de/internet.nsf/id/20120726-pi-erneuerbare-energien-liefern-mehr-als-ein-viertel-des-stroms-de/\\$file/Strom_Erneuerbaren_Energien_1_Halbjahr_2012.pdf](http://www.bdew.de/internet.nsf/id/20120726-pi-erneuerbare-energien-liefern-mehr-als-ein-viertel-des-stroms-de/$file/Strom_Erneuerbaren_Energien_1_Halbjahr_2012.pdf).
- BECK, U. (2001) *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier. Edition originale allemande en 1986.
- BECK, U. (2010) Climate for Change, or How to create a Green Modernity? *Theory, Culture & Society*, 27, 254-266.
- BENEDICK, R.E. (1998) *Ozone diplomacy: new directions in safeguarding the planet*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- BERRAH, N., FENG, F., PRIDDLE, R. et WANG, L. (2007) *Sustainable Energy in China. The Closing Window of Opportunity*, Washington, DC, The World Bank.

- BIERMANN, F. (1999) *Big Science, Small Impacts - In the South? The Influence of International Environmental Information Institutions on Policy-Making in India*, ENRP Discussion Paper E-99-12, Kennedy School of Government, Harvard University.
- BINSWANGER, H.C., BONUS, H. et TIMMERMANN, M. (1981) *Wirtschaft und Umwelt. Möglichkeiten einer ökologieverträglichen Wirtschaftspolitik*, Stuttgart, Kohlhammer.
- BINSWANGER, H.C., FRISCH, H., NUTZINGER, H.G., SCHEFOLD, B., SCHERHORN, G., SIMONIS, U.E. et STRÜMPPEL, B. (1983) *Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik. Eine Publikation des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)*, Frankfurt am Main, S. Fischer.
- BJERREGAARD, R. (1997) "Speech by Ritt Bjerregaard" at Third Conference of the Parties of the UNFCCC, Kyoto, Japan, 8.12.1997. *SPEECH/97/275*.
- BJERREGAARD, R. (1998) "Speech by Ritt Bjerregaard" at Fourth Conference on Climate Change, Buenos Aires, Argentina, 12.11.1998. *SPEECH/98/246*.
- BLOK, K., PHYLIPSEN, G.J.M. et BODE, J.W. (1997) *The Triptych Approach. Burden differentiation of CO₂ emission reduction among European Union member states*, Discussion paper, Informal workshop for the European Union Ad Hoc Group on Climate, Utrecht University, Department of Science, Technology and Society, Zeist.
- BMU (2002) *Umweltbericht 2002*, Berlin, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- BMU (2010) Leitstudie 2010. Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global, Arbeitsgemeinschaft, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Institut für Technische Thermodynamik, Abt. Systemanalyse und Technikbewertung, Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik (IWES), Ingenieurbüro für neue Energien (IFNE).
- BMU (2011) *Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland. Unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat)*, Bonn, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- BMU (2012) Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien in Deutschland im Jahr 2011. Eine erste Abschätzung. Stand: 14. März 2012, *BMU report no. 0324052B*, rédigé par Marlene O'Sullivan, Dietmar Edler, Thomas Nieder, Thorsten Rüter, Ulrike Lehr, Frank Peter, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, http://www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ee_bruttobeschaeftigung_bf.pdf.
- BMWi (2011) *Energiedaten Deutschland*, Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- BMWi (2012) *Energiedaten Deutschland*, Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- BMWi et BMU (2006) *Energieversorgung für Deutschland - Statusbericht für den Energiegipfel am 3. April 2006*, Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie & Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- BMWi et BMU (2010) *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, Berlin, BMWi, BMU.
- BODANSKY, D. (2004) *International Climate Efforts Beyond 2012: A Survey of Approaches*, Arlington, VA, Pew Center on Global Climate Change.
- BOLTANSKI, L. et CHIAPELLO, E. (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOYKOFF, M.T. et BOYKOFF, J.M. (2004) Balance as bias: global warming and the US prestige press. *Global Environmental Change*, 14, 125-136.
- BRITISH PETROLEUM (2008) *BP Statistical Review of World Energy 2008*, London, BP.
- BROMMANN, L. (2009) *The European Union's Quest for International Climate Change Leadership. A Chronological Analysis of the Role of the EU in International Climate Change Politics*, Aalborg Universitet, Master Thesis in European Studies.
- BROOKS, N., ADGER, N.W. et KELLY, P.M. (2005) The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation. *Global Environmental Change*, 15, 151-163.
- BRUNNENGRÄBER, A. (2007) Multi-Level-Governance. Strategische Selektivitäten in der inter- und transnationalen Energiepolitik, dans BRUNNENGRÄBER, A. et WALK, H. (Eds.) *Multi-Level-Governance. Umwelt-, Klima- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. Schriften zur Governance-Forschung des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB)*. Baden-Baden, Nomos: pp.207-228.
- BUCHAN, D. 2012: *The Energiewende – Germany's gamble*, The Oxford Institute for Energy Studies, June 2012.

- CAS (2012) La transition énergétique allemande est-elle soutenable?, *La Note d'analyse n° 281, septembre 2012*, Paris, Centre d'analyse stratégique.
- CHARNEY, J.G., ARAKAWA, A., BOLIN, B., DICKINSON, R.E., GOODY, R.M., LEITH, C.E., STOMMEL, H.M. et WUNSCH, C.I. (1979) *Carbon Dioxide and Climate: A Scientific Assessment. Report of an Ad Hoc Study Group on Carbon Dioxide and Climate*, Washington, DC, National Academy Of Sciences.
- CHARTIER, D., FOYER, J. et COLLECTIF ECOVÉRIO (2013) Rio + 20: la victoire du scénario de l'effondrement ? *Ecologie et Politique*, à paraître.
- CHEVALIER, J.-M. (2008) Chine: Entre la frénésie de la demande et les menaces sur l'environnement, dans ARTUS, P. (Ed.) *La Chine*. Paris, Le Cercle des Economistes, PUF: pp.67-88.
- CHIAPELLO, E. (2013) Capitalism and its criticisms, dans MORGAN, G. et DU GAY, P. (Eds.) *New Spirits of Capitalism? Crises, Justifications, and Dynamics*. Oxford, UK, U.P., à paraître.
- COLSON, R., DENIS, B., ENCINAS DE MUNAGGORI, R., LECLERC, O., ROUSSEAU, S. et TORRE SCHAUB, M. (2009) *Expertise et gouvernance du changement climatique*, Paris, LDGJ.
- COMBY, J.-B. (2008) Créer un climat favorable. Les enjeux liés aux changements climatiques : valorisation publique, médiatisation et appropriations au quotidien, *Thèse de sciences sociales pour l'obtention du doctorat en sciences de l'information et de la communication présentée et soutenue publiquement le 24 octobre 2008*, Paris, Université Paris II, Institut Français de Presse, Centre d'Analyse et de Recherche Interdisciplinaire sur les Médias.
- CORELL, E. et BETSILL, M.M. (2001) A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change. *Environmental Politics*, 1(4), 86-107.
- COSBEY, A. (2009) *A Sustainable Development Roadmap for the WTO*, International Institute for Sustainable Development (iisd), http://www.iisd.org/pdf/2009/sd_roadmap_wto.pdf.
- COUNCIL OF THE EC (1974) Council Resolution of 17 December 1974 concerning Community energy policy objectives for 1985. *Official Journal of the EC*, C 153(09.07.1975), 2-4.
- COUNCIL OF THE EC (1985) Council Resolution of 15 January 1985 on the improvement of energy-saving programmes in the Member States. *Official Journal of the EC*, C 020(22.01.1985), 1-4.
- COUNCIL OF THE EC (1986) Council Resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States. *Official Journal of the EC*, C 241(25.09.1986), 1-3.
- COUNCIL OF THE EC (1991) Council Decision of 29 October 1991 concerning the promotion of energy efficiency in the Community (SAVE programme). *Official Journal of the EC*, L 307(08.11.1991), 34-36.
- COUNCIL OF THE EC (1993a) Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development - A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. *Official Journal of the EC*, C 138(17.5.1993), 1-4.
- COUNCIL OF THE EC (1993b) Council Decision of 13 September 1993 concerning the promotion of renewable energy sources in the Community (Altener programme). *Official Journal of the EC*, L 235(18.09.1993), 41-44.
- COUNCIL OF THE EC (1993c) Council Directive to limit carbon dioxide emissions by improving energy efficiency (SAVE). *93/76/EEC*(13.09.1993).
- COUNCIL OF THE EC (1997) Community Strategy on Climate Change - Council Conclusions. *Environmental Council*, 6309/97(3.3.1997).
- COUNCIL OF THE EU (1996) Council Conclusions, 1939th Council Meeting. *Environmental Council*, 8518/96(25.06.1996).
- COUNCIL OF THE EU (1998) Council Conclusions, 2106th Council Meeting. *Environmental Council*, 09402/98(16.06.1998).
- CRUTZEN, P.J. (2002) Geology of mankind. *Nature*, 415, 23.
- CSE (1998) Definitions of Equal Entitlements, *CSE -dossier, Fact sheet 5*, Delhi, Centre for Science and Environment (CSE).
- DAHAN, A. (2007) Le régime climatique entre science, expertise et politique, dans DAHAN, A. (Ed.) *Les modèles du futur*. Paris, La Découverte: pp.113-139.
- DAHAN, A. (2008) Climate Expertise: between scientific credibility and geopolitical imperatives. *Interdisciplinary Science Reviews*, 33(1), 71-81.
- DAHAN, A. (2009) Entre Poznan et Copenhague: le régime climatique au milieu du gué. *Natures, Sciences, Sociétés*, 17, 271-282.

- DAHAN, A., ARMATTE, M., BUFFET, C. et VIARD-CRÉTAT, A. (2012) Plateforme de Durban: Quelle crédibilité accorder encore au processus des négociations climatiques?, *Rapport de Recherche, Koyré Climate Series, n° 4*, Paris, Centre Alexandre Koyré.
- DAHAN, A., AYKUT, S.C., BUFFET, C. et VIARD-CRÉTAT, A. (2010) Les leçons politiques de Copenhague : Faut-il repenser le régime climatique ? *Koyré Climate Series, 2*, 45p.
- DAHAN, A., AYKUT, S.C., GUILLEMOT, H. et KORZCAK, A. (2009) Les arènes climatiques : forums du futur ou foires aux palabres ? La Conférence de Poznan *Koyré Climate Series, 1*, 45p.
- DAHAN, A., BUFFET, C. et VIARD-CRÉTAT, A. (2011) Le Compromis de Cancun: vertu du pragmatisme ou masque de l'immobilisme? *Koyré Climate Series, 3*, 38p.
- DAHAN, A. et GUILLEMOT, H. (2006) Le Changement Climatique : dynamiques scientifiques, expertise, enjeux géopolitiques. *Revue de Sociologie du Travail*, 412-432.
- DAHAN, A. et GUILLEMOT, H. (2008) Climate Change : scientific dynamics, expertise, and geopolitical stakes, dans MALLARD, G. et PARADEISE, C. (Eds.) *Global Science and National Sovereignty: Studies in Historical Sociology of Science*. New York, Routledge: pp.195-219.
- DAHL, R.A. (1999) Can International Organizations be Democratic? A Sceptics View, dans SHAPIRO, I. et HACKER-CORDON, C. (Eds.) *Democracy's Edges*. Cambridge, UK, Cambridge University Press: pp.19-37.
- DE LA ROSA, S. (2007) *La Méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant.
- DEN ELZEN, M.G.J. et BERK, M. (2004) Bottom-up approaches for defining future climate mitigation commitments. *RIVM report, 728001029/2004*.
- DEN ELZEN, M.G.J., BERK, M., LUCAS, P., EICKHOUT, B. et VAN VUUREN, D.P. (2003) Exploring climate regimes for differentiation of commitments to achieve the EU climate target, *RIVM report 728001023/2003*, Bilthoven, the Netherlands, Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP).
- DEN ELZEN, M.G.J. et SCHAEFFER, M. (2000) Assessment of major uncertainties in calculating regional contributions to climate change, *RIVM Report, 728001012*, <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/728001012.html>.
- DEPLEDGE, J. (2000) Tracing the origins of the Kyoto Protocol: an article-by-article textual history, *FCCC/TP/2000/2*.
- DER SPIEGEL (1992) Die Hohe Schule der Heuchelei. Italiens Umweltminister Carlo Ripa di Meana über die Fehler der EG. *Spiegel-Gespräch*, 29, 84-87.
- DESSAI, S. (2001) The climate regime from The Hague to Marrakesh: Saving or sinking the Kyoto Protocol?, *Tyndall Working Paper Nr. 12*, <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/wp12.pdf> [01.06.2011].
- DIAZ, E., RADANNE, P. et CHERON, M. (2012) La politique internationale de lutte contre le changement climatique à l'issue de la Conférence de Durban. *Facteur 4D. Dossiers et Débats pour le Développement Durable*, 56, 6.
- DIRECTORATE GENERAL FOR ENERGY (1993) Energy. Consequences of the Proposed Carbon/Energy Tax. Supplement to Energy in Europe. *SEC(92)1996*(February 1993).
- ECONOMIST 2012: *Germany's energy transformation*, *The Economist*, 28.07.2012, p.23.
- EDWARDS, P.N. (2010) *A vast Machine. Computer Models, Climate Data, and the Politics of Global Warming*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- ENGELS, A., KNOLL, L. et HUTH, M. (2008) Preparing for the 'Real' Market: National Patterns of Institutional Learning and Company Behaviour in the European Emissions Trading Scheme (EU ETS). *European Environment*, 18, 276-297.
- EUROPEAN COMMISSION (1988a) The Main Findings of the Commission's Review of Member State's Energy Policies: The 1995 Community Energy Objectives - Communication from the Commission. *COM(88)174 final*(06.04.1988).
- EUROPEAN COMMISSION (1988b) The internal energy market (commission working document). *COM(88)238 final*(02.05.1988).
- EUROPEAN COMMISSION (1990) Communication from the Commission to the Council: A Community Action Programme to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve the Security of Energy Supply. (28.11.1990).
- EUROPEAN COMMISSION (1991) Communication from the Commission to the Council: A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency. *SEC(91)1744 final*(14.10.1991).

- EUROPEAN COMMISSION (1992a) Proposal for a council directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy. COM(92)226 final of 30.6.1992. *Official Journal of the EC*, C 196(3.8.1992), 1.
- EUROPEAN COMMISSION (1992b) Communication from the Commission: A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency. COM(92)246 final(01.06.1992).
- EUROPEAN COMMISSION (1998) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Climate change - Towards an EU post-Kyoto strategy. COM(98)0353 final(03.06.1998).
- EUROPEAN COMMISSION (2000) Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading Within the European Union. COM(2000)87 final(8.3.2000).
- EUROPEAN COMMISSION (2005) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - Winning the Battle Against Global Climate Change. COM(05)035 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2006) Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. COM(2006)105 final(8.3.2006).
- EUROPEAN COMMISSION (2007a) *Combating climate change. The EU leads the way*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2007b) *EU Action Against Climate Change. Leading Global Action to 2020 and Beyond*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2008) *EU Action against climate change. The EU Emissions Trading Scheme*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2010) Communication from the Commission, Europe 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010)2020 final(3.3.2010).
- EUROPEAN COMMISSION (2011) Energy Roadmap 2050. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011)885 final, 15.12.2011.
- EUROPEAN COUNCIL (1974) Council Resolution of 17 September 1974 concerning a new energy policy strategy for the Community. *Official Journal of the EC*, C 153(09.07.1975), 1-2.
- EUROPEAN COUNCIL (1975) Council Resolution of 3 March 1975 on energy and the environment. *Official Journal of the EC*, C 168(25.07.1975), 2-3.
- EUROPEAN COUNCIL (1988) Conclusions of the Presidency of the European Council, Rhodes, 2 and 3 December. DOC/88/10.
- EUROPEAN COUNCIL (1990) Declaration by the European Council on the environmental imperative. *Bulletin of the EC*, 23(6), 16-18.
- EUROPEAN COUNCIL (1998) Vienna European Council, 11 and 12 December 1998, Presidency Conclusions. DOC/98/12.
- EUROPEAN COUNCIL (2000a) Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000. DOC/00/30.
- EUROPEAN COUNCIL (2000b) *Presidency Conclusion, Lisbon European Council, 23rd and 24th March 2000*, en ligne, www.european-council.europa.eu [01.06.2011].
- EUROPEAN COUNCIL (2007) Brussels European Council, 8 and 9 March 2007, Presidency Conclusions. DOC/07/1.
- EVARD, A. (2010) Les énergies renouvelables en Allemagne: une "alternative de politique publique" au service de la transition énergétique?, *Colloque "transition(s) énergétique(s) en France et en Allemagne à la lumière des questionnements en sciences humaines et sociales"*, 6 mai 2010, Cevipof, Paris.
- EVARD, A. et SAURUGGER, S. (2007) Les groupes d'intérêt économiques face à un changement de paradigme: le cas de l'énergie nucléaire en Allemagne. *Revue Suisse de Science Politique*, 13(1), 69-96.
- FISHER, D.R. (2010) COP-15 in Copenhagen. How the Merging of Movements Left Civil Society Out in the Cold. *Global Environmental Politics*, 10(2), 11-17.
- FISHER, D.R. et GREEN, J. (2004) Understanding Disenfranchisement: Civil Society and Developing Countries' Influence and Participation in Global Governance for Sustainable Development. *Global Environmental Politics*, 4(3), 65-84.
- FUKUYAMA, F. (1992) *The End of History and The Last Man*, New York, Free Press.
- GEDEN, O. et FISCHER, S. (2008) *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden, NOMOS.

- GIBBONS, M., NOWOTNY, H., LIMOGES, C., TROW, M., SCHWARTZMAN, S. et SCOTT, P. (1994) *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies* London, Sage.
- GLOBAL CHANCE et IDDRI (Eds.) (2011) *L'Energie en France et en Allemagne: Une comparaison instructive*, Paris, Les Cahiers de Global Chance, No.30.
- GLOBAL COMMONS INSTITUTE (1991) Contraction & Converge, *The Guardian*, 18.06.1991.
- GROENENBERG, H. (2002) *Development and Convergence - A bottom up analysis for the differentiation of future commitments under the Climate Convention*, PhD thesis, University of Utrecht.
- GROENENBERG, H., BLOK, K. et VAN DER SLUIJS, J. (2004) Global Triptych: a Bottom-up Approach for the Differentiation of Commitments under the Climate Convention. *Climate Policy*, 4(2004), 153-175.
- GRUBB, M. (1995) Seeking Fair Weather: Ethics and the International Debate on Climate Change. *International Affairs*, 71(3), 463-496.
- GRUBB, M. et GUPTA, J. (2000) Leadership: Theory and methodology, dans GUPTA, J. et GRUBB, M. (Eds.) *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers: pp.15-25.
- GUILBAUD, M. et ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (2001) *Une politique européenne de l'énergie? Actes de séminaire, "énergie et société", groupe 13, promotion 2000-2002 (Copernic)*, Paris, ENA, La Documentation française.
- GUPTA, J. et GRUBB, M. (Eds.) (2000) *Climate change and European leadership: A sustainable role for Europe?*, Dordrecht, the Netherlands, Kluwer Academic.
- GUPTA, J. et RINGIUS, L. (2001) The EU's Climate Leadership. Reconciling Ambition and Reality. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 1(2), 281-299.
- HABERMAS, J. (1998) *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- HABERMAS, J. (2001) Why Europe needs a Constitution. *New Left Review*, 11, 5-26.
- HAIGH, N. (1992a) The European Community and international environmental policy, dans HURRELL, A. et KINGSBURY, B. (Eds.) *The International Politics of the Environment*. Oxford, Oxford University Press.
- HAIGH, N. (1992b) *Manual of Environmental Policy: the EC and Britain*, Harlow, Longman.
- HAIGH, N. (1996) Climate Change Policies and Politics in the European Community, dans JÄGER, J. et O'RIORDAN, T. (Eds.) *Politics of Climate Change. A European Perspective*. London, Routledge: pp.155-186.
- HAYWARD, J.E.S. (Ed.) (1995) *The crisis of representation in Europe*, Newbury House, Frank Cass & Co. Ltd.
- HECHT, A.D. et TIRPAK, D. (1995) Framework Convention on Climate Change: A Scientific and Policy History. *Climatic Change*, 29, 371-402.
- HELD, D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press.
- HERETIER, A. (1999) Elements of Democratic Legitimation in Europe: an Alternative Perspective. *Journal of European Public Policy*, 6, 269-282.
- HÖHNE, N. (2006) *What is next after the Kyoto Protocol? Assessment of options for international climate policy post 2012*, Amsterdam, The Netherlands, Techne Press.
- HÖHNE, N., MICHELSEN, C., MOLTMANN, S., OTT, H.E., STERK, W., THOMAS, S. et WATANABE, R. (2008) Proposals for contributions of emerging economies to the climate regime under the UNFCCC post 2012, *UBA Research Report 364 01 003*, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- HÖHNE, N., PHYLIPSEN, D. et MOLTMANN, S. (2007) *Factors underpinning future action. 2007 update. Report for the Department for Environment Food and Rural Affairs (DEFRA)*, UK, Cologne, Germany, Ecofys GmbH.
- HOURCADE, J.-C. (2001) Le climat au risque de la négociation internationale? *Le Débat*, 113.
- HOURCADE, J.-C. (2003) L'expertise face à la crise du politique : leçons de quinze ans de négociation sur la gestion du climat *Cired Working Paper NA/PN*, 2006-01.
- IEA (2007) *World Energy Outlook 2007. Executive Summary*, Paris, OECD.
- IEA (2008) *World Energy Outlook 2008*, Paris, OECD.
- IEA (2009) *World Energy Outlook 2009. Executive Summary*, Paris, OECD.
- IEA, OPEC, OECD et WORLD BANK (2011) *Joint Report by IEA, OPEC, OECD and World Bank on fossil-fuel and other energy subsidies: An update of the G20 Pittsburgh and Toronto Commitments*, prepared for the G20 Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors (Paris, 14-15 October 2011) and the G20 Summit (Cannes, 3-4 November 2011).

- INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2007) *China's Energy Conditions and Policy*, Beijing, <http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/PO20071227502260511798.pdf>.
- IPCC (1990) *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment. Edited by J T Houghton, G J Jenkins, J J Ephraim, Working Group I*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC (1996) *Climate Change. IPCC Second Assessment. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, WMO.
- IPCC (2001) *Climate Change 2001. Synthesis Report*, Cambridge, Cambridge University Press.
- IPCC (2007a) *Climate Change 2007. Synthesis report*, Geneva, IPCC.
- IPCC (2007b) *Climate Change 2007. Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- JÄNICKE, M. (2003) Umweltpolitik, dans ANDERSEN, U. et WOYKE, W. (Eds.) *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5. aktualisierte Auflage*. Opladen, Leske+Budrich.
- JÄNICKE, M. (2006) Trend Setters in Environmental Policy: The Character and Role of Pioneer Countries, dans JÄNICKE, M. et JACOB, K. (Eds.) *Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological Modernisation. With a preface by Jürgen Trittin*. Berlin, Freie Universität Berlin: pp.51-66.
- JASANOFF, S. (2005) *Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- JASANOFF, S. (2010) A New Climate for Society. *Theory, Culture & Society*, 27, 233-253.
- JOHN, E. (2012) Corée du Sud: L'arme du "Green". *Libération*, 24.06.2012.
- KATZ, R.S. (2001) Models of Democracy: Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union. *European Union Politics*, 2, 53-79.
- KELMAN, J.M. (2008) Living with Floods in Singas, Papua New Guinea, dans RAJIB SHAW, N.U. (Ed.) *Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region*. Bangkok, United Nations, International Strategy for Disaster Reduction: pp.46-51.
- KEOHANE, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- KEOHANE, R.O. et NYE, J. (2000) *Power and Interdependence (3rd edition)*, New York, Longman.
- KNOPF, B., KONDZIELLA, H., PAHLE, M., GÖTZ, M., BRUCKNER, T. et EDENHOFER, O. (2012) La sortie du nucléaire en Allemagne: scénarios de politique énergétique, *Note du Cerfa 93*, Paris, Institut français des relations internationales (Ifri).
- KÖCHER, R. (2012) Schwierige Wende, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.06.2012, <http://www.faz.net/aktuell/politik/energiewende/ausstieg-aus-der-kernenergie-schwierige-wende-11791816.html>.
- KOK, W. (Ed.) (2004) *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- KOPLow, D. (2010) *G20 Fossil Subsidy Phase-Out. With contributions from Steve Kretzmann*, Earth Track, Inc., and Oil Change International.
- KOPLow, D. (2012) *Phasing out fossil fuel subsidies in the G20. A progress report*, Earth Track, Inc., and Oil Change International.
- KRAEMER, A.R. (2012) Power and Democracy: The Future of Energy in Europe, *présenté à la Conférence "The Future of Democracy in Europe"*, organisé par l'Institut franco-allemand (dfi), 20 et 21.09.2012, à Ludwigsburg, Allemagne.
- KRISP, A. (2007) *Der deutsche Strommarkt in Europa - zwischen Wettbewerb und Klimaschutz*, Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer.soc.), Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.
- LANG, K., WOODERS, P. et KULOVESI, K. (2010) Increasing the Momentum of Fossil-Fuel Subsidy Reform: A Roadmap for international cooperation, *iisd Trade, Investment and Climate Change Series*, Winnipeg, Manitoba, Canada, International Institute for Sustainable Development.
- LAPONCHE, B. (2011) Consommations d'énergie et bilans énergétiques en Allemagne et en France, dans GLOBAL CHANCE et IDDRI (Eds.) *L'Energie en France et en Allemagne: Une comparaison instructive*. Paris, Les Cahiers de Global Chance, No.30: pp.6-54.
- LATOURE, B. (1999) *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

- LAUBER, V. et MEZ, L. (2004) Three decades of renewable electricity policies in Germany. *Energy & Environment*, 15(4), 599-623.
- LECLERC, G. (2001) Histoire de la vérité et généalogie de l'autorité. *Cahiers internationaux de sociologie*, 2(11), 205-213.
- LEWIS, J. (2008) China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiation. *The Washington Quarterly*, 31(1), 155-174.
- LINDENTHAL, A. (2009) *Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der Internationalen Umweltpolitik*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- LOVELOCK, J.E. (2009) *The Vanishing Face of Gaia: A Final Warning*, New York, NY, Basic Books.
- MACRORY, R. et HESSION, M. (1996) The European Community and Climate Change: The Role of Law and Legal Competence, dans JÄGER, J. et O'RIORDAN, T. (Eds.) *Politics of Climate Change. A European Perspective*. London, Routledge: pp.106-155.
- MAGNAN, A. (2009) Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation aux Changements climatiques. *Vertigo*, 9(3), 1-20.
- MAJONE, G. (1998) Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4, 5-28.
- MAJONE, G. (2006) The Common Sense of European Integration. *Journal of European Public Policy*, 13, 607-626.
- MALJEAN-DUBOIS, S. (2008a) Le droit de l'environnement comme exemple de la mondialisation des concepts juridiques : place et rôle des juridictions internationales et constitutionnelles, *Rapport final de recherche, Mai 2008*, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, Convention 06.16.
- MALJEAN-DUBOIS, S. (2008b) Le spectre de l'isolation clinique: quelle articulation entre les règles de l'OMC et les autres instruments et principes internationaux? *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1, XXX.
- MALJEAN-DUBOIS, S. et WEMAËRE, M. (Eds.) (2012) *Les négociations internationales du post-2012 - une lecture juridique des enjeux fondamentaux*, IDDRI, CERIC, Université de Genève, MEEDDM, <http://www.gip-ecofor.org/gicc/?q=node/308>.
- MARQUAND, D. (1979) *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape.
- MCCRIGHT, A.M. et DUNLAP, R.E. (2000) Challenging global warming as a social problem: an analysis of the conservative movement's counter-claims. *Social Problems*, 47(4), 227-48.
- MCCRIGHT, A.M. et DUNLAP, R.E. (2003) Defeating Kyoto: the conservative movement's impact on US climate policy. *Social Problems*, 50(3), 348-373.
- MEINSHAUSEN, M., MEINSHAUSEN, N., HARE, W., RAPER, S.C.B., FRIELER, K., KNUTTI, R., FRAME, D.J. et ALLEN, M.R. (2009) Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2°C. *Nature*, 458, 1158-1162.
- MELANDRI, P. (2007) Les Etats-Unis: la continuation de l'unilatéralisme par d'autres moyens?, dans BADIE, B. et GUILLAUME, D. (Eds.) *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris, La Découverte: pp.195-214.
- MÉNY, Y. (2002) De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges. *Journal of Common Market Studies*, 41(1), 1-13.
- MEYER, A. (2000) *Contraction and Convergence. A Global Solution to Climate Change*, Totnes, Green Books.
- MICHAELOWA, A. et BETZ, R. (2001) Implications of EU enlargement on the EU Greenhouse Gas "bubble" and internal burden sharing. *International Environmental Agreement: Politics, Law and Economics*, 2(1), 267-279.
- MILLER, C.A. (2001) Challenges in the application of science to global affairs: Contingency, Trust and Moral Order, dans MILLER, C.A. et EDWARDS, P.N. (Eds.) *Changing the Atmosphere: Expert Knowledge and Environmental Governance*. Cambridge, MA, MIT Press.
- MOONEY, C. (2005) *The Republican War on Science*, New York, Basic Books.
- MORAVCSIK, A. (2002) In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40, 603-624.
- NARAIN, S. (2012) The inconvenient truth, *Down to Earth*, 15.02.2012, <http://www.downtoearth.org.in/content/inconvenient-truth>.
- NOIVILLE, C. (2000) Principe de précaution et OMC - Le cas du commerce alimentaire. *Journal de Droit International*, 272.
- NORDHAUS, W.D. (1994) *Managing the Global Commons. The Economics of Climate Change*, Cambridge, MA, MIT Press.

- NORRIS, P. (1997) Representation and the Democratic Deficit. *European Journal of Political Research*, 32, 273-282.
- OBERTHÜR, S. et PALLEMAERTS, M. (2010) The EU's Internal and External Climate Policies: an Historical Overview, dans OBERTHÜR, S. et PALLEMAERTS, M. (Eds.) *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. Brussels, VUB Press: pp.27-63.
- OECD (1993) *OECD Environmental Data: Compendium 1993*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2011) Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels in OECD Countries, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development Publications.
- OHMAE, K. (1996) *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York, Free Press.
- OLLITRAULT, S. (2008) *Militer pour la planète: sociologie des écologistes*, Rennes, PUR, Res Publica.
- ORESQUES, N. et CONWAY, E.M. (2010) *Merchants of doubt: how a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, London, Bloomsbury Press.
- OSTROM, E. (2009) A polycentric approach for coping with climate change. *World Bank Policy Research Working Paper*, 5095, en ligne: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1494833.
- OTT, H.E., BROUNS, B., STERK, W. et WITTNEBEN, B. (2005) It Takes Two to Tango - Climate Policy at COP10 in Buenos Aires and Beyond. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2(2), 84-91.
- PESTRE, D. (2003) *Science, Argent et Politique. Un essai d'interprétation*, Paris, Inra.
- PESTRE, D. (2011) Développement durable: anatomie d'une notion. *Natures, Sciences, Sociétés*, 19, 31-39.
- PHYLIPSEN, G.J.M., BODE, J.W., BLOK, K., MERKUS, H. et METZ, B. (1998) A Triptych sectoral approach to burden differentiation: GHG emissions in the European bubble. *Energy Policy*, 26(12), 929-943.
- PROGNOS AG, EWI et GWS (2011) *Energieszenarien 2011, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Basel/Köln/Osnabrück, Prognos AG, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI), Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH (GWS).
- RADANNE, P. (2007) Les leçons de Bali, *Encyclopédie du Développement Durable*, n°56, Paris, 4D.
- RADANNE, P., DIAZ, E. et GOETZ, E. (2010) *Les enseignements de la Conférence de Copenhague sur le climat*.
- REN21 (2009) *Renewables. Global Status Report. 2009 Update*, Paris, REN21 Secretariat.
- RINGIUS, L. (1999a) Differentiation, Leaders and Fairness: Negotiating Climate Commitments in the European Community. *International Negotiation*, 4, 133-166.
- RINGIUS, L. (1999b) *The European Community and Climate Protection. Report 1999:8*, Oslo, CICERO.
- RODRIG, D. (2006) Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's 'Economic Growth in the 1990's: Learning from a Decade of Reform'. *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987.
- ROOSE, J. (2010) Der endlose Streit um die Atomenergie. Konfliktsoziologische Untersuchung einer dauerhaften Auseinandersetzung, dans FEINDT, P.H. et SARETZKI, T. (Eds.) *Umwelt- und Technikkonflikte*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: pp.79-103.
- ROQUEPLO, P. (1992) L'expertise scientifique, consensus ou conflit?, dans THEYS, J. et KALAORA, B. (Eds.) *La Terre outragée. Les experts sont formels !* Paris, Éditions autrement: pp.157-170.
- ROQUEPLO, P. (2002) *Expertise et Décision*, Paris, Ed. de l'INRA.
- ROSANVALLON, P. (2009) Sortir de la myopie des démocraties. *Le Monde*, 08.12.2009.
- RTE (2012a) *Bilan électrique 2011*, La Défense, Réseau de transport d'électricité (RTE).
- RTE (2012b) *La vague de froid de février 2012*, La Défense, Réseau de transport d'électricité (RTE).
- RUDINGER, A. (2012) L'impact de la sortie du nucléaire sur le tournant énergétique allemand, *Working Papers No.5/12*, Iddri, Paris.
- SCHARPF, F.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press.
- SCHREURS, M.A. et TIBERGHIE, Y. (2007) Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation. *Global Environmental Politics*, 7(4), 19-46.
- SERRES, M. (2009a) *Temps des crises*, Paris, Ed. Le Pommier.
- SERRES, M. (2009b) Michel Serres: "On a oublié d'inviter la Terre à la conférence sur le climat". Propos recueillis par Catherine Vincent. *Le Monde*, 22.12.2009, 5.
- SETO, K.C., GÜNERALP, B. et HUTYRA, L.R. (2012) Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, en ligne, 17.09.2012, <http://www.pnas.org/content/early/2012/09/11/1211658109.full.pdf+html>.
- SHEARMAN, D. et SMITH, J.W. (2007) *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*, Westport, CT, Praeger Publishers.

- SIJM, J.P.M., BERK, M.M., DEN ELZEN, M.G.J. et VAN DEN WIJNGAART, R.A. (2007) Options for post-2012 EU burden sharing and EU ETS allocation, *Netherlands Research Programme on Scientific Assessment and Policy Analysis for Climate Change (WAB), Report 500102 009*, Bilthoven, Netherlands, Netherlands Environmental Assessment Agency.
- SJØSTEDT, G. (1998) The EU Negotiations Climate Change: External Performance and Internal Structural Change. *Cooperation and Conflict*, 33(3), 227-256.
- SKJÆRSETH, J.B. et WETTESTAD, J. (2008) *EU Emissions Trading. Initiation, Decision-making and Implementation*, Aldershot, UK, Ashgate.
- SKJÆRSETH, J.B. et WETTESTAD, J. (2010) Making the EU Emissions Trading System: The European Commission as an entrepreneurial epistemic leader. *Global Environmental Change*, 20(2), 314-321.
- SPRINZ, D.F. et WEIß, M. (2001) Domestic Politics and Global Climate Policy, dans LUTERBACHER, U. et SPRINZ, D.F. (Eds.) *International Relations and Climate Change*. Cambridge, MA, MIT Press.
- STRANGE, S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TALLBERG, J. (2002) Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? *West European Politics*, 25, 23-46.
- TERI (2009) Right to Sustainable Development : An Ethical Approach to Climate Change, The Energy and Resources Institute, <http://www.teriin.org/events/CoP15/Sustainable.pdf>.
- TIROLE, J. (2009) *Politique climatique: une nouvelle architecture internationale*, Paris, La Documentation française.
- TORDJMAN, H. et BOISVERT, V. (2012) L'idéologie marchande au service de la biodiversité? *Mouvements*, 2(70), 31-42.
- TUBIANA, L. et KIEKEN, H. (2007) L'urgence climatique: une occasion pour l'Europe? *Carnets d'études*, 406, 749-758.
- UNCTAD (2010) The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications, *Background note prepared by the UNCTAD secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting, 7-8 October 2010*, Geneva, Switzerland, United Nations.
- UNDERDAL, A. (1994) Leadership theory: rediscovering the arts of management, dans IIASA et JOSSEY-BASS (Eds.) *International Multilateral Negotiating: approaches to the management of complexity*. San Francisco: pp.178-197.
- UNDP ENVIRONMENT AND ENERGY GROUP (2008) *The Bali Roadmap: Key Issues Under Negotiation*, New York, United Nations Development Programme.
- UNEP (2009) *The Green Economy Initiative. Fact sheet*, United Nations Environmental Programme (UNEP), <http://www.unep.org/greeneconomy/>.
- UNEP (2010) The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C? A preliminary assessment.
- UNEP (2011) *Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, United Nations Environmental Programme (UNEP), www.unep.org/greeneconomy.
- UNEP (2012) *Green Economy in a Blue World*, United Nations Environmental Programme (UNEP), http://www.unep.org/pdf/Green_Economy_Blue_Full.pdf.
- USITC (2011) Crystalline Silicon Photovoltaic Cells and Modules from China, *Publication 4295*, Washington, U.S. International Trade Commission (ITC).
- VAGLIASINDI, M. (2012) Implementing Energy Subsidy Reforms: Evidence from Developing Countries, Washington, DC, World Bank.
- VÉDRINE, H. (2011) La décision de l'Allemagne sur le nucléaire perturbe la France. *Les Échos*, 6 décembre 2011.
- VELLINGA, P. et GRUBB, M. (Eds.) (1993) *Climate Change Policy in the European Community*, London, Royal Institute for International Affairs.
- VOGLER, J. et BRETHERTON, C. (2006) The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change. *International Studies Perspectives*, 7(1), 1-22.
- VOß, J.-P. (2007) Policy Instruments as Innovation in Governance: the Case of Emissions Trading. *SPRU Electronic Working Paper Series*, 158.
- WAGNER, P. (1985) De la "scientification" de la politique à la pluralisation de l'expertise. Expertise en sciences sociales et régulation des conflits sociaux en RFA, dans FRITSCH, P. (Ed.) *Actes de la table ronde organisée par le CRESAL (Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire)*, Saint-Étienne les 14 et 15 mars, CRESAL.

- WALLSTRÖM, M. (2000) Statement of Commissioner Wallström to the Un Framework Convention on Climate Change at the Sixth Conference of the Parties to the UNFCCC (COP6), The Hague, 21.11.2000. *SPEECH/00/446*.
- WATANABE, R., ARENS, C., MERSMANN, F., OTT, H.E. et STERK, W. (2008) The Bali roadmap for global climate policy : new horizons and old pitfalls. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 5(2), 139-58.
- WBGU (1995) *Scenario for the derivation of global CO2 reduction targets and implementation strategies. Statement on the occasion of the First Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change in Berlin*, Bremerhaven.
- WBGU (1997) *Targets for Climate Protection. A study for the Third Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change in Kyoto*, Bremerhaven.
- WBGU (2003) *World in Transition. Towards Sustainable Energy Systems*, London and Sterling, VA, Earthscan.
- WBGU (2011) *World in Transition. A Social Contract for Sustainability*, Berlin, German Advisory Council on Global Change.
- WCED (1987) *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press.
- WEIDNER, H. (2010) Ein neues Politikfeld - Eine Bilanz aus Sicht der Wissenschaft, dans GÜNTER, B., KLEINMANN, H.-O. et KÜSTERS, H.J. (Eds.) *Die Ära Kohl im Gespräch. Eine Zwischenbilanz*. Köln, Weimar, Wien, Böhlau Verlag GmbH&Cie: pp.295-309.
- WEIDNER, H. et MEZ, L. (2008) German Climate Change Policy: A Success Story With Some Flaws. *The Journal of Environment & Development*, 17(4), 356-378.
- WEILER, J.H.H., HALTERN, U. et MAYER, F. (1995) European Democracy and its Critique: Five Uneasy Pieces. *European University Institute Working Paper*, 95(11).
- WENDT, A. (2012) Zu teuer: Immer mehr Deutsche lehnen Energiewende ab, *Focus*, 17.06.2012, http://www.focus.de/politik/deutschland/steigende-kosten-verbraucher-wollen-merkels-energiewende-nicht-bezahlen_aid_768142.html.
- WETTESTAD, J. (2000) The complicated development of EU climate policy. Lessons learnt, dans GUPTA, J. et GRUBB, M. (Eds.) *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* , Kluwer Academic Publishers: pp.25-46.
- WETTESTAD, J. (2005) The making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An ultra-quick process due to entrepreneurial proficiency? *Global Environmental Politics*, 5(1), 1-23.
- WETTEMANN, R.W. (2012) Le tournant énergétique en Allemagne. Un projet en crise ? *Analyses et documents*, Août 2012, Friedrich-Ebert-Stiftung, Paris.
- WORCESTER, R. (1994) European attitudes to the environment. *European Environment*, 4(6), 3-8.
- WORLD BANK (2010) *State and Trends of the Carbon Market 2010. Edited by Alexandre Kossoy, Philippe Ambrosi and the Carbon Finance Unit*, Washington, DC, World Bank.
- WURZEL, R. et CONNELLY, J. (Eds.) (2011) *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, London, Routledge.
- YAMIN, F. (2000) The role of the EU in climate negotiations, dans GUPTA, J. et GRUBB, M. (Eds.) *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* , Kluwer Academic Publishers: pp.47-66.
- YAMIN, F. (2011) Pathways and partnerships for progress for Durban and beyond, dans HEINRICH BÖLL FOUNDATION (Ed.) *A future for international climate politics: Durban and beyond*. Berlin, Heinrich Böll Foundation: pp.37-57.
- YAMIN, F. et DEPLEDGE, J. (2004) *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- YOUNG, O.R. (1991) Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*, 45(3), 281-308.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	1
PREMIERE PARTIE : L'HISTORIQUE DU PROCESSUS, LA GEOPOLITIQUE DU CLIMAT	3
1. Le régime climatique : cadrage et piliers principaux	5
A. Un problème global de pollution	5
B. Les trois piliers du régime climatique	7
C. Retour sur le protocole de Kyoto, la défection états-unienne	11
2. Gouvernance onusienne et fonctionnement des arènes climatiques	13
A. La gouvernance onusienne.....	14
B. Une fabrique de la lenteur	16
C. Le « off » des COP, poumon du processus	18
D. Les difficultés de toute gouvernance climatique	23
3. La géopolitique du climat : cartographie et évolutions.....	26
A. La montée des PED et l'effacement progressif de leur scepticisme	26
B. Mettre l'adaptation au centre des négociations, le mandat de Bali.....	29
C. La question des Forêts et le dispositif du REED+	31
D. La Chine, puissance émergente emblématique	33
E. Les enjeux éthiques: A la recherche d'une vision commune	38
4. La Conférence de Copenhague : la fin d'un cycle	41
A. Le retour des Etats-Unis dans le processus climatique	42
B. Les positionnements et les desiderata des puissances émergentes	43
C. L'Europe à Copenhague, la fin d'une "success-story" ?	45
D. L'affirmation du nouvel ordre géopolitique mondial	47
5. Quelle crédibilité accorder encore aux négociations climatiques?	49
A. Sursaut du multilatéralisme et routine onusienne	49
B. Le coup de force de l'Europe à Durban	51
C. Fracture stratégique, nouvelle géométrie politique ?	54
DEUXIEME PARTIE : LE CLIMAT ET L'EUROPE, VINGT ANS D'HISTOIRE PARTAGEE.....	59
1. Naissance et motifs d'une ambition de leadership	63
A. Un contexte européen et international favorable	63
B. Le climat comme moyen de faire des politiques énergétiques « par d'autres moyens ».....	65
C. Le leadership climatique comme réponse au débat sur le « déficit démocratique » de l'Union européenne.....	70
2. L'Europe comme acteur dans les négociations internationales	71
A. Le discours climatique européen.....	71
B. Dimensions et stratégies du leadership européen.....	74

3. Climat et construction européenne : trois phases	78
A. 1990-1996 : l'échec de l'approche top-down.....	78
B. 1997-2001 : une posture d'intégrité environnementale à l'international et la subsidiarité dans la mise en œuvre	86
C. 2001-2007 : une « approche intégrée » reposant sur le marché du carbone européen	91
4. Passé, présent et futur de l'ambition européenne	97
A. Climat et construction européenne : quelques conclusions	97
B. Vers une Europe de l'énergie ? Opportunités nouvelles et nouveaux facteurs de blocage.....	99
TROISIEME PARTIE : PERSPECTIVES POUR LE FUTUR, LE CHAMP DES POSSIBLES.....	103
1. Quelques leçons de la Conférence de Rio (Juin 2012)	105
A. Le récit de Rio +20.....	105
B. Le fiasco de l'économie verte.....	109
C. Régression de l'environnement, paralysie de la gouvernance	113
D. Justice et équité versus intégrité environnementale	114
2. Les négociations internationales : impasses, blocages et marges de manœuvre.....	116
A. Etat des lieux et focalisation juridique	116
B. Le cadrage du régime climatique en échec.....	118
C. Tentation de l'abandon? La fonction des arènes climatiques.....	123
D. Immobilisme au global, avancées aux niveaux national et local.....	124
3. Vers une Grande Transition énergétique ?.....	126
A. La nécessité d'un grand récit.....	126
B. La proposition du WBGU	128
C. Forces et faiblesses du « nouveau contrat social » proposé par le WBGU	134
D. Élargir la focale : une approche polycentrique pour un « verdissement de la modernité »...	136
4. L'Europe face aux échéances climatiques	139
A. Les risques et opportunités de la crise européenne	139
B. La question de l'énergie : l'exemple du tournant allemand	140
C. Impact sur le réseau électrique européen et nécessité d'une vision commune	150
D. Un nouveau rôle pour l'Europe.....	154
5. Décloisonner les régimes internationaux, un enjeu décisif	157
A. Une séparation hautement problématique entre différents régimes internationaux	158
B. Mettre les questions d'énergie au cœur du débat climatique.....	159
C. Changer notre vision des politiques de développement.....	164
D. Une réforme inéluctable des règles du commerce mondial	167
Conclusions générales.....	170
Bibliographie.....	177