

Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques internationales ?

La signature d'un accord mondial suffisamment efficace pour lutter contre le changement climatique pourra-t-elle se concrétiser à Paris en 2015 ? Le pari est ambitieux : les pays en développement (PED) érigent la lutte contre la pauvreté en préalable à toute action en faveur du développement durable, les pays émergents mettent en avant leur droit au développement et les pays développés font face à une sérieuse crise économique. Il est néanmoins indispensable de relever le défi : les efforts actuels de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) réalisés par les États ne sont pas suffisants pour prévenir des conséquences graves. L'Union européenne, qui a fait de la politique climatique un instrument de la construction communautaire, n'a pas réussi à élargir l'adoption du protocole de Kyoto au reste du monde et peine à influencer sur les négociations. En 2011, à Durban, elle est néanmoins parvenue à faire

accepter le principe d'un accord signé au niveau mondial en 2015 : mais ce succès sera éphémère si elle ne se donne pas les moyens, dès maintenant, d'en lancer l'élaboration. L'Union doit mettre en place une diplomatie ambitieuse : il faut trouver un compromis avec les États-Unis et la Chine, principaux émetteurs mondiaux de GES, avec les autres pays émergents dont les émissions progressent rapidement et enfin avec les pays en développement, premières victimes des effets du changement climatique. Pour y parvenir, il est nécessaire de favoriser une mise en œuvre rapide des mécanismes de transferts financiers et technologiques, de considérer la transition vers une société sobre en carbone comme un nouveau "grand projet" européen et de montrer que sa réalisation peut aller de pair avec le développement économique et la lutte contre la pauvreté. ■

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

- 1 Le développement de la solidarité climatique internationale est une priorité ; l'Union européenne doit favoriser la mise en œuvre, dès 2014, du Mécanisme technologique, du Fonds Climat vert et du Comité d'adaptation.
- 2 Intégrer la lutte contre le changement climatique comme priorité dans les règles de l'Organisation mondiale du commerce.
- 3 Proposer, dès la conférence de Doha en décembre 2012, la mise en place de groupes de travail associant des ministres et des experts afin de préparer l'accord mondial à signer en 2015.
- 4 Proposer une évolution du mode de prise de décision dans les négociations mondiales qui ne reposerait plus sur l'unanimité mais prendrait en compte la voix des principaux émetteurs de GES ainsi que celle des pays les plus exposés aux conséquences des dérèglements climatiques.

LES ENJEUX

La crise économique et l'accroissement de la contrainte budgétaire sur les finances publiques pourraient ralentir les négociations climatiques internationales. Mais ce contexte ne doit pas faire oublier l'urgence : les trajectoires d'émissions nationales ne permettent pas, pour le moment, de se prémunir contre des catastrophes irréversibles.

Sous l'impulsion de l'Union européenne (UE), la conférence de Durban a pourtant débouché en 2011 sur l'engagement de conclure un accord mondial en 2015. Toute la difficulté tient dans la détermination d'un compromis entre les pays émergents – en particulier la Chine –, les États Unis et les autres pays développés. Les précédents rendez-vous onusiens ont par ailleurs montré que les PED et les Pays les moins avancés (PMA), principaux négociateurs concernés par les impacts du changement climatique, sans lesquels aucune avancée n'est possible, souhaitent traiter au préalable les questions de lutte contre la pauvreté et de droit au développement. À Durban, l'UE a réussi à former avec eux une communauté d'intérêt qu'elle doit préserver si elle veut être entendue sur la scène internationale.

La présente *Note d'analyse* dresse le bilan de l'évolution géopolitique des négociations climatiques depuis leurs origines et revient ensuite sur la construction de la politique climatique européenne. Elle en tire des enseignements sur les opportunités dont l'UE pourrait se saisir pour œuvrer en faveur de la conclusion d'un accord ambitieux et formule une série de recommandations en ce sens.

vingt ANNÉES DE NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES ET D'ÉVOLUTIONS GÉOPOLITIQUES MAJEURES

Cette *Note d'analyse* s'appuie sur une étude réalisée pour le Centre d'analyse stratégique par le Centre Alexandre Koyré (EHESS-CNRS)⁽¹⁾ sélectionné sur appel d'offres. Depuis leur ouverture sous l'égide de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) au début de la décennie 1990⁽²⁾, les négociations climatiques que les chercheurs du Centre qualifient de "fabrique de la lenteur", ont été marquées par des avancées importantes comme par des périodes de stagnation. Réexaminer leur déroulement est riche d'enseignements.

Les négociations climatiques, théâtre de la recomposition géopolitique mondiale

Le déroulement des négociations climatiques peut être divisé en quatre étapes.

De la signature de la Convention-cadre à Rio en 1992 à celle du protocole de Kyoto en 1997, les pays développés sont les seuls acteurs des négociations et cherchent à se répartir le fardeau de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les pays en développement sont exemptés d'obligations selon la distinction établie par la Convention, au titre du principe de responsabilités communes mais différenciées.

Une fois le protocole de Kyoto signé, huit années de tractations seront nécessaires avant sa ratification par la Russie en novembre 2004 et son entrée en vigueur trois mois plus tard. Cette étape est marquée par le différend important entre les États-Unis et l'Union européenne lors de la conférence de La Haye en 2000, qui se termine sur un échec. Un an plus tard, Georges W. Bush officialisera la décision américaine de ne pas ratifier le protocole. En 2001, à Marrakech, le *leadership* de l'Union européenne devient crucial : l'UE va définir les règles d'application du protocole et surtout, amener un nombre suffisant de pays à le ratifier pour qu'il puisse entrer en vigueur. Sans les accords de Marrakech, le protocole n'aurait probablement jamais été mis en œuvre.

La troisième étape, qui débute avec l'entrée en vigueur du protocole, se caractérise par la montée en puissance des pays émergents et des PED dans le débat. Dès 2001, à la demande de ces pays, le troisième rapport du GIEC avait consacré un chapitre entier aux thèmes de l'adaptation et de l'évaluation des impacts du changement climatique.



(1) "De Rio 1992 à Rio 2012, vingt années de négociations climatiques : quel bilan ? Quel rôle pour l'Europe ? Quels futurs ?", étude pour le Centre d'analyse stratégique, novembre 2012.

(2) La première Conférence des Parties à la Convention a eu lieu à Berlin en 1995, trois ans après la signature de la CCNUCC au Sommet de la Terre, à Rio en juin 1992.

C'est précisément à propos de ces sujets, ainsi que des questions de financement et de transferts technologiques, que les PED et les pays émergents vont dès lors véritablement rentrer dans les négociations.

En 2005, à Montréal, les États-Unis s'opposent à la dispense accordée aux pays émergents par le protocole, ceux-ci négociant avec le reste des PED au sein du groupe G77. Deux ans plus tard, à Bali, le plan d'action adopté substitue la différenciation entre "Parties visées par l'Annexe 1" et "Parties non visées par l'Annexe 1", à celle entre "pays développés" et "pays en développement". Par ailleurs, les pays émergents s'opposent à l'inscription d'engagements à l'échéance 2050 qui, au vu du rythme de leur croissance économique, auraient créé des contraintes pour les quarante années à venir. Ils sollicitent en revanche de la part des pays développés des engagements de réductions d'émissions à atteindre d'ici 2020, option refusée par les États-Unis. La feuille de route de Bali ne fixera finalement aucun objectif daté en matière d'atténuation des émissions de GES, d'aide à l'adaptation au changement climatique ou de solidarité financière et technologique internationale.

Le sommet de Copenhague : une ère nouvelle

La quatrième étape que nous connaissons actuellement débute à Copenhague par l'échec des chefs d'État à s'entendre sur un nouvel accord. Même si la déclaration finale sera reprise et entérinée dans les accords signés à Cancún en 2010, les médias et l'opinion publique retiennent que la lutte contre le changement climatique marque un coup d'arrêt important. Cet échec doit être interprété à l'aune des espoirs immenses que cette conférence avait suscités. Encouragés par l'élection de Barack Obama et par ses projets de loi sur le réchauffement climatique, les Européens attendaient en effet, outre un renouvellement des engagements protocolaires au-delà de 2012, un nouveau souffle pour la gouvernance mondiale.

L'accord de Copenhague donne au contraire tout son sens à la phrase prononcée quelques mois plus tôt par le président américain : "Les relations entre la Chine et les États-Unis seront déterminantes pour le XXI^e siècle". De fait, la discussion finale se déroule entre ces deux pays, en présence du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du sud. L'Union européenne ne sera intégrée qu'au cours de la dernière ligne droite : désireuse d'imposer un nouveau protocole de Kyoto à l'ensemble de la planète, elle est victime de son intransigeance, ne comprenant pas que ni les États-Unis ni la Chine ne souhaitent adopter des objectifs

contraignants. Elle se ralliera avec regret aux accords de Copenhague qui ne la satisfont pas.

Par ailleurs la Conférence révèle les disparités entre pays émergents et PED. S'ils continuent à négocier au sein du groupe G77, les premiers, réunis au sein d'une nouvelle coalition, le groupe des BASIC⁽³⁾, élaborent seuls, avec les États-Unis, la déclaration finale du sommet. La Chine et le Brésil affirment leur volonté de s'engager dans une politique climatique, quel que soit le résultat du sommet mais refusent d'inscrire leurs objectifs nationaux dans des engagements internationaux pour ne pas contraindre leur développement. Cette position les oppose aux pays les plus vulnérables aux dérèglements climatiques, en particulier les États insulaires (groupe AOSIS⁽⁴⁾), que la montée des eaux risque de faire disparaître. Ces derniers, comme les ONG, réclament de la part des pays émergents et des pays industrialisés des mesures concrètes et ambitieuses. Du fait de ces dissensions, la déclaration finale ne sera pas endossée par la Conférence des Parties.

Copenhague marque cependant une nouvelle ère dans les négociations, plus réaliste. La déclaration politique jette les bases d'une gouvernance *bottom up*, qui sera confirmée un an plus tard à Cancún. Ce système repose sur l'engagement volontaire des pays, qui restent libres de définir leurs propres objectifs d'atténuation d'émissions de GES⁽⁵⁾. Des transferts financiers sont également promis en faveur des PED : 30 milliards de dollars annuels d'ici 2013, puis 100 milliards par an jusqu'à 2020.

À l'issue du sommet de Copenhague, le groupe des PED apparaît de plus en plus éclaté : de nombreuses coalitions qui négocient en leurs noms propres agglomèrent différents membres du G77 : les Pays les moins avancés, l'AOSIS, la *Rainforest Coalition*⁽⁶⁾, les BASIC, le Groupe Africain...

En 2011, lors de la 17^e Conférence des Parties à Durban, la division s'accroît : le groupe BASIC se partage entre le Brésil, l'Afrique du Sud et la Chine, qui, comme la majeure partie des PED, acceptent la proposition européenne d'un nouvel accord international à signer en 2015, et l'Inde qui refuse cette formule susceptible de lui imposer des obligations internationales, au nom du droit au développement, du principe de responsabilités communes mais différenciées et d'un principe d'équité. New Delhi sera fortement critiquée par les pays vulnérables, notamment ceux de l'AOSIS, avant que le négociateur brésilien ne trouve une voie de compromis, en proposant que le futur accord mondial soit "un protocole, un autre instrument juridique ou un accord ayant force juridique".

[3] Acronyme de Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine.

[4] *Alliance of Small Island States*.

[5] Voir Centre d'analyse stratégique [2012], "De Durban à Doha : l'Europe doit confirmer son retour dans les négociations climatiques", *La Note d'analyse* n° 279, septembre.

[6] Coalition des pays englobant des forêts pluviales.

(Durban (2011) : des négociations trop lentes

Malgré les avancées enregistrées lors de la conférence de Durban, le processus de négociation fait l'objet de nombreuses critiques.

Le principal problème réside dans l'insuffisance des objectifs d'atténuation des émissions actuellement promis par les pays, qui ne laissent pas espérer une stabilisation de la hausse de la température moyenne mondiale à moins de 2°C, objectif retenu à Cancún en 2010⁽⁷⁾.

Autre difficulté, les institutions créées à Cancún prennent forme très lentement. Le Fonds Climat vert a été doté en 2012 d'un conseil d'administration et d'un secrétariat permanent, mais la définition de son principe d'abondement doit être débattue en décembre 2012 lors de la 18^e Conférence des parties qui se tiendra à Doha, afin de budgéter son financement en 2013 et de procéder aux premiers versements en 2014. Par ailleurs, les négociations n'ont permis de préciser ni la provenance des financements de long terme (post 2012), ni la part respective des sources publiques et privées. Le Mécanisme technologique, qui doit organiser les transferts internationaux pour accélérer la lutte contre le changement climatique, n'existe, pour l'heure, que sous la forme d'un comité exécutif chargé d'élaborer des prospectives technologiques, des analyses techniques et des bilans des transferts de technologies. Il reste à lui adjoindre un réseau international d'expertise.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'accord adopté en 2011 à Durban qui prévoit l'ouverture d'une seconde période d'engagement du protocole de Kyoto pour les pays volontaires, ainsi que la conclusion en 2015 d'un accord mondial de lutte contre le changement climatique entrant en vigueur en 2020, s'annonce complexe, au moment où la crise économique mondiale joue en défaveur de la solidarité internationale et où les pays ont exprimé leur attachement au principe de souveraineté nationale.

Enfin, le cadre onusien est de plus en plus critiqué. L'encadrement du dialogue international par la Convention climat adoptée en 1992 a montré ses limites à Copenhague, lorsqu'un petit nombre de pays a mis au point un accord controversé qui n'a finalement pas été endossé par les instances onusiennes. L'un des principaux défauts de cette organisation qui accorde à chaque pays un vote égal et repose sur l'adoption des décisions à l'unanimité, réside dans sa pesanteur. Le Centre A. Koyré qualifie ainsi de "fabrique de la lenteur" ce système qui met au cœur des discussions les questions d'organisation procédurale, au détriment de celles relatives à la lutte contre le changement climatique.

Le fossé semble de plus en plus profond entre les négociations officielles et le bouillonnement des événements qui se déroulent en marge de la conférence. Si ces événements organisés par les États ou la société civile sont rarement le lieu de débats contradictoires, ils restent, au cours des sommets internationaux, l'un des rares liens des délégations officielles avec des visions différentes des leurs.

Le "off" des Conférences climat vu de l'intérieur

"Une COP⁽⁸⁾ ne se réduit pas aux seules négociations. Si près de 1 500 personnes constituent le noyau central des négociations, près de 14 000 personnes ont participé à la COP de Bali [...] et plus de 30 000 à celle de Copenhague. À côté du "in", il y a un énorme "off". Plusieurs cercles d'événements parallèles s'y déroulent simultanément [...]. Dans le premier cercle, les side events (plusieurs centaines à chaque COP) [...] se succèdent quotidiennement à raison d'une dizaine par tranche horaire. Ces événements peuvent être organisés par un État, 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 [...] 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 event. 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. [...] Il y a aussi les colloques [...]. Ces événements permettent à des partenaires d'affirmer un pouvoir politique, de rendre visibles des réseaux d'influence et de populariser des positions. [...] [L]e Forest Day (inauguré à Bali et grand succès de cette COP) constitue à lui seul une mini-convention [...]. Le résumé des délibérations est transmis au secrétaire de la Convention qui parraine la rencontre. [...] 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 [...] lors de la manifestation de la "société civile mondiale" du samedi 12 décembre 2009. [...] 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."

Source : extrait de l'étude du Centre Koyré pour le CAS, octobre 2012.



(7) Le Potsdam Institute for Climate Impacts Research calcule ainsi que cet objectif aboutirait à une hausse des émissions mondiales de 10 % à 20 % d'ici à 2020 : dans ces conditions, la probabilité que le réchauffement mondial dépasse 3°C d'ici à 2100 serait de 50 %.

Voir Rogel J. et al. (2010), "Copenhagen Accord pledges are paltry", *Nature*, n° 464, p. 1126-1128, avril, et PNUC (2010), "The Emissions Gap Report", novembre.

(8) De l'anglais "Conference of Parties", Conférence des Parties selon la terminologie de la CCNUCC.

VERS UN NOUVEL ACCORD MONDIAL

Un système de “partage du fardeau”, fondé en 1992, inadapté à la réalité économique et géopolitique actuelle

Depuis 1992, les rencontres internationales sur le climat ont recherché un “partage du fardeau” qui attribuerait à chaque pays un effort de réduction d’émissions de gaz à effet de serre (GES), correspondant à sa contribution historique et actuelle au dérèglement climatique, en tenant compte de ses capacités de réponse et de ses moyens d’action.

Les principes onusiens de “responsabilité commune mais différenciée” et de “droit au développement” retenus par la CCNUCC pour résoudre cette difficile équation se sont concrétisés dans un système d’annexes qui instaure des obligations pour les seuls pays industrialisés (pays de l’Annexe I)⁽⁹⁾.

Ce cadre de négociations n’est aujourd’hui plus pertinent. Le système des annexes, qui dispense d’obligations un très large groupe de “pays en développement” incluant notamment la Chine, le Brésil, l’Inde et l’Afrique du Sud, ne prend pas en compte l’évolution des pays émergents et a notamment motivé le désengagement des États-Unis lors de la phase de ratification.

Le développement économique et industriel de ces acteurs s’est en effet accéléré. La croissance chinoise, proche de 10 %, pendant les vingt dernières années et celle de ses émissions de GES remettent en cause l’appartenance de Pékin au groupe des PED. La Chine est ainsi devenue en 2007 le premier émetteur mondial de CO₂.

En dépit de leur décollage économique, les pays émergents ont des niveaux de richesse (PIB/habitant) bien en dessous de ceux des pays développés. Les différences de niveaux de vie sont encore flagrantes au sein de leurs populations dont une grande partie vit sous le seuil de pauvreté. Malgré une croissance annuelle de 8 % à 9 % depuis 2003, l’Inde compte ainsi plus de 220 millions de personnes souffrant de sous-alimentation⁽¹⁰⁾. Les niveaux d’émissions “par habitant” de ces pays sont encore très inférieurs à ceux des États-Unis : 5 t. CO_{2e} par an en Chine, contre 17 t. CO_{2e} pour les États-Unis⁽¹¹⁾. Enfin, malgré des politiques climatiques parfois volontaristes, notamment de la part des autorités

chinoises⁽¹²⁾, il est difficile pour les pays émergents de concilier réduction des émissions de GES et développement économique et social d’une population dépassant parfois le milliard d’habitants. Le défi est particulièrement délicat à relever en Chine et au Brésil, où l’industrie est le moteur de la croissance.

Le choix d’une architecture *top down*, option promue par l’UE consistant à imposer des objectifs de réduction d’émission aux pays, à laquelle les États-Unis et les pays émergents sont opposés notamment pour des motifs de souveraineté nationale, semble être illusoire : les cibles nationales du protocole de Kyoto ont d’ailleurs été définies non pas en référence à la science du climat, mais à l’issue de longues tractations entre États.

L’influence croissante des rapports du GIEC dans les négociations

Les rapports successifs du GIEC ont toujours conduit à accélérer les négociations : le premier, en 1990, a coïncidé avec la préparation de la Convention Cadre adoptée à Rio en 1992 ; le deuxième, en décembre 1995, a fortement inspiré le protocole de Kyoto ; le rapport de janvier 2001, qui a mis l’accent sur l’adaptation, a préparé la montée en puissance des PED dans les négociations. Enfin, le quatrième paru en février et avril 2007, porteur de diagnostics relativement alarmistes, a contribué à la préparation du sommet de Copenhague et des accords de Cancún. Le prochain rapport paraîtra en 2013-2014 ; il devrait rappeler à tous les pays la nécessité d’agir rapidement et souligner l’insuffisance des efforts entrepris.

Comment tenir compte des positions de la Chine et des États-Unis, mais aussi de celles des PED ?

Aucun nouvel accord ambitieux sur le climat ne prendra forme sans la participation des deux plus grands émetteurs de GES que sont les États-Unis et la Chine. Même s’il correspond à un compromis *a minima* (objectif de réduction faible pour les États-Unis d’ici à 2020, volonté de préserver la souveraineté nationale pour les Chinois), l’accord de Copenhague est d’abord et incontestablement le résultat des discussions sino-américaines. Revers de la médaille, une fois que ces deux puissances se sont entendues sur un certain nombre de conclusions, il devient très difficile de les faire évoluer : l’accord de Copenhague voulu par les présidents américain et chinois, continue de s’imposer à tous.

[9] Pour une description du système des annexes, voir CAS [2009], “Horizons du post 2012 et mécanismes de la concertation internationale”, in Tirole J. [2009], “Politique climatique : une nouvelle architecture internationale”, Conseil d’analyse économique, octobre.
<http://www.strategie.gouv.fr/content/contributions-du-centre-d%E2%80%99analyse-strategique-au-rapport-tirole>

[10] FAO [2011], “L’état de la sécurité alimentaire dans le monde”.

[11] Agence internationale de l’énergie [2011].

[12] Centre d’analyse stratégique [2009], “La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d’un grand émergent”, *La Note de Veille* n° 140, juin.

Le résultat de la Conférence des Parties de Durban a cependant témoigné de la capacité d'infléchir les négociations que détiennent les PED, qui n'hésitent pas à remettre en question les positions adoptées par les pays émergents⁽¹³⁾.

L'éradication de la pauvreté et le droit au développement, préalables au développement durable

L'éradication de la pauvreté et le droit au développement sont les deux messages prioritaires adressés par les PED aux pays développés depuis le premier Sommet de la Terre à Stockholm en 1972. Celui qui s'est tenu à Rio en juin 2012 ("Rio + 20") nous rappelle que ces pays continuent à privilégier ces thématiques, contrairement aux Occidentaux. Autrement dit, si les pays développés veulent poursuivre la négociation climatique et rehausser les objectifs de réduction des émissions, ils doivent aussi organiser des transferts technologiques et financiers et des aides à l'adaptation.

Les caractéristiques du nouveau régime climatique

Le texte signé en 2009 à Copenhague, dont les principaux éléments ont ensuite été repris à Cancún, traduit une vision de la négociation climatique mondiale qui marque le délaissement du protocole de Kyoto au profit de l'ouverture d'une ère nouvelle pour le cadre de négociation appliqué au régime climatique. Pour ne pas avoir su l'anticiper et pour avoir voulu imposer à tous les pays le protocole de Kyoto ainsi que des objectifs contraignants, l'Union européenne n'a pas réussi à faire entendre sa voix à Copenhague et s'est isolée.

Même si ce texte n'a pas été approuvé officiellement, ses caractéristiques principales guideront probablement les négociations climatiques mondiales :

- ▶ il fixe un objectif d'une hausse maximale de la température de 2°C ;
- ▶ ainsi que le souhaitent la Chine et les États-Unis, il n'est pas contraignant et laisse à tous les pays le choix de son objectif ;
- ▶ à la demande des pays en développement, il prend en compte les questions d'adaptation et promet des transferts technologiques et financiers.

De fait, un nouvel accord climatique mondial, loin d'être contraignant, devrait s'appuyer sur les initiatives des différents États : en 2009, Elinor Ostrom⁽¹⁴⁾ rappelait ainsi que plutôt que de se reposer sur une solution unique définie dans un accord mondial, il était préférable de s'appuyer sur différents niveaux de décisions et sur les expérimentations que chacun d'entre eux mettait en œuvre⁽¹⁵⁾.

Le futur accord mondial doit rehausser les objectifs de réduction des émissions. Ce serait cependant une erreur de croire qu'il pourrait y parvenir sans traiter les questions de justice et d'équité, particulièrement importantes pour l'Inde.

L'UNION EUROPÉENNE, À LA PEINE DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES

Comment concilier développement et lutte contre le changement climatique dans les négociations ?

L'Union européenne a très tôt mis en œuvre une politique climatique, afin de s'imposer sur la scène internationale dans un domaine encore peu investi par d'autres puissances, mais aussi de s'appuyer sur une politique communautaire pour renforcer l'intégration des États membres. Cet investissement qui recueillait les suffrages des citoyens européens permettait de résorber le déficit démocratique naissant qui risquait de freiner la construction européenne.

Les projets des institutions européennes se précisent dans le contexte favorable de la fin des années 1980 : la Commission est dans une dynamique proactive au moment de la ratification de l'Acte unique (1987) et de l'élaboration du Traité de Maastricht (1992), la disparition de l'URSS stimule la volonté de la Communauté européenne d'affirmer son indépendance vis-à-vis des États-Unis, qui se sont désengagés du système multilatéral et des questions environnementales sous l'impulsion du président Reagan⁽¹⁶⁾. Il existe alors une opportunité de *leadership* européen sur la question climatique.

La Commission voit en outre une occasion d'étendre ses compétences et d'affirmer son rôle vis-à-vis des États membres⁽¹⁷⁾. Si l'énergie a historiquement constitué la première pierre de la coopération européenne, qui a d'abord pris corps sous la forme de la Communauté Européenne

[13] Lors de la Conférence de Durban, le représentant du groupe des petits États insulaires (AOSIS) n'a ainsi pas hésité à lancer à l'intention de l'Inde, alors opposée à la conclusion d'un accord : "Pendant qu'ils se développent, nous mourons ; et pourquoi devrions-nous l'accepter ?", voir l'article de la BBC "Climate talks end with late deal", 11/12/11, <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-16124670>

[14] Prix Nobel 2009, Sciences économiques.

[15] Ostrom E. (2010), "A multi-scale approach to coping with climate change and other collective action problems", *Solutions* vol. 1 [2], p. 27-36. <http://www.thesolutionsjournal.com/node/565>

[16] Melandri P. (2007), "Les États-Unis : la continuation de l'unilatéralisme par d'autres moyens ?", in Badie B. et Guillaume D. (Eds.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*. Paris, La Découverte, p. 195-214.

[17] Geden O. et Fischer S. (2008), "Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandaufnahme und Perspektiven", Baden-Baden, NOMOS.

du Charbon et de l'Acier (1951) et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (1957), l'intégration communautaire est restée faible dans ce domaine hautement stratégique pour les États. Il faudra en effet attendre le Traité de Lisbonne (2007) pour que l'énergie soit reconnue comme une compétence partagée, sur laquelle l'Union, ainsi que ses membres, peuvent légiférer.

Pour la Commission, la politique climatique sera un moyen de définir une partie de la politique énergétique européenne, puisque la Communauté est reconnue compétente dans le domaine de l'environnement.

♥ L'environnement

Quelques étapes dans la construction de la politique communautaire

1973 - 1^{er} Programme d'Action sur l'Environnement.

Développement d'une législation communautaire sans que la Communauté ne dispose de compétence reconnue en la matière.

1975 - Le Conseil européen, portant sur l'énergie et l'environnement, encourage les États membres à "prendre en compte dans toute stratégie de politique énergétique les exigences de la protection de l'environnement", et à diminuer la consommation énergétique (European Council, 1975).

1987 - L'Acte unique reconnaît l'environnement comme un domaine de compétence de la Communauté.

1988 - Le Conseil européen appelle la CEE à "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).

1992 - Le Traité de Maastricht confirme la compétence de la Communauté dans le champ environnemental.

1996 - Adoption de l'objectif de maintien d'une hausse de température inférieure à 2°C par rapport à la période préindustrielle.

1997 - En mars, annonce par le Conseil environnement, d'un objectif de réduction des émissions de 15 %, pour trois GES, de 1990 à 2012. En décembre, signature du protocole de Kyoto par la communauté internationale.

1998 - Décision sur le partage du fardeau nécessaire pour la mise en œuvre de l'objectif de Kyoto : -8 %, pour six GES.

2003 - Création du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE).

2008 - Adoption du Paquet énergie-climat par la Commission, avec "l'objectif 3 x 20" pour 2020 : 20 % d'énergies renouvelables dans le *mix* énergétique européen, 20 % de réduction des émissions de GES communautaires, développement de 20 % de l'efficacité énergétique (non contraignant).

2012 - Date arrêtée pour l'application du SCEQE aux émissions de CO₂ de l'aviation civile [reportée].

2013 - Ouverture de la 3^e phase du SCEQE.

Source : adapté de l'étude du Centre Koyré pour le CAS, octobre 2012.

L'adoption de cette politique n'a cependant pas été aisée. Dans le domaine climatique comme dans d'autres, les initiatives de l'UE s'organisent en effet dans le respect du principe de subsidiarité, qui restreint l'intervention de l'Union aux politiques qui ne peuvent pas être plus efficacement menées par les États-membres.

Cet aspect est fondamental pour la prise de décision communautaire. Les désaccords entre États membres sont en effet fréquents, du fait des décalages entre leurs *mix* énergétiques nationaux, leurs structures industrielles, leurs modes de vie... Ainsi, la détermination des réductions d'émission de GES que chaque État-membre devrait réaliser et les projets de taxes (sur l'énergie ou sur son contenu carbone) font partie des sujets qui ont nécessité le plus de discussions⁽¹⁸⁾.

Ces efforts de concertation ont néanmoins payé puisque l'Europe est largement en pointe dans la lutte contre le changement climatique. Elle est la seule association de pays à avoir signé le protocole de Kyoto, et reste l'un des rares émetteurs majeurs de GES à accepter de s'investir dans une seconde période protocolaire d'engagement contraignant.

La politique climatique européenne a largement préfiguré les orientations adoptées au niveau international. L'Union a ainsi pour habitude de se fixer unilatéralement des objectifs sans attendre les rencontres climatiques mondiales : en 1996, elle décide de maintenir la hausse de la température moyenne mondiale en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, cible qui sera par la suite fixée en 2010 dans les accords de Cancún. De la même manière, l'adoption du Paquet énergie-climat, qui définit des objectifs pour 2020, précède d'un an la conférence de Copenhague, dont le mandat était de déterminer les régulations climatiques internationales à mettre en œuvre après 2012.

Le marché carbone européen, créé par directive en 2003 et mis en route en 2005, résulte également de l'initiative européenne qui anticipait la mise en œuvre du marché entre États prévu par le protocole de Kyoto. Malgré les marges d'amélioration que la Commission a elle-même relevées, il s'agit d'un symbole reconnu de l'ambition de la politique climatique de l'UE.

(18) Le partage du fardeau au niveau européen est rendu possible par l'article 4 du protocole, inscrit à la demande de l'Europe. On parle de "bulle européenne" pour désigner cette disposition permettant à l'UE de décider de la répartition des efforts de réductions d'émissions de GES nécessaires pour atteindre l'objectif du protocole de Kyoto [entre ses États membres]. Le projet d'écotaxe, évoqué dès les années 1980, fera l'objet de propositions de la Commission en 1992, avant d'être abandonné quatre ans plus tard. Il est cependant régulièrement remis à l'ordre du jour par les institutions communautaires, l'une des dernières propositions en date étant la réforme de la taxation de l'énergie avancée par la Commission en avril 2011, contre laquelle le Parlement européen s'est prononcé en avril dernier.

Le leadership européen remis en question par les autres pays développés

La volonté de l'UE de s'imposer en *leader* de la lutte contre le changement climatique sur la scène internationale se lit dans la mention fréquente de cette politique dans les publications de la Commission. Au fil du temps, de 1990 à 2007, plus le Conseil européen parle de climat (le nombre de réunions, dont le climat est le sujet, quadruple), plus il parle de compétitivité (surtout depuis 2000, dans un souci de lier politique climatique et stratégie de Lisbonne) et d'équité⁽¹⁹⁾. Ce dernier thème est de plus en plus abordé à partir de 2005, après le retrait des États-Unis du protocole de Kyoto et la différenciation croissante qui s'opère entre les pays émergents et le groupe des PED, deux évolutions qui rendent cette question centrale dans les négociations. L'étude des déclarations européennes témoigne également de la volonté constante de l'UE de voir les négociations internationales déboucher sur des objectifs contraignants, véritable leitmotiv des institutions européennes.

À la suite du refus des États-Unis de signer le protocole de Kyoto, le *leadership* européen s'affirme en 2001 dans le succès de la conférence de Marrakech qui définit les règles juridiques pour la mise en application du texte, et dans la réussite de la diplomatie qui obtient sa mise en œuvre grâce à la ratification par la Russie.

Forte de ce succès et du lancement du marché carbone européen, l'Union pouvait légitimement se considérer comme le principal avocat du protocole de Kyoto et comme le *leader* de la lutte contre le réchauffement climatique.

L'échec de la conférence de Copenhague, en 2009, n'en sera que plus douloureux. Déjà, un an auparavant à Poznań, l'Union européenne avait tenté d'entraîner ses interlocuteurs vers des engagements plus ambitieux, en montrant qu'elle se soumettait elle-même à des efforts conséquents. Mais l'annonce de l'adoption des objectifs du Paquet énergie-climat avait alors été éclipsée par les débats sur l'aide financière à l'adaptation, mis en avant par les pays non membres de l'Annexe I.

En 2009, la conférence de Copenhague révèle l'échec de l'Union pour conduire la communauté internationale à donner suite au protocole de Kyoto. L'accord final traduit alors le glissement d'une géopolitique momentanément incarnée par l'Union européenne vers un accord sous l'influence de la Chine et des États-Unis. Si la conférence de Cancún a confirmé cette évolution, celle de Durban

en 2011 a marqué le retour d'un *leadership* européen et souligné l'insuffisance des engagements pris par les différents pays pour la réduction des émissions de GES. La proposition de l'UE visant à impliquer l'ensemble de la communauté internationale dans la négociation d'un accord post 2020, avec objectifs nationaux d'atténuation des émissions de GES, a été inscrite dans l'accord final. La feuille de route de l'Europe, soutenue par les pays du Groupe africain, les PMA et les pays de l'AOSIS, prévoit également une seconde période d'engagement au sein du protocole de Kyoto, afin de préserver les fondations du seul marché carbone international existant ainsi que les mécanismes de développement propre (MDP) qui encouragent l'implantation de technologies bas carbone dans les pays en développement. Le projet a remporté l'adhésion des PED, puis, progressivement, des pays émergents et des États-Unis, lorsqu'il est devenu clair que l'accord post 2020 n'intégrerait pas obligatoirement des objectifs légalement contraignants. La pression de l'Europe et des pays les plus vulnérables, ainsi que la médiation brésilienne, achèveront de convaincre l'Inde, seul acteur encore réticent⁽²⁰⁾.

Depuis, la crise de la dette souveraine a fragilisé la position européenne dans la négociation internationale. La Conférence de Rio sur le développement durable ("Rio + 20") a révélé un certain déficit du *leadership* de l'UE dans le domaine de l'environnement. L'Europe n'a pas répondu à la requête financière de la Chine et du G77, qui sollicitaient la création d'un fonds international consacrant trente milliards de dollars par an au développement durable, et a par ailleurs vu ses propositions sur l'économie verte ou la création d'une organisation mondiale de l'environnement être rejetées.

Le risque que le succès de la conférence de Durban ne soit qu'éphémère est bien réel. Cependant les engagements actuels des différents pays sont insuffisants pour prévenir les conséquences graves et irréversibles d'un dérèglement climatique. L'Union européenne doit saisir la fragile opportunité ouverte par la dernière conférence climat pour faire évoluer les négociations.

COMMENT L'UE PEUT-ELLE AGIR ?

À l'issue de la conférence de Durban, deux objectifs s'imposent d'ici 2015 : préparer la signature d'un nouvel accord international *ad hoc* et combler l'écart entre les promesses de réduction d'émissions de GES des États et les efforts à réaliser pour empêcher une élévation de la température moyenne mondiale de plus de 2°C.



[19] Voir dans le rapport du Centre Koyré (2012), l'étude minutieuse menée par S. Aykut sur le discours climatique européen, à partir des communications du Conseil européen de 1990 à 2007, de celles de la Commission européenne, et d'une littérature secondaire sur le rôle de l'UE dans la lutte contre le changement climatique qui analyse les liens entre ambition et réalité du *leadership* européen.

[20] Voir Centre d'analyse stratégique (2012), *op. cit.*

Un accord mondial sur le changement climatique doit traiter les questions liées à l'équité et au droit au développement

La Conférence "Rio + 20" a montré que les pays développés ne peuvent parler d'environnement sans aborder le développement et le progrès social. À la demande des pays émergents et des PED, l'accord final du sommet retient que la lutte contre la pauvreté est un "préalable indispensable au développement durable"⁽²¹⁾.

Il se peut que la question du changement climatique ait été mal posée au regard de ces préoccupations : le Centre Koyré rappelle que "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. [...] 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"⁽²²⁾. Si l'Europe veut faire progresser les négociations climatiques, elle doit également s'investir dans les aspects qui relèvent de la coopération internationale : autrement dit, même si la plupart des observateurs occidentaux estiment que la première des priorités est de rehausser les objectifs de réduction des émissions de GES dans les différents pays, ce but ne sera atteint que si la solidarité à l'égard des pays du sud est également traitée. Depuis le début des années 2000, les PED mettent en avant leur besoin d'aide à l'adaptation ainsi que de transferts technologiques et financiers.

L'un des enjeux est d'accélérer la mise en œuvre du Mécanisme technologique, du Fonds Climat vert et de financements innovants. Dans le contexte actuel de tension sur les finances publiques qui limite les capacités de l'UE, ces dispositifs qui permettent aux fonds publics de soutenir les investissements privés et d'exercer un effet de levier, semblent particulièrement intéressants.⁽²³⁾

Un second enjeu est la réintégration du thème de l'adaptation dans les négociations internationales. Si la question du soutien à apporter aux PED les plus vulnérables à long terme aux effets du changement climatique, fait partie intégrante du plan d'action adopté à Bali en décembre 2007, lors de la 13^e conférence des Nations unies sur le changement climatique, les négociations sur ce thème semblent bloquées depuis quelques années. Les pays développés souhaitent que les dispositifs d'aide à l'adaptation rentrent ainsi dans le cadre de ceux prévus pour

l'aide au développement, ce qui leur permettrait de ne pas concéder de moyens additionnels trop conséquents ; les BASIC et les PED – et parmi eux les PMA et le groupe des AOSIS qui sont les plus vulnérables au changement climatique – exigent que l'intégralité des soutiens soient assumés par les pays industrialisés, insistant sur leur responsabilité historique dans le problème climatique. Le cadre de l'aide à l'adaptation reste donc flou – les pays exportateurs de pétrole considèrent même qu'il serait justifié que des compensations leur soient accordées au vu de la baisse de la demande d'énergies fossiles qu'induirait la transition énergétique. L'engagement de négociations constructives sur ce sujet pourrait contribuer à relancer la dynamique des négociations : la prise en compte de l'adaptation par le GIEC en 2004, puis à Bali trois ans plus tard, suite à une demande du G77 en particulier de la Chine, a contribué à convaincre ces pays de s'investir dans les négociations, au moment où le refus américain de ratifier le protocole de Kyoto semblait condamner le processus.

Troisième enjeu : si elle veut parvenir à un accord mondial, l'Union européenne ne pourra faire l'impasse sur le thème de l'équité entre les nations qui constitue l'une des plus fortes revendications des PED : ce sujet était déjà présent à Stockholm, en 1972, dans le propos d'Indira Gandhi qui soulignait que "la pauvreté est la pire forme de pollution" et il a été l'un des principaux arguments avancés par l'Inde pour justifier son refus initial d'adhérer au consensus de Durban.

La formulation d'un accord post 2020 nécessite d'actualiser l'application du principe de responsabilité commune mais différencié, pour prendre en compte l'évolution des pays émergents. Les négociations s'acheminent vers un cadre qui s'éloigne du système d'annexes qui dispensaient les BASIC d'obligations, mais il reste à rehausser les objectifs d'atténuation des émissions proposés par les pays.

La question centrale de la formulation d'un accord équitable et efficace tient dans l'équilibre à trouver entre les efforts à réaliser par les pays émergents, émetteurs majeurs, et les disparités de richesse au niveau national avec lesquelles ils doivent eux-mêmes composer. L'un des auteurs principaux du chapitre sur l'adaptation et le développement (rapport d'évaluation du GIEC, janvier 2001)⁽²⁴⁾, rappelait récemment la difficulté de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre, sans commettre d'injustice : les catégories de populations

[21] Art. 2, "L'avenir que nous voulons", déclaration finale de la conférence "Rio + 20", juin 2012.

[22] Centre Koyré (2012), *op. cit.*

[23] Sur les travaux existants et en cours, voir Centre d'analyse stratégique (2012), "Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement", *La Note d'analyse*, novembre.

[24] Huq S. (2012), "Politics of climate change. Equity and justice in the global climate change debate", *The Daily Star*, January 24.

défavorisées seraient les premières pénalisées par la réorientation des investissements publics issus des politiques de soutien à l'industrie, d'accès à l'énergie ou de sécurité alimentaire, vers une politique de transition énergétique... mais elles seront aussi les plus exposées aux conséquences du changement climatique.

Plusieurs formules existent pour traduire l'équité dans une future régulation mondiale. Dans une publication récente⁽²⁵⁾, R. Guesnerie et N. Stern évoquent ainsi l'opportunité d'un accord engageant les pays à réaliser une égalisation des émissions réelles par tête en 2050, option à laquelle les États-Unis et la Chine sont opposés, ou encore d'un système de quotas d'émissions prévoyant une allocation gratuite aux PED.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 1

Le développement de la solidarité climatique internationale est une priorité ; l'Europe doit favoriser, à cette fin, la mise en œuvre, dès 2014, du Mécanisme technologique, du Fonds Climat vert et du Comité d'adaptation.

Intégrer le changement climatique dans les règles de l'OMC

La gouvernance climatique internationale, née avec celle de l'environnement au début des années 1990, est postérieure aux règles du commerce international.

Les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne peuvent donc faire référence au changement climatique ; de plus, elles ne prennent aujourd'hui que très partiellement en compte les questions d'environnement : en matière de règlement commercial, le sujet n'est abordé que par l'intermédiaire de la jurisprudence de l'Organe de Règlement des Différends (ORD, placé auprès de l'OMC). En 1998, l'Organe a accepté des restrictions à l'importation de produits, en fondant sa décision sur l'impact environnemental de leur procédé de production : en l'occurrence les restrictions avaient été décidées en 1998 par les États-Unis, à l'encontre des importations de crevettes thaïlandaises car leur pêche causait la mort de tortues en voie de disparition⁽²⁶⁾.

La réforme des règles du commerce international en faveur d'une prise en compte du changement climatique est sans conteste un projet de long terme. La conclusion d'un accord climatique sur la base de l'engagement volontaire des États rendra l'adaptation de la réglementation

commerciale de plus en plus nécessaire, afin d'éviter que soit pénalisée la compétitivité des pays qui réalisent le plus d'efforts de réduction des émissions de GES. Les distorsions de concurrence entre les pays taxant le contenu carbone de la production des entreprises et ceux qui ne le font pas pourraient, en cas de modification des règles de l'OMC, être traitées au niveau international, par la mise en œuvre de taxes carbone aux frontières ou de "mécanismes d'inclusion carbone". Ces derniers obligerait les importateurs à s'acquitter de la valeur du contenu carbone de leurs produits (paiement d'une taxe ou achat d'un quota au prix du marché du carbone).

L'OMC pourrait autoriser explicitement ces régulations frontalières et, ainsi, conférer une valeur juridique au rapport de son Secrétariat lequel étudierait leur compatibilité avec les règles du commerce international⁽²⁷⁾.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 2

Intégrer la lutte contre le changement climatique comme priorité dans les règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Raviver le processus onusien en vue d'un futur accord mondial

Le processus de négociation organisé par la CCNUCC est complexe et peu fructueux. Il ne saurait cependant être question de le supprimer, car sa périodicité permet de suivre les actions des États en matière de lutte contre le changement climatique, suscite chaque année un regain d'intérêt des médias, des décideurs et de l'opinion publique, et représente une opportunité non négligeable de conclure un accord mondial. Par ailleurs, il donne aux négociateurs l'opportunité de rester en prise avec les propositions de la société civile lors des événements organisés en parallèle des conférences. Enfin, il accorde un droit de cité aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables aux dérèglements climatiques.

La réforme du processus prendra du temps car elle nécessitera l'unanimité des Parties de la CCNUCC. À long terme, il semble toutefois nécessaire de renforcer le secrétariat de la Convention-cadre qui n'a notamment pas les moyens d'exprimer une volonté stratégique propre en faveur de la lutte contre le changement climatique.

À court terme, les enseignements de la conférence de Cancún suggèrent des moyens de redynamiser les

[25] Guesnerie R. et Stern N. [2012], "Deux économistes face aux enjeux climatiques", *Savoirs et débats économiques, Le Pommier 1*, octobre.

[26] États-Unis-Crevettes-Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, rapport de l'Organe d'appel, WT/DS58/AB/R, 6 novembre 1998.

[27] PNUC et Secrétariat de l'OMC [2009], "Commerce et changements climatiques", rapport conjoint.

négociations. La présidence mexicaine a en effet suscité des échanges sur le fond des sujets (et pas seulement sur la forme), en formant des groupes composés à la fois de ministres et de négociateurs, associant un pays développé et un pays en développement ou émergent, qui avaient pour mission de travailler sur les points de blocage des négociations. De tels groupes pourraient être créés dès maintenant pour préparer le prochain accord mondial afin d'accélérer le dialogue entre les experts et les représentants politiques.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 3

Proposer dès la conférence de Doha (novembre-décembre 2012) la mise en place de groupes de travail associant des ministres et des experts pour préparer l'accord mondial à l'horizon 2015.

La conférence de Copenhague a fourni l'illustration d'un blocage du processus onusien, susceptible de se reproduire lors des prochaines conférences : une vingtaine de pays s'étant alors opposés au texte final, ce dernier n'a pas été adopté par la Convention.

Sans rejeter le principe démocratique fondateur des Nations unies, et sans se leurrer sur la probabilité de conclure rapidement sur les modalités de vote à la Conférence des Parties, en débat depuis une quinzaine d'années, il est néanmoins nécessaire de modifier ces procédures. Cette évolution pourrait se dérouler en deux temps : se concrétiser d'abord dans la pratique puis, à terme, dans les textes afin d'empêcher que la coopération ne soit entravée par des motifs géopolitiques sans lien avec la lutte contre le réchauffement climatique.

Un nouveau règlement relatif à la prise de décision, qui ne reposerait plus sur l'unanimité, reste donc à définir. Il pourrait reprendre les procédures différenciées de l'Assemblée générale des Nations unies qui, selon leur nature, vote ses décisions soit à la majorité simple, soit à la majorité des deux tiers⁽²⁸⁾. Il pourrait également s'appuyer sur une procédure similaire à celle choisie pour le processus de ratification du protocole de Kyoto qui prévoyait sa ratification par plus de 55 pays, responsables de plus de 55 % des émissions de CO₂ mondiales en 1990. Exclure les États africains ou insulaires serait une erreur : leur position particulière les rend garants de l'efficacité de la coopération adoptée.

ORIENTATION STRATÉGIQUE 4

Proposer, dans le cadre de la préparation d'un accord mondial post 2020, une évolution des règles de prise de décision dans les négociations climatiques internationales qui ne reposeraient plus sur l'unanimité mais, selon la nature des sujets, sur des majorités relatives.

CONCLUSION ▶ À la faveur d'une alliance avec les PED et les PMA, l'Europe pourrait orienter les négociations vers l'adoption d'un accord suffisamment ambitieux pour limiter la hausse du réchauffement climatique.

De plus, elle inscrirait la division de ses émissions de gaz à effet de serre par quatre à l'horizon 2050, dans un projet économique, social et politique qui, au moment où elle élabore sa feuille de route énergétique pour 2050⁽²⁹⁾, redonnerait du sens à la construction européenne. L'Union européenne porterait ainsi un discours convaincant sur les bénéfices économiques de la transition énergétique.

Si elle veut parvenir à cet accord, l'Union devra s'investir dans les instruments de solidarité internationale qui font le lien entre lutte contre le changement climatique et développement économique, ainsi que dans les débats relatifs au combat contre la pauvreté et pour l'équité dans la gouvernance climatique, notamment ceux initiés par l'Inde.

Elle devra enfin dialoguer avec les nouvelles équipes dirigeantes de la Chine et des États-Unis sur le contenu du futur accord mondial.

▶ **Mots clés** : changement climatique, climat, négociations, Doha, Durban, Copenhague, Cancún, Rio + 20, *bottom up*, *top down*, GES, GIEC, protocole de Kyoto.



Dominique Auverlot et Blandine Barreau
Département Développement durable

[28] Voir Centre d'analyse stratégique [2011], "De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique", *La Note d'analyse* n° 213, p 10-11.

[29] Voir "Feuille de route vers une économie à faible intensité de carbone", document élaboré par la Commission européenne en mars 2012 qui fait actuellement débat entre les États-membres.

AUTRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :




N° 304 ■ Comment lutter contre le "climatoscepticisme" ?
Risque climatique et opinions publiques (novembre 2012)

N° 303 ■ Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au
développement (novembre 2012)

Rapport :

Où vont les négociations climatiques internationales ?
(novembre 2012)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 305 -
novembre 2012 est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétaires de rédaction :
Delphine Gorges,
Valérie Senné

Dépôt légal : novembre 2012
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre.



www.strategie.gouv.fr