



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Novembre 2012 **COLLOQUE**

## Où vont les négociations climatiques internationales ?



Développement durable

Colloque du mercredi 14 novembre 2012

# Colloque Paris 2012

Où vont les négociations  
climatiques mondiales ?

Colloque 14 novembre 2012



## Avant-propos



**Vincent Chriqui,**  
directeur général  
du Centre d'analyse  
stratégique

Depuis l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992, l'écart se creuse entre la progression des négociations destinées à parvenir à un accord international organisant la lutte contre les bouleversements climatiques et celle du phénomène lui-même. Les rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui ont mis en lumière la responsabilité humaine en la matière, ont également souligné les risques de catastrophes irréversibles et la nécessité d'intervenir rapidement pour limiter la hausse de la température moyenne mondiale.

Les États signataires de la Convention se sont entendus en 2010 sur l'élaboration d'un accord basé sur des engagements volontaires des pays en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Mais, à l'heure actuelle, les promesses des États ne suffisent pas à éloigner la perspective d'un réchauffement global lourd de conséquences. Un rehaussement des objectifs de réduction de l'ensemble des pays est donc nécessaire.

En juin dernier, la conférence « Rio+20 », organisée vingt ans après le Sommet de la Terre, a cependant montré que les pays en développement (PED) et les pays émergents considéraient la lutte contre la pauvreté comme une priorité absolue et un préalable indispensable au développement durable : l'article deux de la déclaration adoptée à l'issue du sommet l'énonce clairement.

C'est pourquoi un accord mondial qui permettra de lutter efficacement contre le changement climatique devra comprendre des objectifs de réduction d'émissions ambitieux, mais il ne pourra s'en tenir là : il devra également prendre en compte la lutte contre la pauvreté, et mettre en œuvre les transferts financiers et technologiques prévus à Cancun en 2010 ainsi que des mesures d'aide à l'adaptation au changement climatique afin de répondre aux demandes des pays en développement. Le bilan du sommet de Rio et ses enseignements pour les futurs accords mondiaux en faveur du développement durable sont l'objet d'une première note d'analyse, correspondant au premier chapitre de ce rapport.

L'autre défi est sans doute de convaincre les opinions publiques des pays « clés » des négociations pour que leurs gouvernements respectifs s'investissent plus efficacement dans la lutte contre le changement climatique. Les enquêtes réalisées témoignent cependant d'une diminution du sentiment d'urgence des populations vis-à-vis des risques climatiques ainsi que du développement du « climatocépticisme », consécutifs à l'échec des négociations onusiennes qui s'est particulièrement manifesté lors de la conférence de Copenhague, en 2009, et à la médiatisation de controverses scientifiques. Le cas des États-Unis, où le doute sur l'origine humaine

du dérèglement climatique est devenu un marqueur d'appartenance politique, est à cet égard révélateur. La deuxième note d'analyse, objet du deuxième chapitre de ce rapport, analyse les indices de la perception du discours des scientifiques sur le climat dans les pays émergents, en France et aux États-Unis, et propose des solutions pour mieux lutter contre le « climatoscepticisme ».

L'Union européenne, en avance dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, n'a jusqu'ici pas réussi à entraîner les négociations vers un accord ambitieux, rassemblant les émetteurs les plus importants. L'année dernière, lors de la conférence de Durban, elle est cependant parvenue à se rapprocher des pays en développement et a ainsi réussi à inscrire à l'agenda la perspective d'un nouvel accord mondial en 2015, qui serait mis en œuvre en 2020 au plus tard. Les PED, premières victimes des conséquences du changement climatique, peuvent manifestement faire pencher la balance dans les négociations. La troisième note d'analyse, reprise dans le dernier chapitre du rapport, revient donc sur les transformations géopolitiques qui ont marqué les négociations, sur le rôle de l'Union dans la gouvernance climatique mondiale, et sur la nouvelle stratégie qu'elle pourrait adopter pour les faire progresser.

Le président français a proposé d'accueillir à Paris en 2015 la conférence qui pourrait concrétiser la signature du nouvel accord. Il importe à présent que l'Europe transforme l'essai marqué à Durban en trouvant, par une diplomatie ambitieuse, les voies d'un compromis satisfaisant avec les principaux émetteurs de gaz à effet de serre, mais aussi avec les pays les plus vulnérables aux risques climatiques.

Ces trois chapitres ont été écrits par Dominique Auverlot et Blandine Barreau du département développement durable, en collaboration avec Olivia Franck pour le premier. Les deux derniers s'appuient sur les principaux enseignements de deux études réalisées à l'issue d'appel d'offres pour le Centre d'analyse stratégique :

- la première par la société Nomadéis, en partenariat avec K-Minos et Semiocast : « Perception internationale du discours scientifique sur la menace climatique par le grand public dans six pays : Afrique du Sud, Brésil, Chine, États-Unis, France, Inde » ; dont les auteurs sont Cédric Baecher, Nicolas Dutreix, Romain Ioualalen pour Nomadéis, Paul Guyot et Jean Charles Campagne pour Semiocast, Etienne Collomb pour l'Agence K-Minos ;
- la seconde, intitulée : « De Rio 1992 à Rio 2012, vingt années de négociations climatiques : quel bilan ? Quel rôle pour l'Europe ? Quels futurs ? » par Amy Dahan, directrice de recherche émérite au CNRS, centre Alexandre-Koyré, EHESS, et par Stefan C. Aykut, actuellement en Post-doc au laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS), Institut Francilien Recherche Innovation Société (IFRIS).

# Sommaire

Avant-Propos .....	3
Sommaire .....	5
Résumés .....	7
Orientations stratégiques.....	9
1. Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement .....	9
2. Comment lutter contre le « climatoscepticisme » ? Risque climatique et opinions publiques.....	9
3. Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques internationales ? .....	9
Chapitre 1 Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement	11
1. Au-delà des déceptions, la conférence a débouché sur un programme de travail	11
1.1. Les objectifs du développement durable constituent l'un des principaux résultats du sommet.....	14
1.2. Les décisions sur la haute mer ont été reportées en 2014.....	16
2. Les motifs d'un accord pragmatique.....	19
3. Mettre en œuvre « le futur que nous voulons » .....	24
4. Conclusion.....	27
Chapitre 2 Comment lutter contre le « climatoscepticisme » ? Risque climatique et opinions publiques.....	29
1. Des situations très diverses dans les principaux pays acteurs des négociations climatiques.....	30
1.1. Aux États-Unis, le climat est devenu un marqueur politique.....	30
1.2. En France, le climatoscepticisme reste un phénomène marginal.....	32
1.3. En Chine, un consensus sur l'existence du changement climatique, mais un sentiment de défiance à l'égard des pays développés accusés de vouloir contraindre le développement chinois.....	34
1.4. En Inde, au Brésil et en Afrique du Sud, des opinions publiques inégalement sensibilisées abordent le sujet sous l'angle géopolitique .....	35
1.5. Les jeunes : une population à part, sensible au problème climatique mais peu inquiète de la menace.....	35
2. Comprendre les écarts entre le discours scientifique et les opinions publiques... 36	
2.1. Même si la climatologie est une discipline « jeune », l'existence d'un changement climatique d'origine anthropique fait l'objet d'un consensus dans la communauté scientifique.....	36
2.2. De l'incompréhension à la désinformation : les ressorts du climatoscepticisme .....	37
2.3. Le rôle des médias traditionnels : l'impact du « <i>storytelling</i> » médiatique.....	39
2.4. La couverture médiatique du changement climatique est en recul.....	40
2.5. Internet, une caisse de résonance pour les discours climatosceptiques.....	40

2.6. De l'opinion aux opinions : que sait-on de la formation des opinions publiques vis-à-vis du changement climatique ?.....	42
3. Recommandations : défendre une vérité qui dérange.....	44
3.1. Expliquer que l'incertitude inhérente à la science ne remet pas en cause le consensus des chercheurs autour du changement climatique. ....	44
3.2. Renforcer la communication du GIEC vis-à-vis du grand public .....	45
4. Conclusion.....	45
<b>Chapitre 3 Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques internationales ? 51</b>	
1. Vingt années de négociations climatiques et d'évolutions géopolitiques majeures .....	51
1.1. Les négociations climatiques, théâtre de la recomposition géopolitique mondiale .....	52
1.2. Le sommet de Copenhague : une ère nouvelle.....	53
1.3. Durban (2011) : des négociations trop lentes .....	54
2. Vers un nouvel accord mondial .....	56
2.1. Un système de « partage du fardeau », fondé en 1992, inadapté à la réalité économique et géopolitique actuelle .....	56
2.2. L'influence croissante des rapports du GIEC dans les négociations.....	57
2.3. Comment tenir compte des positions de la Chine et des États-Unis, mais aussi de celles des PED ?.....	57
2.4. L'éradication de la pauvreté et le droit au développement, préalables au développement durable .....	58
2.5. Les caractéristiques du nouveau régime climatique .....	58
3. L'Union européenne, à la peine dans les négociations climatiques.....	59
3.1. Comment concilier développement et lutte contre le changement climatique dans les négociations ? .....	59
3.2. Le <i>leadership</i> européen remis en question par les autres pays développés..	62
4. Comment l'UE peut-elle agir ? .....	63
4.1. Un accord mondial sur le changement climatique doit traiter les questions liées à l'équité et au droit au développement.....	63
4.2. Intégrer le changement climatique dans les règles de l'OMC .....	65
4.3. Raviver le processus onusien en vue d'un futur accord mondial.....	66
5. Conclusion.....	68

## Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement

Au-delà d'une déclaration finale peu ambitieuse pour certains, la conférence Rio + 20 est porteuse d'enseignements sur l'évolution des négociations internationales. Elle confirme que, dans le domaine du développement durable, le temps n'est plus aux accords mondiaux *top down* qui imposeraient des contraintes aux États. Elle révèle également l'immense fossé qui sépare aujourd'hui la position des pays émergents de celle de l'Union européenne (UE) qui, malgré l'appui de sa société civile, reste isolée dans les négociations. L'agenda initial du sommet prévoyait de parvenir à une définition commune de l'« économie verte », mais le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, et nombre de pays en développement (PED), y ont vu à la fois le souhait de monétariser la protection de l'environnement et le désir des pays développés de défendre un « protectionnisme vert » susceptible de contraindre leur croissance. Ils ont souhaité recentrer le sommet sur le progrès social et le droit au développement : l'accord de juin 2012 et les objectifs de développement durable (ODD) qui ont été adoptés accordent donc la priorité à l'éradication de la pauvreté, qui est considérée comme un préalable indispensable au développement durable, à la sécurité alimentaire, à l'accès à un emploi digne ou à l'énergie. Le sommet a également marqué la réapparition d'un clivage Nord/Sud et la réaffirmation du désir d'équité entre les nations : tenir compte de ces évolutions dans les prochaines négociations internationales est un impératif pour l'Union européenne si elle veut pouvoir être entendue de la part des PED dans les négociations mondiales.

## Comment lutter contre le « climatoscepticisme » ? Risque climatique et opinions publiques

Dans la gouvernance climatique mondiale, les pays sont désormais libres de choisir les réductions de gaz à effet de serre qu'ils entendent entreprendre. La conjugaison des efforts actuellement envisagés ne devrait cependant pas permettre d'éviter des phénomènes dramatiques et irréversibles. Dans ce cadre, les opinions publiques ne pourront servir de « corde de rappel » aux décideurs et les inciter à accroître les efforts de réduction des émissions que si elles sont convaincues des risques climatiques. L'enjeu est plus complexe qu'il n'y paraît : les déceptions suscitées par l'échec du sommet de Copenhague, le développement de la crise économique et la médiatisation de controverses sur le travail des climatologues ont conduit à un recul du sentiment d'inquiétude vis-à-vis du changement climatique et de la nécessité d'agir, surtout dans les pays développés. L'étude de la perception du discours scientifique par les opinions publiques révèle trois constats principaux : d'abord, la sensibilisation des opinions à la menace climatique est extrêmement différente d'un pays à l'autre, mais reste encore globalement moins prégnante dans les pays émergents ; ensuite, le consensus scientifique à propos de l'existence d'un

changement climatique d'origine humaine est largement reconnu dans tous les États, à l'exception des États-Unis ; enfin, les opinions publiques des pays émergents sont difficiles à cerner. Le climatoscepticisme y paraît peu présent, mais les pays développés y sont parfois soupçonnés de vouloir imposer des contraintes au développement économique de ces pays au nom du changement climatique. Faciliter la compréhension du discours scientifique par les opinions publiques est donc un enjeu fondamental pour rallier les suffrages autour d'un nouvel accord mondial véritablement ambitieux, à l'horizon 2015.

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

La signature d'un accord mondial suffisamment ambitieux 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 doivent faire face à une sérieuse crise économique. Il est néanmoins indispensable : les efforts actuels de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) des États ne sont pas suffisants pour prévenir les conséquences graves d'un dérèglement climatique. L'Union européenne a fait de sa politique climatique un instrument de construction communautaire et dispose dans sa mise en œuvre d'une longueur d'avance : elle n'a cependant pas réussi à étendre le protocole de Kyoto au reste du monde et peine à faire entendre sa voix dans les négociations. Elle est néanmoins parvenue à faire accepter en 2011 à Durban l'idée de signer un accord mondial en 2015 : ce succès sera éphémère si elle ne se donne pas les moyens, dès maintenant, de lancer son élaboration. Pour transformer l'essai, l'Union doit mettre en place une diplomatie ambitieuse : elle doit 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 avec les pays en développement, premières victimes des effets du changement climatique. Pour ce faire, il lui faut favoriser une mise en œuvre rapide des mécanismes de transferts financiers et technologiques, considérer la transition vers une société sobre en carbone comme un nouveau « grand projet » européen et montrer que sa réalisation peut aller de pair avec le développement économique et la lutte contre la pauvreté.

# Orientations stratégiques

## 1. Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement

- 1) S'impliquer dans les déclinaisons sociales du sommet de Rio + 20 en contribuant pleinement à la définition des objectifs de développement durable, en particulier ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.
- 2) Lancer rapidement la réforme du Programme des Nations unies pour l'environnement et la création de l'Instance politique de haut niveau, en clarifiant leurs rôles vis-à-vis des institutions onusiennes et en veillant à la participation de la société civile, notamment à celle de la communauté scientifique, au sein de l'Instance politique de haut niveau.
- 3) Doter la Convention de Montego Bay d'un instrument visant à préserver la biodiversité de la haute mer.
- 4) Tester à l'échelle européenne la mise en œuvre de financements innovants.

## 2. Comment lutter contre le « climatoscepticisme » ? Risque climatique et opinions publiques

- 1) Diffuser le plus largement possible les connaissances sur le changement climatique, en insistant non seulement sur les points de consensus scientifique et sur les effets déjà tangibles du phénomène, mais aussi sur les incertitudes et les sujets de désaccord.
- 2) Instituer des correspondants du GIEC dans les grandes régions du monde pour mettre en place une communication réactive et adaptée.

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

- 1) Le développement de la solidarité climatique internationale est une priorité ; l'Union européenne doit favoriser, à cette fin, 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 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, dans le cadre de la préparation d'un accord mondial post 2020, une évolution des règles de prise de décision dans les négociations climatiques mondiales qui ne reposeraient plus sur l'unanimité mais, selon la nature des sujets, sur des majorités relatives.

# Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement

Quarante ans après la conférence de Stockholm<sup>1</sup> et vingt ans après le Sommet de la Terre de Rio<sup>2</sup> la conférence des Nations unies pour le Développement durable (CNUDD ou Rio+20) a, en juin dernier, de nouveau rassemblé, les Etats membres autour de grandes problématiques économiques, environnementales et sociales.

L'accord signé est un compromis dans un contexte de crise. De fait, la rencontre souffre de la comparaison avec celle de Rio 1992<sup>3</sup>, qui avait donné au développement durable une définition et jeté les bases de plusieurs conventions internationales. L'absence de consensus sur la notion d'économie verte, le refus de créer une Organisation mondiale de l'environnement et le manque d'ambition des décisions prises sur les sujets environnementaux ont créé en Europe un sentiment de déception, voire d'échec à l'issue de la conférence : les négociations ont échoué sur des désaccords de fond sur l'ordre des priorités entre enjeux sociaux et environnementaux ainsi que sur le refus de plusieurs pays de s'astreindre à des engagements contraignants, dans un contexte économique peu favorable à l'investissement des Etats.

La présente note revient sur le bilan et sur les principaux aspects géopolitiques de la conférence ; elle formule ensuite une série d'orientations à l'intention des négociateurs français et européens, destinées à garantir une mise en œuvre rapide et ambitieuse des principales opportunités ouvertes par un accord pragmatique.

## 1. Au-delà des déceptions, la conférence a débouché sur un programme de travail

Rio + 20 n'a pas été le sommet de l'économie verte, comme l'espéraient les Européens. C'est bien plutôt le projet de formuler des objectifs de développement durable, qui constituera peut-être son résultat principal. L'accord final est marqué par

---

1 Organisée en 1972 à Stockholm, la conférence des Nations unies sur l'environnement humain est le premier Sommet de la Terre. Elle coïncide avec la publication du rapport du Club de Rome intitulé *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*.

2 Pour un résumé de l'héritage de la conférence de Rio 1992, voir Barreau B. (2012), « Rio + 20 : l'heure du réalisme écologique ? », *La note d'analyse*, n° 261, Centre d'analyse stratégique, janvier.

3 A l'issue du Sommet de la Terre de 1992, trois Conventions étaient prêtes à être adoptées : la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques qui lança le processus de Kyoto, et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification. Seule cette dernière ne fut pas adoptée.

un recentrage sur les thématiques sociales. En outre Rio + 20 n'a proposé ni nouvelle convention à ratifier ni nouveau système de gouvernance contraignante. Les Etats se sont de fait entendus sur un programme de travail. Le véritable bilan de la conférence dépendra donc de l'ampleur de la suite qui y sera donnée.

### **L'amorce d'une réforme de la gouvernance mondiale de l'environnement et du développement durable**

L'amélioration de la gouvernance mondiale, d'une part sur le sujet du développement durable et d'autre part sur celui de l'environnement, était l'une des thématiques inscrites à l'agenda du sommet. L'objectif était de fortifier un système redondant et fragmenté, au bilan mitigé<sup>1</sup>.

Dans le domaine de la gouvernance environnementale, l'Union européenne avait proposé la création d'une agence spécialisée<sup>2</sup> : **la conférence a finalement décidé d'un renforcement du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)** qui contribue pleinement à la coordination des stratégies des différentes institutions onusiennes. Jusqu'ici financé par des contributions volontaires – principalement d'Etats d'Europe du Nord, du Japon et de la Corée du Sud – le Programme sera dorénavant doté de « ressources financières sûres, stables, adéquates et accrues provenant du budget ordinaire de l'ONU et des contributions volontaires<sup>3</sup> ». Par ailleurs, le texte préconise de rendre universelle l'adhésion au conseil d'administration du PNUE, auparavant constitué de 36 pays, afin d'asseoir sa légitimité.

#### **Rio + 20 : un programme de travail**

L'accord final de la conférence de Rio + 20 fait référence par son titre, « L'avenir que nous voulons », au rapport Brundtland de 1987 intitulé « Notre avenir à tous »<sup>4</sup>, qui a défini la notion de « développement durable ». Ce texte relativement long (49 pages, 283 paragraphes) commence par deux sections rappelant les principes de la coopération internationale et appelant à un renouvellement de l'« engagement politique », notamment par l'amélioration des liens entre gouvernance mondiale et société civile. Il met en valeur les deux thématiques qui figuraient à l'agenda officiel de la rencontre dans les deux parties suivantes, respectivement intitulées « économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté » et « dispositif institutionnel du développement durable ». D'autres pistes de travail sont développées sous l'intitulé « cadre d'action et de suivi », qui propose parfois des décisions concrètes, notamment celle de lancer des objectifs de développement durable (ODD) dans la lignée des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), après 2015. La section « moyens de mise en œuvre » traite enfin les questions de commerce international et de transferts financiers et technologiques vers les PED.

Dans le domaine plus large de la gouvernance du développement durable, **l'accord de juin 2012 propose la fondation d'une Instance politique de haut niveau**<sup>5</sup>

1 Voir Barreau B. (2012), « Rio + 20 : l'heure du réalisme écologique ? » *op. cit.* Le paragraphe 19 du texte final de la Conférence établit également que « les progrès accomplis ces dernières années, c'est-à-dire depuis la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992, ont été inégaux ».

2 L'UE proposait une « organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUE) », la France une « organisation mondiale de l'environnement ».

3 « L'avenir que nous voulons », paragraphe 88 de l'accord final de la conférence Rio + 20.

4 En anglais : « The future we want » et « Our common future ».

5 La version française de l'accord mentionne une « Instance politique de haut niveau », la version anglaise parle de « High-level political forum ».

appelée à remplacer la Commission du développement durable. Cet organe du Conseil économique et social des Nations unies, chargé d'examiner la mise en œuvre des décisions du sommet de Rio de 1992, a en effet achevé ses travaux en mai 2011 sans parvenir à un accord.

**La nature et le fonctionnement de cette instance politique devront être définis à travers des discussions intergouvernementales** qui auront lieu à l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2012 à avril 2013. Le texte mentionne que les groupes majeurs<sup>1</sup>, représentants de la société civile depuis 1992, pourraient avoir un rôle participatif au sein de ce forum qui devra « promouvoir la cohérence et la coordination des politiques de développement durable »<sup>2</sup>.

Ces décisions ont déçu les partisans de la création d'une agence onusienne. Cette proposition portée par la France et l'Union européenne et soutenue par une centaine d'Etats, notamment ceux de l'Union africaine, n'a finalement pas rallié les suffrages : les Etats-Unis ont ainsi exprimé des réticences vis-à-vis d'une organisation qui pourraient imposer des règlements contraignants tandis que la Chine a exprimé des doutes sur le financement de cette structure que l'Europe avait proposé d'asseoir sur les structures onusiennes existantes et leurs budgets.

Toutefois, **une évolution notable a eu lieu sur les questions financières**, fondamentales pour garantir la poursuite des négociations et améliorer l'efficacité de la gouvernance internationale.

#### **L'annonce d'une stratégie de financement du développement durable d'ici à 2014**

L'accord signé à Rio rappelle l'engagement d'aide au développement pris par les pays développés, à hauteur de 0,7 % de leur PNB, et enjoint les Etats à le respecter. Il n'élué cependant pas le caractère « considérable » des ressources nécessaires.

Entre les lignes, c'est bien le contexte de ralentissement économique actuel et d'aggravation des dettes souveraines qui se dessine et laisse planer le doute sur la tenue de ces engagements. L'accord rappelle donc l'existence de nouvelles opportunités de coopération Sud/Sud, nées de la croissance économique des pays émergents. En outre, identifiant « de nouvelles possibilités de faire jouer l'effet multiplicateur de l'aide pour mobiliser des flux de ressources privées », il préconise de développer des systèmes de financements innovants. Ceux-ci mettent à contribution le secteur privé, déjà majoritaire dans les investissements utiles à la lutte ou à l'adaptation au changement climatique. Ils fonctionnent soit par ponction (taxes sur les transactions financières, sur les revenus du marché carbone...), soit par l'intermédiaire de garanties publiques destinées à limiter le coût de l'investissement privé (assistance à la mise en œuvre de l'opération financière, prêt à taux spécifique, garanties de prêt...) par un effet de levier maximal.

La conférence a donc décidé de lancer un processus intergouvernemental (lequel sera mis en œuvre d'ici à 2014) afin d'évaluer les besoins financiers des pays en développement et de déterminer une stratégie.

---

1 Neuf groupes sont désignés dans la Déclaration de Rio : les ONG, des syndicats, les collectivités locales, les entreprises et industries, les communautés scientifiques et technologiques, les enfants et les jeunes, les femmes, les agriculteurs, et les peuples et communautés autochtones.

2 « L'avenir que nous voulons », paragraphe 85.

## 1.1. Les objectifs du développement durable constituent l'un des principaux résultats du sommet

Parfois qualifiée d'item « officieux » de l'agenda de Rio, l'idée de créer des objectifs de développement durable n'était initialement pas inscrite parmi les priorités de la rencontre. La proposition a émergé en octobre 2011, lorsque la Colombie et le Guatemala ont suggéré son inscription au programme de travail de la CNUDD.

L'initiative étant relativement récente, il aurait été optimiste de s'attendre à ce qu'elle se concrétise lors du sommet. A l'instar des objectifs du millénaire pour le développement arrêtés pour la période 2000-2015, les ODD formeraient une série de défis à relever à partir de 2015, et avant une échéance précise, dans les trois domaines (social, environnemental et économique) qui définissent le développement durable. Ils seraient fondés sur les principes et les visées de la Déclaration de Rio de 1992, du Plan de mise en œuvre de Johannesburg<sup>1</sup> et de l'Agenda 21<sup>2</sup>. La partie thématique du texte final de Rio+20<sup>3</sup> pourrait également servir de guide.

Répondant aux craintes des PED et de la société civile, qui redoutaient que de nouveaux objectifs ne supplantent les OMD préexistants ou ne limitent les financements de ces derniers, le texte précise également que les ODD ne sauront « faire oublier<sup>4</sup> » les cibles définies en 2000. De fait, les nouveaux objectifs s'appliqueraient à l'ensemble des Etats, tandis que les OMD concernaient de fait essentiellement les PED.

Il est vrai que les deux exercices traitent de sujets comparables dans les domaines du développement socio-économique et de l'environnement. Les ODD devront donc se distinguer, en intégrant efficacement les trois piliers du développement durable dans chaque cible tout en conservant l'ambition des objectifs précédents.

Leur détermination est confiée à un groupe de travail composé des représentants de trente Etats.

### Les pays se sont entendus sur une définition en creux de l'économie verte

**Le second objectif de la conférence était de définir le concept d'« économie verte ».** Ce programme était ambitieux : en précisant les modalités de cette notion « dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté », mention ajoutée à la demande des pays en développement, le sommet devait indiquer les voies économiques permettant de mettre en œuvre le développement durable : investissements publics, stratégie des entreprises, modalités d'élargissement des expérimentations locales...

Le projet a suscité des appréhensions tout au long de la préparation de la conférence, de la part des PED, des pays émergents ainsi que de la société civile. Certains y voyaient la volonté des pays développés d'instaurer un « protectionnisme vert » susceptible de contraindre la croissance des PED, en imposant des normes de production et des barrières « environnementales » aux échanges commerciaux.

---

1 Plan d'action pour réduire la pauvreté et protéger l'environnement adopté lors du sommet de Johannesburg, en 2002.

2 Guide d'action adopté lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 décrivant des programmes de mise en œuvre de chaque objectif du développement durable.

3 Les ODD forment la seconde partie de la section « cadre d'action et de suivi » du texte officiel, à la suite du développement d'un grand nombre de thématiques.

4 « L'avenir que nous voulons », paragraphe 246.

D'autres ont pu craindre que l'économie verte ne recouvre une nouvelle conditionnalité de l'aide publique au développement (APD) ou impose un modèle de développement unique, qui ne tienne pas compte des priorités spécifiquement nationales (lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire). Enfin, la crainte de faciliter le commerce de biens environnementaux – notamment des espèces en voie de disparition – s'est également fait entendre. Le PNUE a qualifié de « mythe » l'idée selon laquelle l'économie verte est « un luxe que seul les pays riches peuvent s'offrir<sup>1</sup> » et la Banque mondiale estimait qu'elle était « abordable » pour tous<sup>2</sup>. A l'évidence, cette notion s'est révélée loin d'être consensuelle.

Les avis divergeaient également sur la forme des décisions à adopter : la proposition européenne sur l'adoption d'une feuille de route n'a pas rallié le Canada et les Etats-Unis, partisans d'un système fondé sur les engagements volontaires des Etats.

**Ces divergences de vue expliquent que l'accord ne contienne pas de définition précise de l'économie verte.** Il énonce simplement qu'elle doit « contribuer à l'élimination de la pauvreté et à la croissance économique durable, améliorer l'intégration sociale et le bien-être de l'humanité, et créer des possibilités d'emploi et de travail décent pour tous, tout en préservant le bon fonctionnement des écosystèmes de la planète<sup>3</sup> ».

Il est également indiqué que chaque pays dispose de voies alternatives pour la réaliser. **Les demandes des PED, pour lesquels l'économie verte devait être reconnue comme un chemin parmi d'autres vers l'élimination de la pauvreté, ont ainsi été entendues.** Des garanties sont exposées à leur intention : sont encouragés « l'apport de ressources financières, le développement des capacités et le transfert de technologies en faveur des pays en développement » afin de « réduire [leur] dépendance technologiques<sup>4</sup> ». L'économie verte doit par ailleurs éviter l'imposition de conditions injustifiées à l'APD et ne pas être un prétexte de discriminations commerciales. Cette vision rejoint en partie celle du PNUE<sup>5</sup>, qui met l'accent sur des aspects sociaux. **Une autre avancée est cependant à noter dans la mise en œuvre concrète du développement durable.** L'adoption du *Cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durable*<sup>6</sup>, qui entérine les stratégies régionales de consommation et de production durables existantes<sup>7</sup> en mobilisant des ressources financières et techniques *ad hoc* en faveur des PED, était espérée depuis la 19<sup>e</sup> Commission du développement durable, en mai 2011. Cette décision est d'autant plus intéressante que le sujet n'était apparu que sporadiquement dans les discussions préparatoires de la conférence.

---

1PNUE (2011), *Vers une économie verte. Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté. Synthèse à l'intention des décideurs*, p. 3.

2 World bank (2012) *Inclusive Green Growth : The Pathway to Sustainable Development*.

3 « L'avenir que nous voulons », paragraphe 56.

4 *Ibid.*, paragraphe 58.

5 Voir PNUE/OIT (2012), *Agir en faveur du développement durable : perspectives pour le travail décent et l'inclusion sociale dans une économie verte*, mai.

6 Document A/CONF.216/5 et par 224-226 de l'accord de Rio 2012.

7 Depuis 2003, le Processus de Marrakech a contribué à la mise en place de programmes régionaux sur la CPD en Afrique, en Asie-Pacifique, en Amérique latine et en Europe. Il découle du plan de mise en œuvre de Johannesburg qui requérait l'élaboration, à terme, d'un cadre d'action mondial sur la CPD.

## 1.2. Les décisions sur la haute mer ont été reportées en 2014

**Observateurs et parties prenantes des discussions attendaient le lancement d'un processus de négociation sur la protection de la haute mer. Situées hors des zones économiques exclusives, ces régions qui constituent plus de 60 % des océans ne relèvent pas de la juridiction des Etats.** Selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer<sup>1</sup> (CNUDM) **les activités qui s'y déroulent sont libres** (navigation, pêche, recherche scientifique, installation de canaux de communication ou d'approvisionnement...).

L'absence de régulation explique que les « eaux internationales » soient particulièrement touchées par les nuisances environnementales induites par les activités humaines : acidification, pollution, érosion de la biodiversité... Dans les années 1980, la découverte dans l'océan Pacifique d'un « continent de plastique », composé d'une multitude de fragments de plastique, en est l'illustration : la « gyre subtropicale » du Pacifique Nord, née de la rencontre de déchets aux points de convergence des courants océaniques, atteindrait une superficie équivalente à six fois celle de la France<sup>2</sup>. Aujourd'hui, aucun Etat n'est responsable de son traitement.

**Le projet d'ajouter un accord spécifique à la haute mer dans la CNUDM s'était imposé lors des réunions préparatoires de la conférence de Rio.** L'UE, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, ou encore le G77 étaient partisans d'engager rapidement des négociations pour combler le vide juridique sur les eaux internationales. A l'ouverture de Rio + 20, le texte de négociation laissait supposer le lancement du processus.

**Mais cette décision été reportée à 2014**, certains pays, notamment les Etats-Unis et le Mexique, s'y étant opposés en raison de leurs activités en haute mer. L'accord retient simplement la nécessité de « s'attaquer d'urgence, avant la fin de la soixante-neuvième session de l'assemblée générale »<sup>3</sup> (2014-2015) des Nations unies à la question de la biodiversité des zones marines au-delà des juridictions nationales. Cette disposition ne fait que donner une échéance à la recommandation rapportée en juin 2011 à l'assemblée générale par le groupe de l'ONU sur la conservation et la protection de la biodiversité marine en haute mer.

Par ailleurs, le texte réaffirme la reconnaissance de problèmes urgents concernant la protection des océans, sans faire de propositions concrètes. Les Etats recommandent ainsi « d'appuyer les initiatives visant à lutter contre l'acidification<sup>4</sup> ». Ils s'engagent à poursuivre le travail prévu par le Plan de mise en œuvre de Johannesburg sur la

---

1 La Convention des Nations unies sur le droit de la mer, ou Convention de Montego Bay, signée en 1982, définit les différents types de zones reconnues dans le droit de la mer : eaux archipélagiques, zones économiques exclusives (ZEE), détroits navigables, fond marins. D'autres accords internationaux, qui fonctionnent sur le principe de l'engagement volontaire ou que peu de pays ont ratifié, visent à préserver la biodiversité en haute mer : Accord relatif à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent à l'intérieur et au-delà des ZEE (stocks chevauchants) et des poissons grands migrateurs, Code de conduite pour une pêche responsable, Accord visant à promouvoir le respect par les navires pêchant en haute mer des mesures internationales de conservation et d'aménagement.

2 Voir Law K.L., Morét-Ferguson S., Maximenko N.A., Proskurowski G., Peacock E.E., Hafner J. Reddy C.M., "Plastic accumulation in the North Atlantic subtropical gyre", *Science*, 2010 ; 329 (5996) : 1185-8.

3 « L'avenir que nous voulons », paragraphe 162.

4 *Ibid.*, paragraphe 166.

préservation des stocks de poisson et la suppression des subventions qui contribuent à la pêche illégale<sup>1</sup> et à la surpêche. Ils réaffirment leur volonté « de créer des aires marines protégées conformes au droit international et reposant sur les meilleures données scientifiques disponibles afin de préserver la diversité biologique et d'assurer l'exploitation durable de ses composantes »<sup>2</sup>.

**Il appartient à présent au groupe de haut niveau du « Pacte sur les océans » lancé par Ban Ki-moon en août dernier de préciser ces mesures.** Composé de représentants de l'ONU, des Etats, du secteur privé, de la communauté scientifique et plus largement de la société civile, le groupe aura pour mission de déterminer les priorités pour « améliorer la coordination et l'efficacité du travail sur les océans au sein des Nations unies [...] ; protéger les populations et améliorer la santé des océans ; protéger et rendre durable l'environnement des océans et ses ressources naturelles ; renforcer la connaissance et la gestion des océans<sup>3</sup> ». La conférence d'Hyderabad, qui a rassemblé en octobre les Parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique, a par ailleurs identifié 56 zones marines d'intérêt écologique et biologique à inscrire dans l'inventaire des aires à protéger.

**L'accord consacre une vision « sociale » du développement durable**

**L'accord reflète l'importance de la question du droit au développement dans les débats de Rio + 20. Il exprime explicitement la nécessité d'accorder une plus grande priorité à son volet social.**

Dès son article II, il classe l'élimination de la pauvreté comme le plus grand défi auquel le monde doit faire face. Il établit ensuite l'ordre des actions à mener. L'éradication de la pauvreté et la sécurité alimentaire mondiale sont ainsi considérées comme des urgences.

Au-delà des précautions prises pour que l'économie verte ne porte pas atteinte au développement des PED, le texte évoque également la réduction de la fracture numérique (paragraphe 44), l'accès à l'eau (paragraphe 119) et à l'énergie (paragraphe 129), ou encore les aspects sanitaires et la lutte contre les épidémies (paragraphe 138). La mention du « bien-être » de l'humanité est récurrente ; l'accord affirme par ailleurs la nécessité de repenser les indicateurs actuellement utilisés pour mesurer le progrès (paragraphe 38).

#### **L'ONU relance les réflexions sur les indicateurs alternatifs au PIB**

Les limites du PIB comme indicateur de progrès économique et social ont été mises en évidence<sup>4</sup>. Cette mesure comptable de la valeur ajoutée de la production d'une région prend seulement en compte les flux d'une activité financière, mesurée par ses productions marchandes, monétarisées. Elle laisse de côté une partie importante de l'économie (travail bénévole et domestique, fourni à titre gratuit), ne tient pas compte des inégalités de richesse, et peut comptabiliser certaines activités contraires au bien-être comme productrices de

1 *Ibid.*, paragraphe 168.

2 *Ibid.*, paragraphe 177.

3 Voir le communiqué de presse du secrétariat des Nations unies : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42668#.UFNPahrpw11>.

4 Voir notamment en France Stiglitz E., Sen A. et Fitoussi J.-P. (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Paris, La Documentation française, septembre. Voir aussi Jackson T. (2009), *Prosperity Without Growth? The Transition to a Sustainable Economy*, Sustainable Development Commission, mars.

richesse. Enfin, le PIB ne mesure pas la durabilité d'une économie vis-à-vis des ressources naturelles.

Il pourrait être amendé pour intégrer la valeur des ressources naturelles et du bien-être des sociétés. Certains organismes travaillent à l'élaboration d'indicateurs complémentaires : l'OCDE propose un Indicateur du vivre mieux inspiré de l'Indicateur de développement humain (IDH) évaluant la qualité de vie<sup>1</sup>, le vice-premier ministre britannique a annoncé en marge de Rio + 20 un indicateur « GDP + » intégrant des critères environnementaux pour 2020<sup>2</sup>, l'UE a lancé en 2007 l'initiative « Au-delà du PIB ». En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques<sup>3</sup> met au point une palette d'indices complémentaires au PIB et des travaux franco-allemands ont été menés pour déterminer les mesures les plus adéquates de la « performance économique, [du] bien-être et [de] la soutenabilité<sup>4</sup> ». L'élaboration d'indicateurs permettant de visualiser la durabilité de la croissance est difficile : il s'agit de circonscrire les notions complexes de bien-être et de soutenabilité dans un indice composite ou un tableau de bord, selon des critères environnementaux, sociaux, sanitaires... tous très différents.

Le texte de Rio+ 20 appelle la Commission de statistique du secrétariat de l'ONU à créer un groupe de travail pour mettre au point des compléments au PIB sur la base des travaux existants. Lors de la conférence, le PNUE a lancé un « indice vert » qui tient compte, en plus du PIB, de l'état des écosystèmes, du capital naturel et du capital humain (*via* l'IDH). Le Programme compte l'élargir à d'autres pays<sup>5</sup>.

Mais le consensus politique fait défaut sur le sujet, d'autant que les préférences collectives sont hétérogènes au niveau international. L'évolution du PIB suscitera les réticences des Etats qui se trouveraient en quelque sorte déclassés. La place d'un pays dans la hiérarchie économique mondiale a en effet un impact sur la décision d'investissement ou d'implantation d'acteurs étrangers, ou les taux auxquels le pays peut emprunter auprès de bailleurs internationaux. L'indice vert révèle ainsi que les pays montrant les taux de croissance du PIB les plus dynamiques (Chine, Etats-Unis, Brésil...) enregistrent également un important déclin de leurs ressources naturelles... mais il positionne également la Chine en tête du classement<sup>6</sup>.

Enfin, le texte reprend en partie une proposition de l'OIT encourageant les initiatives locales et nationales qui offrent un **socle minimal de protection sociale aux populations** (paragraphe 156). La mise en œuvre de protections de santé (paragraphe 62) est également préconisée.

**Une consécration de l'évolution de la gouvernance mondiale vers un modèle non contraignant.**

**Contrairement au Sommet de la Terre de 1992 (*cf. supra*), Rio + 20 n'instaure ni Convention ni texte ayant une valeur juridique.**

1 <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.

2 Déclaration de Nick Clegg le 23 juin 2012.

3 [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=ecofra10d](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ecofra10d).

et

[http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers\\_web/stiglitz/performance\\_eco.htm](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/performance_eco.htm).

4 *Évaluer la performance économique, le bien-être et la soutenabilité*, rapport du Conseil d'analyse économique et du Conseil allemand des experts en économie, 2010 <http://www.cae.gouv.fr/+Evaluer-la-performance-economique-le-bien-etre-et-la-soutenabilite.22+.htm>.

5 Le rapport analyse l'évolution de l'indice entre 1990 et 2008 afin de le comparer au PIB. Les données proviennent de 20 pays représentant 72 % du PIB mondial : l'Allemagne, l'Australie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Chine, la Colombie, l'Equateur, la France.

6 Voir Boisson M. et Mareuge C. (2008), « Au-delà du PIB, le bonheur ? », *La note de veille*, n° 91, Centre d'analyse stratégique, février.

Face à la lenteur des négociations, **le pays organisateur a en effet préféré privilégié dans le texte final une forme de gouvernance mondiale *bottom up*** qui n'impose aucune contrainte ; les Etats sont invités à agir de leur propre initiative selon les grandes lignes tracées par les négociateurs.

Ainsi, le dernier paragraphe décide de la création d'un répertoire web destiné à recueillir les engagements avancés volontairement par toutes les parties prenantes en faveur du développement durable<sup>1</sup>. Gouvernements, organisations internationales et membres de la société civile sont invités à formuler des propositions jusqu'à la fin de l'année 2012, dans la lignée des quelques 700 engagements enregistrés en juin. Une vingtaine de pays y ont pour l'heure contribué.

Nombre des propositions font partie de programmes plus larges. Le secrétaire général des Nations unies a ainsi mis en avant le projet « Energie durable pour tous<sup>2</sup> », initié en 2009, visant à permettre un accès universel à des services énergétiques modernes, à doubler le taux d'amélioration du rendement énergétique et la part d'énergies renouvelables dans le mix énergétique mondial d'ici à 2030. L'UE, *via* le plan « De l'énergie pour doper le développement<sup>3</sup> » présenté en avril 2012 par la Commission, s'y est engagée, aux côtés du Ghana, de la Norvège, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, du Danemark et du Brésil, afin de donner accès aux sources d'énergie durable à 500 millions personnes supplémentaires dans les PED.

La déclaration finale du sommet encourage par ailleurs des coopérations régionales (paragraphe 185), notamment la solidarité Sud/Sud : l'APD apportée par les pays émergents aux PED et aux PMA (pays les moins avancés) est ainsi reconnue (paragraphe 260). De fait, le sommet a vu se concrétiser des collaborations entre des pays d'Amérique latine et d'Afrique dans le domaine des énergies renouvelables. En outre, la coopération financière entre la Chine et le Brésil s'est accélérée : les deux pays ont annoncé, en marge de la conférence, un échange de devises de 30 milliards de dollars dans le but de réduire leur dépendance au dollar.

L'architecture *bottom up* n'est pas une nouveauté : **il semble que la coopération internationale pour le développement durable suive le même chemin que celle qui organise la lutte contre le changement climatique**. Depuis le sommet de Copenhague en 2009, les pays réunis sous l'égide de la Convention Climat ont en effet entrepris de collaborer par l'intermédiaire d'engagements volontaires ; il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette formule vis-à-vis des enjeux.

## 2. Les motifs d'un accord pragmatique

Rio + 20 est décrit comme le sommet de la crise : l'absence de promesses en matière d'aide publique au développement et l'affirmation par nombre d'Etats de la prééminence de leur souveraineté nationale vis-à-vis de projets de régulations internationales peuvent être interprétées comme une conséquence de l'accroissement de la contrainte budgétaire sur les finances publiques et de la préoccupation majeure qu'est devenue la relance économique domestique dans de nombreux pays.

Ce résultat contraste avec les ambitions initiales du sommet, notamment exprimées par les secrétaires généraux de la rencontre. Brice Lalonde souhaitait « faire le lien

---

1 <http://www.uncsd2012.org/voluntarycommitments.html>.

2 *Sustainable Energy for All*, ou SE4ALL.

3 Traduction officielle de l'anglais « Energising development ».

entre environnement et développement » tandis que Sha Zukang<sup>1</sup> visait « un accord politique contraignant » et « un *compendium* d'engagements volontaires<sup>2</sup> » et avait ainsi listé six objectifs, parmi lesquels seul le lancement d'une réflexion pour définir des ODD post-2015 aura été repris. Plusieurs éléments expliquent que le programme n'ait pas été réalisé.

**La présidence brésilienne était déterminée à obtenir la conclusion d'un accord.**

**Le pays hôte de la conférence avait à cœur de s'assurer que la rencontre ne se conclue pas comme à Copenhague en 2009.** Ce sommet très médiatisé avait suscité de grands espoirs pour la relance de la coopération climatique mondiale : *in fine*, un nombre restreint de chefs d'Etat avait négocié à la dernière minute et de façon peu transparente une déclaration moins ambitieuse que prévu, qui n'avait pas recueilli l'unanimité. Beaucoup d'observateurs ont qualifié d' « échec » la rencontre qui devait initialement donner suite au Protocole de Kyoto après 2012.

Le gouvernement brésilien voulait saisir l'opportunité de cette conférence pour s'imposer sur la scène internationale et recentrer les débats sur la question du développement<sup>3</sup>.

Un mois avant l'ouverture de la conférence à Rio, le secrétaire général des Nations unies estimait que la progression des négociations préparatoires n'était pas assez rapide : malgré une série de rencontres officielles depuis le printemps 2010, puis de réunions régionales autour du premier projet d'accord (*Draft Zero*), seuls 20 % du texte de 200 pages faisaient alors l'objet d'un consensus. Cette situation a décidé les délégations à se rencontrer une fois de plus, une semaine avant la conférence, autour d'une version synthétique de 80 pages.

En annonçant quatre jours avant l'arrivée des chefs d'Etat qu'il souhaitait finaliser le texte sous 24 heures, le Brésil a dissuadé les négociateurs de prolonger les discussions et les a incités à élaborer un texte fondé sur le plus petit dénominateur commun. La plupart des points de contentieux, traditionnellement présentés entre crochets dans le texte, ont donc été supprimés. **Seules les formules sur lesquelles l'ensemble des délégations s'entendaient ont été conservées : la déclaration finale regroupe les avancées réalisées par les négociateurs avant l'arrivée des chefs d'Etat.**

#### **Le Brésil, acteur de premier plan des défis environnementaux et de l'évolution géopolitique mondiale**

Sixième économie mondiale, le Brésil est emblématique des pays « émergents » en forte croissance économique depuis les années 1990. Le moteur de la croissance (+ 3,8 % en moyenne au cours de la décennie) repose en grande partie sur l'exploitation de ressources naturelles (agricoles, minérales, pétrolières). Le pays englobe également la majeure partie de l'Amazonie.

1 Ancien ambassadeur de la Chine auprès des Nations unies.

2 Déclarations sur le site de la conférence (<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=677&type=230&menu=39>) et dans les médias chinois ([http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/14/content\\_15502781.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/14/content_15502781.htm)).

3 Voir l'analyse de C. Aubertin avant l'ouverture de la conférence : Aubertin C. (2012), « Repenser le développement du monde : le Brésil se met en scène à Rio + 20 », *Mouvements*, 2012/2, n° 70, p. 43-58.

Sur le plan environnemental, l'Etat brésilien a été critiqué dans les années 1980 en raison de la déforestation amazonienne. Par la suite, l'application effective du code forestier a divisé par quatre le déboisement, de 2004 à 2011.

L'équilibre est cependant fragile entre développement économique et protection de la biodiversité. L'industrie agro-alimentaire entretient un lobbying intense auprès du Parlement, dont plus de la moitié des membres sont des *ruralistas*, représentants du secteur agricole. La conférence Rio + 20 est intervenue au cours d'un moment de tension pour la présidence brésilienne, qui a dû se prononcer sur une proposition de loi sénatoriale autorisant l'installation d'exploitations agricoles dans des zones défrichées avant juillet 2008 et permettant le déboisement d'espaces jusqu'ici protégés.

Dilma Rousseff avait jusqu'au 25 mai pour statuer. Soumise aux pressions des écologistes qui réclamaient un veto total et à la menace d'un retrait du soutien des *ruralistas* de la coalition gouvernementale, elle a finalement décidé un veto partiel. Elle a supprimé l'amnistie prévue pour le défrichement des berges au bénéfice d'une obligation de reconstituer la végétation proportionnellement à la superficie de l'exploitation, mais n'a pas satisfait les écologistes, car les exploitations de moins de 400 hectares ne tombent pas sous l'obligation de restaurer les surfaces déboisées jusqu'en 2008, et certains propriétaires de plusieurs domaines de taille réduite échapperont à cette contrainte. En outre, la proportion des zones préservées passe de 80 % à 50 %.

Le Brésil abordait donc l'organisation de Rio + 20 avec le double objectif d'asseoir sa reconnaissance géopolitique et d'envoyer un signal fort sur sa capacité à concilier développement économique et social et préservation de l'environnement.

Sources : Ben Jelloul M., Meunier N. et Sy M. (2012), « La croissance chez les grands émergents : convergences et tensions », *La note d'analyse*, n° 285, septembre, et Le Tourneau, F.M (2012), « De Lula à Dilma : le Brésil du Parti des travailleurs est-il vert ? »,

*Questions internationales*, n° 55, mai-juin.

Certains acteurs, notamment l'UE, ont alors réclamé de relancer les négociations afin de conclure un accord plus ambitieux ; ils ont cependant dû renoncer devant le risque de provoquer la reprise des débats à propos des points sur lesquels un consensus avait été trouvé.

### **La crise économique a eu raison de l'influence européenne**

**Particulièrement touchée par le ralentissement de la croissance mondiale et l'exposition de l'économie de certains de ses Etats membres, l'UE n'a pas réussi à faire entendre ses propositions.** La délégation menée par le président de la Commission européenne et le Commissaire européen à l'environnement avait pourtant réussi à parler d'une seule voix, et l'Union avait fait parvenir au secrétariat de la conférence une contribution parmi les plus complètes<sup>1</sup>.

La crise de la dette souveraine a cependant miné sa légitimité. Le G20 de *Los Cabos* qui se tenait la veille de l'ouverture de la conférence de Rio + 20 a essentiellement porté sur la crise de la zone euro, pointant du doigt la difficulté des pays concernés à y répondre, voire à la prévenir. L'incapacité de l'UE à répondre à la requête financière de la Chine et du G77, qui sollicitaient la création d'un fonds international consacrant au développement durable 30 milliards de dollars par an, a contribué à affaiblir sa position, notamment en faveur de la création d'une Organisation mondiale de l'environnement.

**L'impulsion n'est pas non plus venue des Etats-Unis, restés en retrait des négociations : le contexte de crise et de campagne électorale n'aurait pas permis**

<sup>1</sup> <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=240&menu=20>.

au président Obama de prendre des engagements en matière de solidarité financière internationale.

Finalement, la Chine, les Etats-Unis et de nombreux Etats ont **exprimé de fortes réticences à l'idée de renoncer à leur souveraineté nationale** sur certains sujets (gouvernance des ressources naturelles, législations sociales, normes environnementales...), et donc à la formulation d'engagements ou à la création d'une agence dédiée à l'environnement.

L'absence de nombreux décideurs a sans doute contribué à restreindre l'ambition du compromis final et à rendre impossible sa renégociation, qui aurait eu lieu sans Barak Obama, Angela Merkel ou David Cameron.

### **Les pays développés n'ont pas entendu l'appel des PED à renforcer le volet social du développement durable**

Une divergence de fond sur l'orientation du sommet a handicapé l'avancée des négociations. **De nombreux pays développés assimilaient Rio + 20 à un sommet dédié à la préservation de l'environnement** : de là l'insistance de l'Europe pour la création d'une organisation mondiale de l'environnement et l'adoption d'une feuille de route de l'économie verte. Cette interprétation a pu susciter des attentes considérables du côté de la société civile dans ces pays, notamment des ONG. Les déceptions dont la presse occidentale fait l'écho à propos du résultat de la conférence en témoignent également.

**Les PED et les pays émergents ont cependant émis le souhait de remettre à l'ordre du jour les questions économiques et sociales.** Le négociateur brésilien expliquait ainsi en septembre 2011 que Rio + 20 devait « désenvironnementaliser » l'approche actuelle de l'objet de la conférence<sup>1</sup>; tandis que le vice-ministre des Affaires étrangères chinois rappelait, avant l'ouverture du sommet, la nécessaire complémentarité entre les trois piliers du développement durable et le caractère indispensable du pilier social<sup>2</sup>. Cette approche accorde une priorité au rattrapage économique et à l'élimination de la pauvreté. Le G77 a ainsi insisté pour que le principe de responsabilité commune mais différenciée<sup>3</sup> – qui distingue les obligations des pays industrialisés de celles des PED – soit rappelé dans le compromis final. Par ailleurs, certains pays n'étaient pas favorables à la création d'une organisation mondiale de l'environnement, estimant qu'un éventuel renforcement de la gouvernance mondiale dans ce domaine n'était pas prioritaire.

Ce décalage n'est cependant pas nouveau : dès la conférence de Stockholm en 1972, le premier ministre indien Indira Gandhi soulignait que « la pauvreté était la pire forme de pollution » et appelait à la combattre avant tout<sup>4</sup>.

---

1 <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/sep/12/rio-20-earth-summit-global-climate-talks>.

2 <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t942946.htm>.

3 Principe n° 7 de la Déclaration de Rio (1992) : « Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

4 Voir sur ce point *De Rio 1992 à Rio 2012, vingt années de négociations climatiques : quel bilan ? Quel rôle pour l'Europe ? Quels futurs ?*, rapport pour le Centre d'analyse stratégique par le Centre Alexandre Koyré, novembre 2012.

Contrairement aux Européens, le Brésil et de nombreux PED considèrent le résultat de Rio + 20 comme un succès, du fait notamment de la primauté accordée à l'élimination de la pauvreté. Pour la Chine, l'enjeu était avant tout de reconnaître que chaque pays devait trouver son propre modèle d'économie verte, sans qu'aucun canevas ne puisse être imposé par la communauté internationale.

### **Rio + 20 a fait réapparaître un clivage Nord/Sud**

**La conférence de juin 2012 a vu un retour à l'antagonisme Nord/Sud. Les pays émergents se sont accrochés à leur appartenance au groupe G77 pour négocier** et insister sur le maintien du principe de responsabilités communes mais différenciées. Ce clivage est apparu nettement lors des discussions sur la partie du texte final portant sur les « moyens de mise en œuvre », c'est-à-dire les financements et les soutiens techniques (construction de capacité) et technologiques. Au début des négociations finales à Rio, le G77 s'est retiré des discussions sur l'économie verte en attendant qu'un accord soit trouvé sur les financements, à la suite de sa proposition de création d'un fonds dédié au développement durable.

**La réapparition d'une fracture entre pays développés et G77 à Rio est d'autant plus surprenante que les PED se sont constamment éloignés des pays émergents dans le cadre des négociations climatiques**, lors des conférences de Copenhague puis de Cancún<sup>1</sup>. S'ils appartiennent toujours au G77, les pays émergents qui se distinguent des PED par leur dynamisme économique et leur empreinte environnementale croissante (premier émetteur mondial de gaz à effet de serre depuis 2006, la Chine aurait en 2011 rattrapé l'Europe en termes d'émissions par habitant<sup>2</sup>) ont désormais leur propre groupe de négociation<sup>3</sup>. Ils ont par ailleurs été sévèrement critiqués par les Etats les plus vulnérables aux effets du changement climatique pour leur réticence à s'engager dans un accord international lors de la conférence de Durban. Cette déconstruction du clivage Nord/Sud s'était confirmée fin 2011 à la conférence de Durban, dont le texte final n'établissait pas de différence entre les principaux émetteurs de gaz à effet de serre<sup>4</sup>.

**Le rapprochement entre PED et émergents pourrait être purement conjoncturel et ne pas refléter l'évolution géopolitique actuelle.** De fait, à Rio, le G77 ne s'est pas exprimé de manière unanime en toutes circonstances : des divergences sont apparues au sujet de la création d'une organisation onusienne dédiée à l'environnement, à laquelle les pays africains étaient favorables, contrairement aux pays émergents et à d'autres PED. Néanmoins, la priorité accordée à l'élimination de la pauvreté dans l'accord constitue un avertissement pour les Etats qui voudraient conclure des accords mondiaux sur le développement durable : s'ils ne traitent pas cette question, ils risquent de réactiver le clivage Nord/Sud et être confrontés à un échec.

---

1 Auverlot D. et Barreau B. (2011), « De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique », *La note d'analyse*, n° 213, Centre d'analyse stratégique, février.

2 En 2011, les émissions chinoises atteindraient en moyenne 7,2 t CO<sub>2</sub>e par personne, les émissions européennes représenteraient 7,5 t CO<sub>2</sub>e par personne. Voir Oliver J.G.J., Janssens-Maenhout G. et Peters J.A.H.W. (2012), *Trends in global CO<sub>2</sub> emissions* ; La Haye, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency ; Ispra : Joint Research Centre.

3 Groupe des BASIC (acronyme de Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine).

4 Auverlot D. et Barreau B. (2012), « De Durban à Doha : l'Europe doit confirmer son retour dans les négociations climatiques », *La note d'analyse*, n° 279, Centre d'analyse stratégique, septembre.

### 3. Mettre en œuvre « le futur que nous voulons »

Sans nouvelle convention à ratifier ni objectifs contraignants, le bilan de Rio + 20 dépendra donc du suivi du programme de travail dont les grandes lignes ont été fixées à l'issue de la rencontre.

Même si les résultats de la conférence peuvent sembler décevants sur le plan environnemental, il est fondamental que l'Union européenne s'implique dans leur mise en œuvre, en particulier dans les volets sociaux, si elle souhaite à moyen terme une gouvernance mondiale de l'environnement plus efficace.

- S'impliquer dans les déclinaisons sociales du sommet de Rio + 20 en contribuant pleinement à la définition des objectifs de développement durable, en particulier ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire.

**Les ODD représentent une opportunité unique de raccorder développement économique, progrès social et protection environnemental, et de favoriser le dialogue entre pays développés et en développement.**

Beaucoup des objectifs du millénaire pour le développement, dont les ODD prendront la suite, ne sont pas en voie d'être atteints pour 2015. Ils ont cependant permis des progrès dans certains domaines liés à la santé humaine et à la réduction de la pauvreté<sup>1</sup>.

Les ODD devront aussi être aussi audacieux, et se distinguer des précédentes cibles par une pleine intégration des trois piliers du développement durable dans chaque objectif. **Un équilibre devra être trouvé afin de satisfaire tous les besoins économiques, sociaux et environnementaux de la population mondiale et de la planète. Cette réconciliation est fondamentale : à long terme, la lutte contre la pauvreté est en effet incompatible avec la dégradation environnementale, et l'appauvrissement des ressources naturelles conduit à celle des populations.**

Les ODD pourraient réintroduire parmi les priorités de la communauté internationale les cibles adoptées au cours des vingt dernières années qui n'ont pas encore été suffisamment satisfaites : augmentation de la production de cultures alimentaires dans les PED, diminution de la population souffrant de malnutrition, ou encore, sur le plan environnemental, limitation de l'érosion de la biodiversité.

**Il importe également de mettre au point des indicateurs fiables** : le rapport quinquennal « GEO-5 » du PNUE sur le suivi des objectifs décidés par les Sommets de la Terre<sup>2</sup> montre que, sur les 500 objectifs fixés lors des précédentes conférences (Rio en 1992 et Johannesburg en 2002), seuls 90 ont pu être évalués, faute d'instruments de mesures et de données suffisantes. Il manque notamment des indicateurs sur la pollution de l'eau dans de nombreux pays. Le PNUE souhaite également la mise en œuvre d'un tableau de bord mondial des indicateurs du développement durable<sup>3</sup>.

---

1 Voir le rapport des Nations unies sur les OMD en 2011 : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/report2011.shtml>.

2 Voir la liste des objectifs et leur état de réalisation : [www.unep.org/geo/pdfs/geo5/Progress\\_towards\\_goals.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/Progress_towards_goals.pdf).

3 *The need for numbers - goals, targets and indicators for the environment*, Global Environmental Alert System, Global Environmental Alert Service Bulletin, UNEP, 03/2012.

Le secrétaire général des Nations unies a choisi de prendre conseil auprès de deux panels : un groupe d'experts de haut niveau chargé de travailler sur la suite à donner aux OMD post-2015<sup>1</sup>, qui produira un rapport au premier semestre 2013, et le groupe de travail intergouvernemental rassemblant les représentants de trente Etats, chargé d'établir la liste des ODD. Leurs deux rapports seront examinés conjointement.

Les délais seront très courts pour y parvenir : les évaluations des OMD sont en cours, et les nouveaux objectifs devront être prêts pour 2015.

- **Lancer rapidement la réforme du PNUE et la création de l'Instance politique de haut niveau, en clarifiant leurs rôles vis-à-vis des institutions onusiennes et en veillant à la participation de la société civile, notamment à celle de la communauté scientifique, au sein de l'Instance politique de haut niveau.**

En septembre dernier, la suite à donner à la conférence de Rio a été précisée à l'issue de l'assemblée générale des Nations unies, notamment sur la définition de l'Instance politique de haut niveau et de la gouvernance renforcée de l'environnement<sup>2</sup>.

Au-delà de ces processus organisationnels, les sphères de compétences respectives du Conseil économique et social (ECOSOC), qui doit par ailleurs être renforcé<sup>3</sup>, de l'Instance politique de haut niveau et du « nouveau » PNUE devront ainsi être plus clairement définies. La position de l'Instance est particulièrement floue ; il serait souhaitable de ne pas la rattacher à l'ECOSOC, comme la Commission du développement durable qu'elle a vocation à remplacer, et qui a enregistré peu de succès.

Plus largement, **la répartition des tâches entre les différents organismes onusiens compétents en matière de développement durable (DAES, PNUE, PNUD, FAO...<sup>4</sup>) demande à être déterminée pour éviter une concurrence institutionnelle, voire une duplication des activités de ces acteurs. La collaboration de ces institutions dans une logique de projet gagnerait également à être renforcée<sup>5</sup>.**

**Autre défi mentionné dans l'accord de Rio (paragraphe 78), l'amélioration de la cohérence du dispositif onusien avec les institutions de Bretton Woods est un chantier de long terme, qu'il est pourtant indispensable de mettre en œuvre pour distiller des incitations efficaces au respect des principes du développement durable par le biais des réglementations commerciales internationales.**

Par ailleurs, l'accord de Rio + 20 précise que l'Instance qui va être créée « pourrait [...] promouvoir la transparence et la mise en œuvre [de la gouvernance du développement durable] en renforçant le rôle consultatif et la participation des grands groupes et autres parties prenantes au niveau international afin de mieux faire usage de leur expertise, tout en conservant le caractère intergouvernemental des débats<sup>6</sup> ». **L'enjeu réside dans l'obtention d'une plus grande intégration de la société civile à**

---

1 En mai dernier, le secrétaire général des Nations unies a nommé trois coprésidents du groupe : Susilo Bambang Yudhoyono, président de l'Indonésie, David Cameron, premier ministre britannique et Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Liberia.

2 Voir le récapitulatif du 14 septembre 2012 : *Follow-up to the Rio + 20 outcome document-Responsibilities of the UN system*.

3 Résolution 61/16 de l'AGNU adoptée en décembre 2006.

4 Département des Affaires économiques et sociales, Programme des Nations unies pour l'environnement, Programme des Nations unies pour le développement, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

5 Voir sur ce point les expérimentations menées par l'ONU dans le cadre de l'initiative « Delivering as one » : <http://www.undg.org/?P=7>.

6 « L'avenir que nous voulons », paragraphe 85.

**la prise de décision, puisque que les groupes majeurs (ou « grands groupes ») ont déjà un rôle consultatif.**

Ces acteurs ont fait entendre leur voix lors de la conférence. A l'issue des « sandwich days », quatre jours de débats réunissant la société civile autour de dix thèmes à la veille de l'ouverture de la conférence, une liste de trente recommandations a été établie à l'intention des chefs d'Etat et de gouvernement.

L'intégration pleine de ces parties prenantes dans l'Instance chargée de définir les contours et la coordination de la stratégie onusienne du développement durable doit permettre de faire avancer les débats, en reconnectant les requêtes des acteurs non-étatiques (ONG, collectivités locales, syndicats...) aux négociations. Il paraît fondamental d'associer la communauté scientifique à l'Instance politique de haut niveau pour garantir la réalisation des engagements volontaires enregistrés à l'issue de la conférence, par la mise en place d'outils de suivi et d'alerte.

- Doter la Convention de Montego Bay d'un instrument visant à préserver la biodiversité de la haute mer.

Le sommet de Rio 1992 avait lancé une dynamique qui aboutit en 1995 à compléter la CNUDM afin de protéger les ressources halieutiques dans des zones à cheval sur les zones nationales et sur la haute mer, ainsi que dans les espèces migratoires.

**Il s'agit à présent de combler le vide juridique qui caractérise le domaine de la haute mer, afin de préserver sa biodiversité.** Pour l'heure, seules quelques rares activités y font l'objet d'une régulation – les activités minières sont notamment soumises à l'autorisation de l'Autorité internationale des fonds marins (International Seabed Authority), organisme intergouvernemental autonome créé en 1994. Il manque une organisation internationale responsable de la protection de la haute mer, en premier lieu de son nettoyage.

Cette mission devra être relevée dans le cadre du « pacte pour les océans » (oceans compact) lancé par Ban Ki-Moon à la suite de la conférence de Rio. **Le groupe de haut niveau sur les océans chargé de définir la stratégie du pacte devra trouver les moyens de rallier les pays les plus réticents à l'établissement de règlement au-delà des limites nationales**, notamment les Etats-Unis, le Canada, la Russie, l'Islande et la Corée du Sud.

- **Tester à l'échelle européenne la mise en œuvre de financements innovants.**

**Mobiliser des ressources financières « nouvelles et additionnelles » sera probablement le principal défi de la communauté internationale dans les années à venir : la crise économique a définitivement révélé l'insuffisance de l'aide publique**, qui ne peut satisfaire les besoins des pays en développement pour lutter contre le changement climatique ou la désertification, construire une capacité de résilience dans les zones surexposées à ces dérèglements, investir dans les secteurs qui permettront, à terme, d'éradiquer la pauvreté et d'assurer la sécurité alimentaire... Ces financements reposant en grande partie sur la contribution du secteur privé ont été retenus comme objectifs par la Convention Climat. L'accord de Rio 2012 demande l'établissement d'une stratégie efficace de financement du développement durable, mais cette réflexion, qui a cours depuis longtemps, doit être accompagnée de volonté politique.

L'UE pourrait faire office de laboratoire dans ce domaine en mettant en œuvre elle-même des financements innovants afin de faire la démonstration de leur utilité et de leur faisabilité. Des perspectives intéressantes résident ainsi dans les instruments

permettant aux bailleurs publics (banques de développement ou Etats) d'opérer un effet de levier vis-à-vis de l'investissement privé, par des mécanismes de garantie de projets<sup>1</sup>. La construction de capacités (infrastructurelles, administratives, de formation) dans les PED, en vue de renforcer leur adaptation au changement climatique ou encore d'augmenter leur production agricole, pourrait en bénéficier.

## 4. Conclusion

La conférence de Rio + 20 n'a pas produit la feuille de route espérée pour une économie verte et équitable, ni instituée une nouvelle organisation internationale dédiée à l'environnement. Des avancées ont cependant été enregistrées. La conférence a amorcé une réforme du PNUE et lancé des réflexions sur l'amélioration de la gouvernance du développement durable et les financements innovants. Un certain nombre de chantiers doivent à présent être lancés : objectifs du développement durable, engagements volontaires, initiatives multilatérales engagées en marge du sommet, protection de la haute mer, amélioration des outils de mesure de la croissance et du bien-être. La rencontre a enfin recentré le débat sur l'éradication de la pauvreté, préalable indispensable au développement durable, et l'élimination de la faim. Aux pays développés d'en tenir compte dans les prochaines négociations internationales.

---

<sup>1</sup> Voir Buba J. et Fichen A. (2011), « Les financements innovants au service du climat », *La note d'analyse*, n° 252, Centre d'analyse stratégique, novembre.



# Comment lutter contre le « climatoscepticisme » ? Risque climatique et opinions publiques

Depuis 2010, la lutte contre le changement climatique est organisée au niveau international par des accords qui laissent chaque pays fixer ses propres objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Résultat prévisible, les propositions des États ne permettent pas d'éloigner la perspective de dérèglements irréversibles. Le prochain rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), fin 2013, devrait donc conduire les gouvernements à rehausser leurs objectifs. Mais une telle décision ne pourra être prise par les États que si leur opinion publique est convaincue de l'origine humaine (ou « anthropique ») du phénomène et de la nécessité d'agir rapidement. Or, l'évolution de la perception du grand public est inquiétante : la part de la population française reconnaissant que le changement climatique nécessite des actions immédiates est passée de 79 % en 2007 à 62 % en 2010<sup>1</sup>. L'amenuisement du sentiment d'urgence va de pair avec une réduction de la couverture médiatique accordée au dérèglement climatique à l'issue du sommet de Copenhague. Cette note de synthèse étudie la perception du discours scientifique sur la menace climatique par le grand public dans six pays « clés » des négociations internationales : l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, les États-Unis, la France et l'Inde. Elle s'intéresse d'abord à l'état de l'opinion publique dans ces pays avant de revenir sur le fondement des écarts entre ces opinions et le discours scientifique. Elle formule enfin des recommandations à destination des pouvoirs publics français, afin d'éviter que la remise en cause du changement climatique ne mine l'acceptabilité des évolutions technologiques et sociales qu'impose la transition énergétique.

La présente note reprend les principaux enseignements du rapport réalisé – sur un appel d'offres du Centre d'analyse stratégique – par les cabinets Nomadéis, Semiocast et K-Minos.

### **Méthodologie**

L'étude porte à la fois sur l'expression du grand public, des médias et des internautes, dans chacun des six pays précités. La méthodologie retenue repose sur une revue de la littérature existante, des entretiens avec une vingtaine d'experts de différentes nationalités, et deux sondages : l'un a été réalisé autour de la conférence de Durban<sup>2</sup>,

---

1 ADEME et MEDDAT (2011), Sondage national sur la connaissance et les perceptions du stockage géologique du CO<sub>2</sub> par les Français en 2010.

2 Sondage administré sur le terrain par Nomadéis et autoadministré en ligne durant la conférence de Durban, du 27 novembre au 7 décembre 2011, auprès de 117 personnes.

l'autre a ciblé la population jeune<sup>1</sup>. Enfin, une analyse sémantique des conversations sur Internet a également été réalisée (cf. encadré *infra*).

## 1. Des situations très diverses dans les principaux pays acteurs des négociations climatiques

L'étude conclut à une grande diversité de la perception de la question climatique aux États-Unis, en France, en Inde, en Chine et en Afrique du Sud quant à l'existence d'un consensus scientifique sur l'existence du phénomène et son origine anthropique (le doute sur ces questions correspond au sentiment dit de « climatoscepticisme »), l'urgence du problème, la pertinence des mesures mises en œuvre par les États ou la communauté internationale, l'existence de solutions technologiques...

Précision d'autant plus importante que l'expression a pu faire l'objet de débats, le terme « opinion publique » recouvre ici l'ensemble des jugements, perceptions et analyses d'une société à l'égard d'une question donnée, en l'occurrence le discours scientifique sur le changement climatique.

### 1.1. Aux États-Unis, le climat est devenu un marqueur politique

L'opinion publique du second émetteur mondial de gaz à effet de serre (GES) est l'une des premières à avoir été exposée à une médiatisation de la question climatique, puisque les médias américains couvrent le sujet depuis le premier rapport du GIEC en 1990.

La sensibilisation est donc forte – neuf Américains sur dix s'estiment informés (Gallup, 2010) –, mais elle n'est cependant pas synonyme d'inquiétude : seule la moitié de la population estime que le changement climatique représente « une menace », une proportion qui a tendance à diminuer (Gallup, 2011).

La faiblesse de cette préoccupation s'explique en grande partie par la forte polarisation politique du sujet aux États-Unis. Si Démocrates et Républicains reconnaissent que le changement climatique est réel (à 78 % pour les premiers et 53 % pour les seconds), seule une minorité des citoyens de sensibilité conservatrice (14 %) lui attribue une origine humaine<sup>2</sup>. À l'échelle nationale, 47 % des Américains pensent que le changement climatique est d'origine naturelle<sup>3</sup> (cf. graphique *infra*).

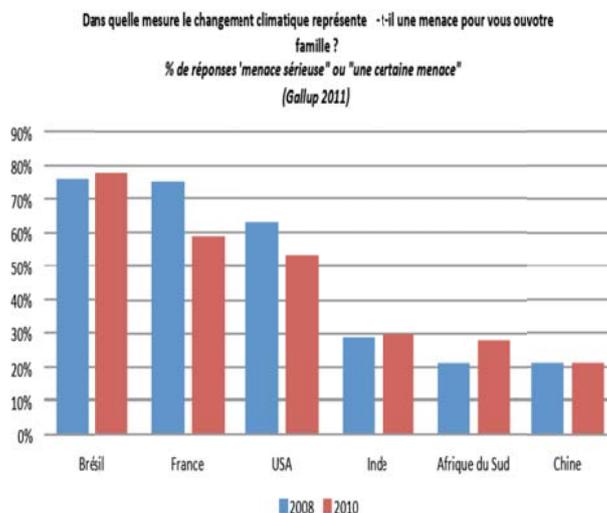
---

1 Extrait de l'enquête ScenaRio 2012 menée dans 30 pays auprès de 30 000 personnes âgées de 16 à 29 ans et d'un panel de 100 personnalités, par Nomadéis et la Fondation pour l'innovation politique.

2 Leiserowitz A., Maibach E., Roser-Renouf C. et Hmielowski J. D. (2011), *Politics & Global Warming: Democrats, Republicans, Independents, and the Tea Party*, Yale University and George Mason University. New Haven, CT: Yale Project on Climate Change Communication.

3 Source : Pugliese A. et Ray J. (2011), *World's Top-Emitters No More Aware of Climate Change in 2010*, Gallup, 26 août 2011.

## Graphique : Des conceptions différentes de la menace climatique science selon les pays



Source : rapport *Nomadéis-Semiocast-K-Minos pour le CAS, d'après Gallup (2011)*

La polarisation de la classe politique sur le changement climatique, confortée et soutenue par des lobbies industriels, s'est affirmée depuis la campagne électorale de 2008. Le Tea Party<sup>1</sup> contribue alors à radicaliser les positions des candidats républicains lors des primaires. Le climatocépticisme devient un véritable argument électoral pour le Grand Old Party, dont les représentants remettent désormais moins en cause l'existence du changement climatique que la responsabilité humaine<sup>2</sup>.

Ce clivage politique est une donnée relativement nouvelle : un consensus bipartisan existait auparavant sur l'urgence d'une intervention contre le changement climatique, depuis la présidence du Démocrate Lyndon Johnson, qui prononce en 1965 un message spécial au Congrès sur les perturbations qu'entraînerait l'augmentation de la concentration atmosphérique de CO<sub>2</sub> dans les trente années suivantes, bien avant que l'Académie des sciences américaine n'établisse en 1979 l'existence d'un consensus scientifique sur l'origine anthropique du phénomène. Une dizaine d'années plus tard, le président Bush appelle à « des actions concrètes pour sauver la planète » lors de la signature de la Convention climat onusienne.

La montée des arguments climatocéptiques commence dans les années 1980. Des études récentes<sup>3</sup> ont notamment analysé la stratégie déployée par des *think tanks* conservateurs. Ceux-ci font intervenir des experts scientifiques dont le discours vise à discréditer le consensus scientifique relatif au changement climatique. L'institut George-Marshall, fondé par trois chercheurs reconnus dans le domaine de la physique, est l'un de ces organismes qui se présentent comme des centres de recherche – bien que leurs spécialités ne correspondent souvent pas aux domaines critiqués – mais agissent comme des groupes d'intérêt. Les fondateurs de l'institut se

1 Le Tea Party Patriots est une fédération d'organisations locales créée dans les années 2000, représentant lors de la campagne électorale quelques 15 millions de membres.

2 Voir les déclarations du sénateur James Inhofe, ou celles de Fred Upton, président de la Commission énergie et commerce de la Chambre des représentants. Sur les débats parlementaires relatifs à l'adoption d'une politique climatique, voir Barreau B.(2011), « La politique climatique américaine », *La note d'analyse*, n° 250, novembre.

3 Voir notamment l'enquête de N. Oreskes et E. Conway (2012) *Les Marchands de doute*, Le Pommier.

sont en effet auparavant illustrés dans des campagnes de désinformation remettant en question les études montrant les risques cancérigènes de la cigarette ou l'impact sanitaire du DDT. La formule « le doute est notre produit<sup>1</sup> » utilisée dans un mémo de l'industrie du tabac à la fin des années 1960 illustre la méthode choisie pour discréditer le discours scientifique : il s'agit de mettre en avant l'existence de l'incertitude par ailleurs inhérente à la science par la voix de chercheurs et de faire passer cette idée auprès des médias, des décideurs politiques et du grand public.

Les organismes qui défendent des idées climatosceptiques sont nombreux et bénéficient d'une bonne couverture médiatique.

Les médias américains sont ceux qui consacrent le plus de place aux arguments climatosceptiques, surtout entre 2007 et 2010. La plupart d'entre eux se divisent entre convaincus et sceptiques, suivant la polarisation politique sur la question climatique. La télévision en est un exemple phare : Fox news, chaîne conservatrice, exprime fréquemment des visions sceptiques, tandis que MSNBC, plus proche du parti démocrate, présente régulièrement des sujets sur le rôle du parti conservateur et de l'industrie dans la remise en cause du consensus scientifique<sup>2</sup>.

L'opinion publique américaine est donc l'une des plus informées, mais aussi l'une des plus exposées aux discours climatosceptiques. Elle n'est cependant pas la plus mobilisée : les conversations des internautes américains témoignent d'un relatif désintérêt pour la dernière conférence climat organisée à Durban, réaction qui contraste avec celles d'autres pays. De manière générale, le sujet du changement climatique réapparaît plutôt dans les conversations entre internautes lors des variations de températures anormales par rapport aux moyennes de saison : la récurrence du terme a ainsi enregistré des pics de décembre à février 2012<sup>3</sup>.

Preuve de ce relatif désintérêt, dans les trois débats télévisés précédant l'élection présidentielle, le sujet n'a jamais été évoqué avant l'arrivée de l'ouragan Sandy sur la côte Est. De plus, Barack Obama répète régulièrement que ce thème intéresse surtout les plus jeunes, laissant entendre que sa résolution dépendra en bonne partie de la nouvelle génération.

## 1.2. En France, le climatoscepticisme reste un phénomène marginal

Les Français sont majoritairement convaincus de la preuve scientifique du changement climatique (80 % des sondés)<sup>4</sup>. Mais 44 % d'entre eux expriment un doute sur les causes du phénomène, que 39 % d'entre eux rattachent à un « effet de serre » relativement méconnu, parfois interprété comme la conséquence de l'activité des centrales nucléaires.

Sous l'impulsion de quelques figures médiatiques, l'expression du climatoscepticisme a progressé depuis 2010 : la reconnaissance du consensus scientifique sur le sujet est

---

1 *Smoking and health proposal*, 1969, BN : 680561778, Legacy Tobacco Documents Library-<http://legacy.library.ucsf.edu/tid/nvs40f00> cité dans *Controverses climatiques, sciences et politiques* (chap. 4), par Edwin Zaccai, François Gemenne et Jean-Michel Decroly (dir.), Presses de Sciences-Po, 2012.

2 Mayer F. (2012), *Stories of Climate Change: Competing Narratives, the Media, and U.S. Public Opinion 2001-2010*, Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy.

3 Etude Semiocast pour le CAS.

4 MEDDTL (ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement) (2011), *Les perceptions sociales et pratiques environnementales des Français de 1995 à 2011*.

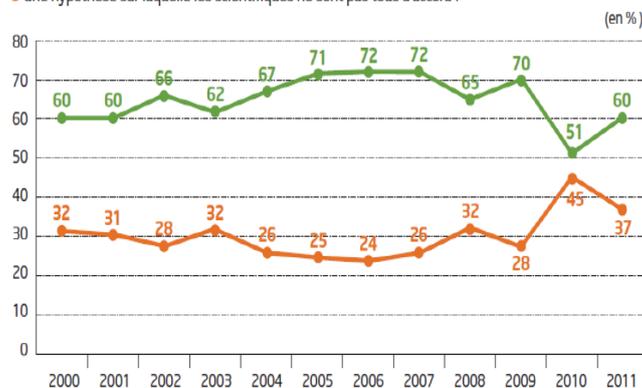
passée de 70 % à 51 % de 2009 à 2010. Si elle a évolué depuis, la perception de la menace climatique a chuté d'environ 15 % de 2008 à 2010.

### On parle de l'augmentation de l'effet de serre qui entraînerait un réchauffement de l'atmosphère de la terre.

À votre avis, est-ce plutôt :

● une certitude pour la plupart des scientifiques ?

● une hypothèse sur laquelle les scientifiques ne sont pas tous d'accord ?



Source : Enquête « Effet de Serre » de l'ADEME, rapport Nomadéis-Semiocast-K-Minos pour le CAS

D'autres études montrent que, en 2011, autour de 15 % des Français estiment qu'il n'y a pas de consensus scientifique sur le changement climatique ou ne se prononcent pas sur la question<sup>1</sup>. Par ailleurs, sur un autre aspect du climatoscepticisme, 44 % d'entre eux exprimaient un doute sur les causes du phénomène<sup>2</sup>. Les conversations des internautes français révèlent également l'émergence d'une certaine défiance vis-à-vis des négociations onusiennes<sup>3</sup>.

L'opinion publique française rejoint ainsi celles des pays d'Europe méridionale. Les implications du consensus scientifique sont relativement anciennes dans l'esprit des citoyens européens : en juin 1989, 74 % des Européens informés sur la menace climatique la jugeaient déjà « très sérieuse », seuls 2 % l'estimaient « pas très sérieuse »<sup>4</sup>. Mais comme en France, l'inquiétude liée aux effets du changement climatique est dans une phase descendante depuis 2009 : au printemps 2008, 7 % des Européens jugent le problème « peu sérieux » ; ils étaient 10,5 % à l'automne 2009.

Dans les médias français, le climatoscepticisme apparaît de façon marginale en 2006 et est relancé quatre ans plus tard, dans un contexte de désenchantement suite à la conférence de Copenhague et de controverses scientifiques (« *climategate* »).

Néanmoins, contrairement à la situation américaine, le consensus scientifique sur le changement climatique est largement partagé par la classe politique française.

1 MEDDTL (ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement) (2011), *Les perceptions sociales et pratiques environnementales des Français de 1995 à 2011*.

2 Boy D. (2011), *Les représentations sociales de l'effet de serre 2011*, ADEME.

3 Etude Semiocast pour le CAS.

4 Sources : analyse de l'Eurobaromètre, voir la contribution de Jean-Paul Bozonnet à l'ouvrage *Controverses climatiques, sciences et politiques*, par Edwin Zaccai, François Gemenne et Jean-Michel Decroly (dir.), Presses de Sciences-Po, 2012.

### 1.3. En Chine, un consensus sur l'existence du changement climatique, mais un sentiment de défiance à l'égard des pays développés accusés de vouloir contraindre le développement chinois

Il est difficile de saisir l'état et l'évolution de l'opinion publique chinoise sur le changement climatique. Les sondages révèlent que le consensus est large sur l'existence d'un changement climatique d'origine anthropique, mais une grande partie de la population reste peu informée sur le sujet. Les sondages laissent ainsi souvent de côté les communautés rurales. En outre, l'État promouvant largement la lutte contre le changement climatique, il n'existe guère de débat public à ce propos.

Comme dans les pays occidentaux, l'intérêt des médias chinois pour le changement climatique commence au début des années 2000 et s'affirme définitivement en 2007, lors de la parution des rapports Stern<sup>1</sup> et de celui du GIEC. La prise de conscience de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles incite alors le gouvernement et les médias à s'intéresser au sujet. La conférence de Copenhague, très médiatisée, marque l'apparition d'un journalisme spécialisé en Chine.

Presse et télévision rapportent peu, voire pas, de discours climatosceptiques, et se focalisent davantage sur l'aspect politique du sujet (mesures gouvernementales et négociations internationales) que sur le discours scientifique.

Restent les conversations qui ont lieu sur le web, notamment sur les réseaux sociaux<sup>2</sup>. Le décalage entre les aspects qui préoccupent le public dans les pays occidentaux et dans les pays émergents se confirme sur Internet : les internautes occidentaux parlent essentiellement d'enjeux politiques (rôle des scientifiques, des industriels et de l'Etat, questions liées au financement de la recherche), quand les internautes des pays émergents abordent surtout le déroulement des négociations mondiales, le poids des grandes puissances et l'urgence d'agir, et ne parlent que marginalement des questions scientifiques. Les blogs indiens et chinois plaident particulièrement pour plus d'action gouvernementale et sont très inquiets quant aux conséquences de la lenteur des négociations<sup>3</sup>.

Internet relaie de façon plus discrète des préoccupations climatosceptiques. Une enquête récente rapporte qu'un sondage en ligne sur un site chinois a recueilli 30 % d'opinions positives à la proposition « le changement climatique est le mensonge du siècle ». Une idée revient, celle d'une machination des pays développés, qui chercheraient à contraindre le développement des économies émergentes par des réglementations environnementales en invoquant un changement climatique sans fondement scientifique. Il est probable que les controverses récentes au sujet des activités du GIEC (cf. *infra*) ait alimenté cette « théorie du complot<sup>4</sup> ».

Par ailleurs, la feuille de route imposée par le gouvernement central aux provinces a fait naître des tensions internes à l'appareil d'Etat, qui ont pu nourrir les opinions climatosceptiques. Les plans quinquennaux destinés à remplir les objectifs annoncés en 2009 (notamment une baisse de l'intensité carbone de l'économie chinoise de 40 % à 45 % en 2020) imposent des mesures parfois fermes : fermeture de centrales

---

1 Stern N. (2007), *The Economics of Climate Change*, Cabinet Office - HM Treasury, janvier.

2 L'analyse de l'expression des internautes chinois est également biaisée : voir *infra* l'encadré sur les limites de l'analyse sémantique du web.

3 Etude Semiocast pour le CAS.

4 Voir à ce sujet la contribution de Jiao Hu à l'ouvrage *Controverses climatiques, sciences et politiques*, par Edwin Zaccai, François Gemenne et Jean-Michel Decroly (dir.), Presses de Sciences-Po, 2012. Pour le sondage en ligne, voir <http://news.qq.com/zt/2009/standpoint/lie.htm>.

électriques, d'usines (sidérurgie, cimenterie, etc.) vétustes... Fin 2009, les gouverneurs des provinces ont ainsi dû recourir à des coupures d'électricité pour atteindre l'objectif d'intensité énergétique de la période 2006-2010. En Chine comme ailleurs, la réorientation du mix énergétique et de l'appareil productif pèse plus sur les régions où l'industrie lourde est importante. Certains responsables locaux (gouverneurs de provinces, villes, comtés) chargés d'appliquer à la fois la politique de décarbonisation du gouvernement et sa politique de croissance économique, puis évalués en conséquence, entretiennent donc des réticences vis-à-vis de la lutte contre le changement climatique, et des doutes sur sa réalité.

#### **1.4. En Inde, au Brésil et en Afrique du Sud, des opinions publiques inégalement sensibilisées abordent le sujet sous l'angle géopolitique**

Les populations des pays émergents témoignent d'une sensibilisation récente au problème climatique. Le sujet s'impose dans les médias sud-africains en 2009, date de la conférence de Copenhague, et sera particulièrement présent lors de la conférence de Durban. En Inde, l'intérêt médiatique commence deux ans avant, lors de la publication du rapport du GIEC et avec l'affirmation de la voix de New Delhi dans les négociations internationales. Le Brésil, où des débats anciens sur l'Amazonie ont rôdé les journalistes et le public aux questions environnementales, est une exception : la couverture du sujet débute dès les années 2000.

Comme en Chine, les opinions publiques sont méconnues, notamment parce qu'une partie de la population témoigne d'un faible niveau de connaissances sur le sujet. Néanmoins, la population brésilienne exprime de fortes préoccupations environnementales.

Internauts et médias parlent surtout du déroulement des négociations. La presse indienne, principal média à l'échelle nationale, traite avant tout des aspects géopolitiques et émet parfois des critiques à l'égard des pays développés et de leur responsabilité historique au changement climatique<sup>1</sup>. Les internautes indiens ont particulièrement commenté la démission du Canada du protocole de Kyoto.

Les médias de ces trois pays ne laissent quasiment aucune place au climatocépticisme. Les seules opinions de cet ordre, très marginales, sont exprimées par des internautes indiens qui dénoncent une entreprise de désinformation des pays développés (cf. *supra*).

#### **1.5. Les jeunes : une population à part, sensible au problème climatique mais peu inquiète de la menace<sup>2</sup>**

Quel que soit leur pays, les 16-29 ans s'accordent sur la réalité du changement climatique (opinion partagée par plus de 90 % d'entre eux dans chaque pays) et sont optimistes sur la possibilité de résoudre le problème (plus de 60 % d'entre eux).

---

1 Voir Billett S. (2010), "Dividing Climate Change: Global Warming in the Indian Mass Media", *Climatic Change*, n° 99, p. 1-16. et Boykoff M. (2010), "Indian Media Representations of Climate Change in a Threatened Journalistic Ecosystem", *Climatic Change*, n° 99, p. 17-25.

2 Les analyses qui suivent sont issues de l'étude *Scénario 2012* menée par Nomadéis, présentées dans le rapport réalisé pour le Centre d'analyse stratégique.

Le consensus sur la nécessité de protéger l'environnement, « même si cela doit réduire le développement économique », est également net dans tous les pays pour 70 % à plus de 90 % des sondés.

Ce résultat est porteur d'une promesse d'action à moyen terme à l'échelle mondiale. Une nuance doit toutefois être apportée. Les jeunes générations témoignent d'un faible sentiment d'urgence : 60 % à 70 % d'entre eux ne se sentent pas menacés par le changement climatique, ni à court ni à long terme. À noter enfin que les jeunes issus des pays émergents se disent mieux informés que leurs homologues occidentaux et que le reste de la population de leur pays : ainsi, 93 % des jeunes indiens s'estiment informés sur le climat, contre 32 % des citoyens indiens (Gallup, 2009).

## 2. Comprendre les écarts entre le discours scientifique et les opinions publiques

L'étude des cabinets Nomadéis, Semicast et K-Minos montre la multiplicité des opinions et du traitement médiatique du changement climatique selon les pays. Ce constat mène à s'interroger sur les motifs de cette diversité et sur l'existence de positions sceptiques en dépit d'un consensus scientifique.

### 2.1. Même si la climatologie est une discipline « jeune », l'existence d'un changement climatique d'origine anthropique fait l'objet d'un consensus dans la communauté scientifique

La climatologie est une discipline relativement récente issue de la météorologie, qui ne se développe réellement qu'après la Seconde guerre mondiale.

La structuration des moyens de mesure date du XIX<sup>e</sup> siècle : le réseau des stations météorologiques, qui ne représentait que quelques postes au début de la décennie 1880, en compte plusieurs milliers depuis les années 2000. C'est la diffusion du télégraphe autour de 1850 qui a permis d'envisager un réseau international d'observation ; ce projet s'est concrétisé en 1873 avec la création de l'Organisation météorologique internationale (OMM)<sup>1</sup>, qui fixe des normes internationales sur la collecte des données et fonde le premier système mondial d'échange de mesures. Au XX<sup>e</sup> siècle, les progrès des technologies de communication de nouveaux instruments de mesures (radiosondes) et de nouvelles sources (transport aérien) provoquent un accroissement du nombre et des types d'informations disponibles. Les avancées techniques (imagerie satellitaire, application informatique permettant de créer des modèles de prévision et d'évolution du climat, etc.) contribuent alors à améliorer la compréhension du système climatique terrestre au-delà de la prévision météorologique, en permettant notamment de traiter la masse conséquente de données.

Les années 1980 voient la parution de la première revue spécialisée (*The Journal of Climatology*), le lancement du Programme mondial de recherches sur le climat par l'Organisation météorologique mondiale et enfin, en 1989, la fondation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

---

1 Remplacée par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) en 1951.

La discipline est complexe, car elle fait appel à différents savoirs (physique, biologie, astronomie, informatique, etc.). Comme l'illustre la NASA sur son site internet, certains phénomènes restent ainsi à ce jour méconnus<sup>1</sup>.

Mais la relative jeunesse de la climatologie et la permanence de mécanismes inexpliqués ne remettent aucunement en cause l'existence d'un large consensus au sein de la communauté scientifique sur l'existence d'un changement climatique d'origine anthropique. Les propriétés du dioxyde de carbone comme gaz à effet de serre sont connues depuis la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, grâce à John Tyndall. La possibilité d'un réchauffement atmosphérique global résultant des émissions de carbone de la combustion d'énergies fossiles émerge dans les années 1900 : Svante Arrhenius estimait alors que la hausse de la température atteindrait 1,5 à 4,5 °C pour un doublement des concentrations de CO<sub>2</sub>. Dans les années 1930, Guy Steward Callendar alerte sur les conséquences dangereuses du phénomène, qu'il identifie comme déjà en cours. En 1961, la « courbe de Keeling », qui vaudra à son auteur de recevoir la médaille nationale des sciences des mains du président G. W. Bush en 2002, montre l'évolution de la concentration atmosphérique de CO<sub>2</sub>. Le GIEC établit en 2007 que les travaux scientifiques permettent d'affirmer que la probabilité que l'élévation de la température moyenne mondiale soit due aux activités humaines est supérieure à 90 %.

Des études récentes révèlent qu'une très grande majorité de publications scientifiques parues dans des revues scientifiques *peer reviewed* s'inscrivent dans l'existence du consensus scientifique sur le changement climatique (75 % des articles participent ainsi du consensus ; les autres ne se prononçant pas sur leur adhésion) et que 98 % des experts du climat adhèrent au même consensus résumé par le GIEC<sup>2</sup>.

## 2.2. De l'incompréhension à la désinformation : les ressorts du climatoscepticisme

En 2010, face à la médiatisation croissante des arguments climatosceptiques, quelque six cents scientifiques français spécialistes du climat ont averti les institutions de la recherche des dangers de la montée en puissance de ces discours: leur lettre relevait les erreurs factuelles d'un ouvrage climatosceptique paru quelques mois auparavant<sup>3</sup>. L'ampleur du consensus scientifique et l'engagement des climatologues à le défendre conduisent à s'interroger sur l'importance prise par les arguments climatosceptiques dans l'opinion publique.

Une première explication tient dans l'incompréhension par cette dernière des incertitudes inhérentes à la recherche scientifique. Malgré les méthodologies mises au point par les chercheurs et par le GIEC (cf. annexe) pour les identifier et les présenter de manière transparente, le public a tendance à les assimiler à de l'ignorance et à remettre en question les éléments du consensus scientifique.

Seconde explication, les sources du discours scientifique sur le changement climatique sont hétérogènes et de plus en plus nombreuses : le discours des

---

1 Voir la synthèse réalisée à ce propos par la NASA : <http://climate.nasa.gov/uncertainties/>

2 Analyse d'articles scientifiques publiés dans des revues à comité de lecture, de 1990 à 2000. Voir Oreskes N. (2004), "Beyond the ivory tower: The scientific consensus on climate change", *Science* 306(5702): 1686. Voir également Anderegg W., Prall J., Harold J. et Schneider S. (2010), *Expert Credibility in Climate Change*, actes de l'Académie américaine des sciences, 21 juin.

3 Voir Huet S. (2010), *L'Imposteur, c'est lui. Réponse à Claude Allègre*, pour une description des erreurs dans l'ouvrage Allègre C. (2010), *L'Imposture climatique ou la fausse écologie*.

scientifiques producteurs de connaissances<sup>1</sup> est relayé à la fois par des organismes de synthèse (GIEC à l'échelle mondiale, académies des sciences au niveau national), par des médias et par la société civile (ONG, particuliers, entreprises, etc.). De nombreux climatosceptiques ne sont par ailleurs pas des climatologues<sup>2</sup>. La multiplicité de ces sources a sans doute contribué à médiatiser le problème climatique, mais elle a également pu entretenir une confusion chez le public non expert.

Troisième explication, il peut également exister au sein de l'opinion une confusion entre les rôles respectifs des scientifiques et des responsables politiques, notamment une méprise sur le mandat du GIEC, lequel consiste à informer les décideurs de l'état de la science et non à recommander des actions (cf. annexe). L'objectif de stabilisation de l'élévation de la température moyenne mondiale à moins de deux degrés est ainsi souvent interprété comme une préconisation du Groupe, alors qu'il s'agit d'un choix politique initialement retenu par l'Union européenne sur la base des évaluations de risque du GIEC, avant d'être intégré dans les accords internationaux de Cancun. Par ailleurs, les ONG ont relayé le discours du GIEC, alors qu'elles ont des vues opposées à celles des scientifiques sur d'autres sujets (nanotechnologies, OGM, etc.). L'inconvénient de cette convergence de vues est la confusion qu'elle peut générer entre messages informatifs des responsables scientifiques et messages militants. Cette assimilation est alimentée par l'engagement politique de certains experts, comme James Hansen.

Dernière explication, les climatosceptiques instrumentalisent la perception négative par l'opinion publique des incertitudes inhérentes à la recherche. Les controverses qu'ils alimentent dans les médias brouillent le message de la communauté scientifique. Les études récentes sur le discours des partisans du climatoscepticisme identifient des *modus operandi* relativement similaires : il s'agit avant tout de semer le doute vis-à-vis du consensus scientifique sur le changement climatique. En 2002, un mémo à l'intention du président Bush rédigé par Frank Luntz, sondeur et consultant auprès du parti républicain, recommandait ainsi de souligner l'incertitude scientifique, et d'adopter un discours lénifiant, diminuant le sentiment de menace, **pour « faire de l'absence de consensus scientifique un enjeu central du débat<sup>3</sup> »**.

Par ailleurs, la position des climatosceptiques est souvent paradoxale puisqu'ils prétendent défendre la science, mais ne se plient pas à ses méthodes en refusant de prendre en compte les erreurs factuelles que leur signalent les chercheurs. Le blog climatosceptique français « Skyfall » fonctionne ainsi sur le principe de publications collectives et anonymes, sans obligation de réponse.

---

1 Le rapport Nomadéis-Semiocast-K-Minos cite ainsi quelques-uns des principaux laboratoires de recherche aux Etats-Unis (Goddard Institute for Space Studies de la NASA, NOAA), au Royaume-Uni (Climate Research Unit de l'Université d'East Anglia), en Chine (Beijing Climate Center) ou en France (laboratoires de l'institut Pierre- Simon-Laplace)

2 Claude Allègre et Vincent Courtillot, qui contestent notamment l'origine anthropique du changement climatique, sont respectivement géochimiste et géophysicien. Yves Lenoir, auteur de *Climat de Panique* (2001) est ingénieur. Sylvie Brunel et Jean-Robert Pitte, directeurs de l'ouvrage *Le ciel ne va pas nous tomber sur la tête : 15 grands scientifiques géographes nous rassurent sur notre avenir* (2010), sont géographes.

3 *The Environment: A Cleaner, Safer, Healthier America*, cité par *The Guardian* "Memo exposes Bush's new green strategy", 4 mars 2003.

### 2.3. Le rôle des médias traditionnels : l'impact du « *storytelling* » médiatique

Les médias ont été les artisans de la sensibilisation du public à la question climatique. Néanmoins, dans une certaine mesure, cette médiatisation a pu entretenir la confusion sur les messages scientifiques.

Leur temps est celui de l'actualité immédiate ; il ne correspond souvent pas à celui de la recherche scientifique. Pour certains observateurs, il s'agit d'une véritable difficulté pour transmettre une information pertinente sur le phénomène climatique<sup>1</sup>. Les journalistes sont notamment confrontés à la nécessité de « renouveler le récit » sur un thème donné pour entretenir l'intérêt du lectorat. Les publications du GIEC et des climatologues, mais aussi les déclarations d'autres experts et commentateurs, seront donc relayées, ainsi que les différents types de controverses.

#### Le « *climategate* » et autres controverses médiatiques

Quelques jours avant l'ouverture de la conférence de Copenhague, un pirate informatique visant le Climate Research Unit (CRU) de l'université d'East Anglia diffuse sur Internet un millier de courriels échangés entre scientifiques, dont certains ont contribué aux travaux du GIEC. Ces messages expriment le mécontentement de certains chercheurs vis-à-vis de résultats n'allant pas dans leur sens ou leur volonté d'empêcher la publication d'éléments contraires à leurs propres positions. Des climatosceptiques y voient la preuve que les travaux démontrant l'existence d'un changement climatique d'origine anthropique ne sont pas fiables. Le sénateur républicain James Inhofe va jusqu'à demander l'ouverture d'une enquête criminelle sur la dizaine de scientifiques américains impliqués. La controverse est rapidement médiatisée, mais une seconde diffusion de cinq mille emails en 2011, avant la conférence de Durban, aura moins d'écho.

En 2010, l'identification d'une erreur factuelle dans le dernier rapport du GIEC paru en 2007, portant sur la fonte des glaciers de l'Himalaya, sert d'argument aux commentateurs sceptiques pour mettre en doute ces travaux<sup>2</sup>.

Plusieurs enquêtes démontreront le sérieux et la déontologie du CRU et du GIEC. Mais l'impact des controverses semble important dans l'opinion publique : un sondage de la BBC montre qu'en 2010 presque autant de personnes avaient entendu parler de la remise en cause de la recherche scientifique et de ses erreurs que de la conférence de Copenhague. De plus, le doute vis-à-vis de l'existence du changement climatique se développe<sup>3</sup>.

Ces controverses ne sont pas nouvelles : la polémique du « *hockey stick* », en référence à la remise en question du graphique en « crosse de hockey » qui figure dans un article du climatologue Michael Mann publié en 1999<sup>4</sup>, intervient lorsque ce dernier est repris par le GIEC dans son rapport d'évaluation en 2001. Le graphique, qui trace l'évolution de la température moyenne mondiale au cours des cent derniers siècles, montre un pic à partir de 1900, indice

1 Rapport Nomadéis-Semiocast-K-Minos, entretien avec Andrew Revkin, ancien journaliste scientifique au *New York Times*, p 30. Voir par ailleurs l'étude de F. Gonon sur le décalage entre les avancées de la recherche et le récit médiatique qui en est fait : Gonon F., Konsman J.-P., Cohen D., Boraud T. (2012), « *Why Most Biomedical Findings Echoed by Newspapers Turn Out to be False: The Case of Attention Deficit Hyperactivity Disorder* ». *PLoS ONE* 7(9): e44275. doi:10.1371/journal.pone.0044275

2 Voir la réponse du GIEC : GIEC (2010), *IPCC statement on the melting of Himalayan glaciers*, 20 janvier.

3 BBC climate change pol, février 2010: [http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/05\\_02\\_10climatechange.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/05_02_10climatechange.pdf)

4 Mann M. E., Bradley, R. S., Hughes M. K. (1999). "Northern hemisphere temperatures during the past millennium: Inferences, uncertainties, and limitations", *Geophysical Research Letters* 26 (6): 759.

du changement climatique et de la responsabilité humaine. Cette représentation fut très critiquée par des observateurs qui reprirent des incertitudes estimées par les auteurs eux-mêmes sur le choix des données et leur traitement.

Les médias ont été critiqués pour avoir relayé les controverses climatiques : ils sont néanmoins tenus de simplifier les problématiques complexes dont ils doivent rendre compte et de présenter des figures ou des opérations qui expriment un doute vis-à-vis du consensus scientifique. La méthode journalistique traditionnelle recommande de présenter les opinions des contradicteurs vis-à-vis d'un fait, pour en donner toutes les dimensions. Cette approche, particulièrement présente dans la presse américaine (principe du *balanced reporting*), conduit à accorder une forte importance aux opinions minoritaires<sup>1</sup>, même si celles-ci sont en décalage avec le consensus scientifique.

Enfin, au vu de l'importance relativement limitée des sujets scientifiques dans les médias, les journalistes disposent par ailleurs de peu de temps et de peu d'espace éditorial pour exposer les complexités de ces sujets.

## 2.4. La couverture médiatique du changement climatique est en recul

La couverture médiatique (presse traditionnelle et en ligne, télévision) de la question climatique a connu de fortes variations. Elle progresse à partir des années 2000, et enregistre des augmentations conséquentes lors d'événements ponctuels : film d'Al Gore en mai 2006, rapport du GIEC et rapport Stern en 2007, sommet de Copenhague fin 2009.

Depuis, le sujet est de moins en moins couvert- ce qui ne remet pas en cause l'intérêt du public (cf. *infra*). La couverture médiatique est à présent « à son niveau le plus faible depuis cinq ans » (rapport Nomadéis), les conférences internationales annuelles sur le climat suscitant de légers regains d'intérêt.

L'étude Nomadéis-Semiocast-K-Minos montre que cette couverture évolue différemment selon les pays : l'érosion de l'intérêt des médias traditionnels pour le sujet à partir de la conférence de Copenhague que l'on enregistre dans les pays développés est beaucoup moins importante dans les pays émergents.

## 2.5. Internet, une caisse de résonance pour les discours climatosceptiques<sup>2</sup>

Internet s'est imposé comme le principal vecteur d'expression des populations qui y ont accès, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Il s'agit en outre du principal média des individus les plus engagés et/ou les plus informés sur le changement climatique – pour 77 % à 89 % d'entre eux (enquête Nomadéis).

Ce réseau multiplie les espaces conversationnels, qui enregistrent des volumes d'échanges inédits : plus de 4 millions de *tweets* ont ainsi été envoyés dans le monde à propos du climat depuis l'ouverture de la conférence de Durban à la mi-février 2012.

---

1 Boykoff M. et Boykoff J. (2004), "Balance as Bias: Global Warming and the US Prestige Press", *Global Environmental Change*, n° 14 (2004), p. 125-136.

2 Ce paragraphe reprend les principales conclusions de l'analyse sémantique menée par Semiocast, présentées dans le rapport réalisé pour le CAS.

Les fonctionnalités interactives des sites et leurs potentialités de diffusion expliquent qu'Internet agisse comme un catalyseur des croyances individuelles : **sceptiques et convaincus du changement climatique consultent des sites conformes à leurs opinions, qui ne font que renforcer ces dernières ; ils se croisent rarement.**

Ce sont souvent les plus engagés qui s'expriment par les réseaux numériques : en cela, Internet peut avoir un « effet loupe » sur le discours de minorités actives, sceptiques ou non.

**Encadré : Méthodologie, sources et limites de l'analyse sémantique menée par Semiocast sur Internet**

Semiocast a étudié la perception du discours des scientifiques sur le changement climatique par les internautes *via* une analyse sémantique mesurant l'occurrence, la nature et les caractéristiques des opinions exprimées et des locuteurs correspondants de janvier 2009 à janvier 2012. Plus de six millions de verbatims d'Afrique du Sud, du Brésil, de Chine, d'Inde, des Etats-Unis, de France ont été examinés. Différents types d'expressions ont été pris en compte (articles, commentaires de blogs et d'articles de presse en ligne, micromessages, etc.), tous de nature publique et librement accessibles. L'étude assure la représentation de chacun des six pays en retenant une quinzaine de sites Internet en lien avec le sujet, sélectionnés pour leur volume de conversation et leur provenance géographique. Ces sites ont été repérés à l'aide d'une liste de mots clés, dans six langues.

Une première limite de cette méthodologie tient dans la barrière linguistique : l'analyse approfondie fait appel à trois langues (français, anglais, portugais). Les sites retenus pour étudier le cas de la Chine sont donc anglophones ou bilingues.

Deuxième limite, la représentativité statistique des ressortissants des pays étudiés n'est pas assurée. Dans les pays où l'accès à Internet est limité par le gouvernement ou par un obstacle technique, une frange réduite de la population y est connectée: en 2010, 8 % des Indiens, 13 % des Sud-Africains, 34 % des Chinois, 41 % des Brésiliens, 79 % des Américains et 80 % des Français disposaient d'une connexion<sup>1</sup>. D'autre part, l'origine des internautes qui s'expriment n'est souvent pas explicitement indiquée. Sur les principaux sites (notamment la presse en ligne), le lectorat va bien au-delà de la nationalité du média. Sur les réseaux sociaux (*Twitter*, *Facebook* et *Weibo*), la géolocalisation des messages a également ses limites : seuls 0,5 % des messages sur *Twitter* sont associés à des coordonnées GPS. L'étude a donc retenu d'autres informations pour définir la nationalité, notamment celles renseignées dans les profils d'utilisateurs, qui introduisent un biais évident.

Troisième limite, les réseaux sociaux ont un archivage relativement court des messages : ceux qui ont alimenté l'étude datent de novembre 2011 à février 2012.

Enfin, l'étude ne permet pas de déterminer *in extenso* la position de l'opinion publique : elle élude en effet la part de l'opinion publique qui ne s'exprime pas par le canal Internet, par manque d'intérêt ou par difficulté d'accès.

La multiplication des blogs montre l'appropriation de la question climatique par la société civile. Le sujet intéresse, quelles que soient les réflexions qu'il suscite.

Les « blogs » gérés par des individus, scientifiques, journalistes ou particuliers, constituent de plus en plus le premier maillon de la chaîne d'information pour qui cherche à s'informer. Ils agissent comme des filtres en redirigeant leurs lecteurs vers des sites de presse ou des sites officiels. Sur Internet, chacun revendique son statut de « scientifique » comme de « non scientifique » pour appuyer les propos qu'il défend sur le climat : dans le dernier cas, c'est le « bon sens » qui est utilisé comme argument de crédibilité.

Les blogs scientifiques sont les principaux lieux d'échanges, en termes de nombre de commentaires par article, entre scientifiques comme entre scientifiques et non-

---

<sup>1</sup> Source : UIT.

scientifiques. Ils peuvent exprimer une opinion tranchée en faveur du climatocépticisme ou plus factuelle, mais se distinguent par leur tonalité technique. La moitié du contenu concerne les modèles climatiques et les résultats de la recherche, contre moins de 20% pour l'un des principaux blogs sceptiques américains, *Watts Up With That*. Sur les blogs scientifiques, le tiers des messages a une tonalité sceptique, et les manifestations d'inquiétude sont rares.

Les blogs climatocéptiques sont en revanche les plus actifs en termes de nombre d'articles postés par les auteurs. Moins de 1 % des commentaires y expriment de l'inquiétude.

La presse en ligne est également le lieu de débats aux tonalités rarement anxieuses (un commentaire sur vingt) et accorde relativement plus d'importance à la question des politiques climatiques et des lobbies liés qu'à la science. Néanmoins, ces sites sont le lieu d'échanges sur la science et ses prévisions.

Deux espaces affichent les conversations les plus anxieuses : les blogs tenus par des militants pour la protection de l'environnement et *Twitter*, outil qui encourage les réactions immédiates. Un *tweet* sur cinq a une tonalité inquiète, quand seul un message sur dix fait allusion à la recherche scientifique.

Internet a également un « effet amplificateur » de l'impact des événements ponctuels : les conversations y sont dopées par les controverses ou les sommets internationaux, qui provoquent souvent la création de nouveaux espaces de conversations. De décembre 2009 à janvier 2010, au moment du *climategate*, le nombre de commentaires sur le blog scientifique *Realclimate* augmente considérablement. En revanche, l'augmentation de l'activité de l'auteur du blog climatocéptique *Watts Up With that ?* n'entraîne pas plus de commentaires.

Un inconvénient majeur du web est la difficulté d'y voir s'exprimer des ressortissants de pays émergents, car les contenus anglophones et les internautes américains dominent l'espace. Les internautes chinois, brésiliens, indiens ou sud-africains ont peu de possibilité de commenter la presse en ligne et ont lancé peu de blogs. Le réseau *Twitter* est bloqué en Chine et son homologue *Weibo* ne permet pas une liberté d'expression identique, pour des motifs techniques et administratifs : la plateforme répercute quelque 40 000 messages autour de la conférence, quand *Twitter* en affiche 4 millions.

## **2.6. De l'opinion aux opinions : que sait-on de la formation des opinions publiques vis-à-vis du changement climatique ?**

On connaît encore assez mal les mécanismes par lesquels se forme l'opinion publique. Ses préoccupations sont le résultat de différents contextes nationaux, en termes de culture, mais aussi de fonctionnement et de liberté des médias, d'accès à l'information, de niveau de formation, d'exposition aux retombées du changement climatique et du traitement politique du sujet.

Au niveau individuel – qui concerne la majeure partie des études menées aux Etats-Unis, il semble que les plus inquiets ne sont pas ceux qui témoignent des connaissances scientifiques les plus étendues<sup>1</sup>. En revanche, dans la culture anglo-saxonne, le niveau de connaissances scientifiques renforcera l'opinion d'un individu,

---

<sup>1</sup> Etude menée aux Etats-Unis : Kahan D., Wittlin M., Peters E., Slovic P., Larrimore Ouellette L., Braman D. et Mandel G. (2011), "The Tragedy of the Risk-Perception Commons: Culture Conflict, Rationality Conflict, and Climate Change", SSRN eLibrary.

qu'il soit convaincu ou sceptique vis-à-vis du changement climatique et de sa cause anthropique.

L'expérience d'un événement climatique extrême tend par ailleurs à renforcer la croyance individuelle dans la réalité du changement climatique : la moitié des Américains se baseraient sur leurs propres observations d'anomalies météorologiques locales pour déclarer que le changement climatique est une réalité<sup>1</sup>. Ces observations accroissent la sensibilisation des individus : le réseau *Twitter* enregistre ainsi des pics de conversations à propos du climat lors de l'hiver 2011, particulièrement doux (Semiocast, 2012).

En revanche, ce facteur a peu d'influence sur la perception collective. A cette échelle, c'est plutôt le volume médiatique du changement climatique qui influencerait l'inquiétude de la population<sup>2</sup>.

La mobilisation du grand public est cependant constante à l'heure actuelle, alors même que les médias semblent moins intéressés. L'importance accordée par la presse en ligne au sujet du changement climatique est inégale selon les sommets, mais le nombre de commentaires des internautes reste constant. Ainsi, sur les sites de *CNN* et du *Monde*, le nombre d'échanges (nombre de commentaires par article) est à son maximum lors de la conférence de Durban en 2011, alors que le nombre d'articles mis en ligne avait atteint un pic deux ans auparavant, lors de la conférence de Copenhague – indice que l'intérêt du public pour les négociations climatiques pourrait à présent être supérieur à celui des médias.

Malgré l'intégration de la question climatique parmi les préoccupations publiques, la perception d'une menace a chuté en France et aux Etats-Unis de 2008 à 2010. La proportion d'Américains convaincus de la réalité du phénomène a chuté de 14 % pendant cette période ; en France, la proportion d'individus reconnaissant la nécessité de lancer une réponse immédiate a également décliné de 17 %. En 2007, 33 % des Français citaient le changement climatique comme le problème environnemental le plus inquiétant ; en 2010, cette proportion passe à 19 %<sup>3</sup>. Cette évolution contraste avec celle des opinions publiques des pays émergents, plus constantes et dont la conviction de l'origine anthropique du changement climatique augmente (cf. graphique *supra*).

Cette évolution débutante, mais inquiétante, peut être expliquée par plusieurs facteurs : suite aux résultats décevants de la conférence de Copenhague et au dessaisissement des médias, le public semble s'être peu à peu détourné de l'urgence du problème. L'émergence de controverses sur le travail des climatologues<sup>4</sup> et l'accélération de la crise économique mondiale, qui supplante les inquiétudes environnementales parmi les principales préoccupations publiques, y ont sans doute

---

1 Borick C. et Rabe B. (2012), "Fall 2011 National Survey of American Public Opinion on Climate Change", Brookings Institution, Issues in Governance Studies, Report No. 45, février.

2 Brulle R., Carmichael J. et Jenkins J. (2012), "Shifting public opinion on climate change: an empirical assessment of factors influencing concern over climate change in the U.S., 2002–2010", *Climatic Change*.

3 ADEME et MEDDAT (2011), *op. cit.*, et : « Ademe, opinions et pratiques environnementales des français en période de crise », Ademe et vous, stratégies et études (28), 30 mars 2011 ; Leiserowitz A., Maibach E. et Roser-Renouf C. (2010), *Global Warming's Six Americas, January 2010*, Yale University and George Mason University. New Haven, CT: Yale Project on Climate Change.

4 Leiserowitz A., Maibach E. W., Roser-Renouf C., Smith N. et Dawson E. (2010), "Climategate, Public Opinion, and the Loss of Trust", juillet.

également contribué. En 2011, le changement climatique était ainsi la cinquième préoccupation des Français après l'emploi, l'inflation, l'éducation et les inégalités<sup>1</sup>.

### 3. Recommandations : défendre une vérité qui dérange

Selon le titre du film d'Al Gore, le changement climatique est « Une vérité qui dérange » (2006) : il remet en cause nos modes de vie, de consommation et de production, et, par ricochet, nos modèles de développement et nos choix collectifs. Les recommandations suivantes, dont certaines sont issues du rapport Nomadéis-Semiocast-K-Minos, visent à informer l'opinion publique sur les dérèglements climatiques, afin que notre société puisse choisir les évolutions qu'elle entreprendra en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, il importe de mieux connaître les causes et l'évolution du climatoscepticisme dans l'opinion publique et de diffuser plus extensivement dans les médias et sur le site de l'ADEME l'enquête « Effet de serre » réalisée par l'Agence depuis les années 2000 pour mieux comprendre l'opinion publique française.

Au-delà du clivage entre convaincus et sceptiques, il existe une grande diversité d'opinions. En Europe, le climatoscepticisme reste méconnu : il concernerait beaucoup de catégories, à la fois âgées et jeunes, sans clivage socioéconomique, rassemblées autour d'un sentiment de marginalisation<sup>2</sup>.

En France comme ailleurs, il serait particulièrement intéressant d'étudier la formation des consensus générationnels identifiés par l'étude de Nomadéis pour saisir pourquoi la majorité des jeunes sont convaincus du changement climatique et de son origine anthropique, et enfin pourquoi ils sont optimistes sur sa résolution.

#### 3.1. Expliquer que l'incertitude inhérente à la science ne remet pas en cause le consensus des chercheurs autour du changement climatique.

Percevoir l'existence d'un consensus scientifique sur le changement climatique peut s'avérer difficile : il s'agit d'une part de comprendre qu'en dépit d'une incertitude intrinsèque à la science il existe un consensus sur la réalité du changement climatique, et d'autre part de faire le tri entre les conclusions partagées par la grande majorité de la communauté scientifique et les incertitudes et les doutes plus profonds exprimés par un nombre limité de chercheurs et d'autres observateurs.

D'autre part, le principe de précaution dicte une obligation d'action dès lors qu'une menace est diagnostiquée, et ce dans l'état des connaissances scientifiques et techniques.

Or, les climatosceptiques insistent sur les incertitudes inhérentes à la recherche pour discréditer le consensus de la communauté scientifique. Il convient donc non pas de les occulter, mais au contraire de chercher à les présenter avec transparence et honnêteté.

Les supports d'information de l'Etat (plaquettes, sites web des ministères, campagne de l'ADEME, etc.) et du GIEC gagneraient ainsi à présenter non seulement les points

---

1 ADEME (2011), *Les représentations sociales de l'effet de serre en 2011*, novembre.

2 Bozonnet (2012), *op.cit.*

de consensus scientifique et les effets déjà tangibles du changement climatique, mais aussi les incertitudes et les sujets de désaccord.

La mise en place d'expositions interactives à la Cité des sciences ou dans d'autres musées, qui placent le visiteur dans une position de chercheur, pourrait contribuer à exposer efficacement ce qui fait la difficulté et l'originalité du travail scientifique.

**Recommandation n.1 : Diffuser le plus largement possible les connaissances scientifiques sur le changement climatique, en insistant non seulement sur les points de consensus scientifique et sur ses effets déjà tangibles, mais aussi sur les incertitudes et les sujets de désaccord.**

Il serait également souhaitable de diffuser sur la télévision et la radio publiques un programme d'information sur les causes et les effets du changement climatique avant ou après les bulletins météorologiques, à des heures de grande écoute.

### **3.2. Renforcer la communication du GIEC vis-à-vis du grand public**

Jusqu'ici le GIEC a essentiellement dialogué avec les décideurs, au cours du processus d'élaboration des rapports d'évaluation et de la rédaction des résumés qui leur sont destinés. Afin de limiter l'impact des controverses lancées par des climatosceptiques, il serait utile qu'il prenne en compte le grand public dans la stratégie de diffusion de ses travaux, notamment en publiant des supports spécifiquement destinés au grand public.

Il importe en particulier de renforcer la communication du Groupe sur le consensus autour de l'existence du changement climatique et de son origine anthropique, et sur son propre fonctionnement, notamment les relations qu'il entretient avec les décideurs politiques et les outils dont il dispose pour gérer les incertitudes scientifiques (cf. annexe).

L'idée de constituer un réseau d'antennes locales destinées à resserrer les liens entre le GIEC et les réalités de terrain a été suggérée à plusieurs reprises<sup>1</sup>.

**Recommandation n. 2 : Instituer des correspondants du GIEC dans les grandes régions du monde pour mettre en place une communication réactive et adaptée**

## **4. Conclusion**

Les opinions publiques sont des réalités complexes : loin d'être la somme d'opinions individuelles, elles sont bien plutôt le produit de cultures, d'accès à différents types d'informations et de réalités socioéconomiques différentes. L'ensemble des populations des pays « clés » des négociations internationales a été sensibilisé à la question climatique, plus ou moins uniformément selon les pays. En France comme dans les pays émergents, le climatoscepticisme reste pour l'heure marginal et ne fait pas l'objet d'une polarisation politique, véritable obstacle à la prise de conscience de l'opinion publique américaine à propos de l'urgence du problème. L'information donnée par les pouvoirs publics doit viser à éviter une telle polarisation, car cette dernière conditionne les différentes catégories de population à ne recevoir qu'un certain type d'informations (seuls les médias ou les discours de leaders politiques

---

<sup>1</sup> Voir Hulme M. (2010), "IPCC: cherish it, tweak it or scrap it?" *Nature* 463, 730-732, 11 février | doi:10.1038/463730a.

orientés seront entendus) et restreint l'opportunité de faire reconnaître l'existence d'un consensus scientifique sur la question.

## Annexe : Quelles relations entretient le GIEC avec les responsables politiques et comment gère-t-il l'incertitude ?

Créé en 1988 par l'OMM et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) sur proposition du G7, le GIEC est l'organe international chargé d'établir une synthèse des travaux existants sur le changement climatique. Sa mission consiste à « évaluer, sans parti pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socioéconomique qui sont nécessaires pour mieux comprendre les fondements scientifiques des risques liés aux changements climatiques d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ces changements et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation<sup>1</sup> ».

Le Groupe n'est donc pas producteur de science : son rôle s'arrête à la rédaction de la synthèse des publications scientifiques sur le sujet. Il ne mène pas lui-même de recherche ni ne produit de données primaires. Selon le principe « *policy relevant but not policy prescriptive*<sup>2</sup> », il ne recommande pas non plus de solutions particulières, mais présente celles qui sont disponibles – le reste appartient aux décideurs politiques. Son rôle étant de réaliser une évaluation des connaissances actuelles, la publication des « rapports d'évaluation » intervient donc à intervalles réguliers, tous les six à sept ans. Le prochain est attendu en 2013-2014.

Ces travaux d'une importance inédite, écrits et vérifiés par un réseau international de scientifiques bénévoles (le rapport 2007 a associé 800 auteurs, 2 500 experts relecteurs et pris en compte 9 000 commentaires), constituent une référence à la fois pour les responsables politiques et pour les scientifiques. Les conclusions du quatrième rapport d'évaluation ont ainsi été endossées par les académies nationales des sciences du G8<sup>3</sup>. Les publications du groupe, de plus en plus médiatisées, ont participé d'un véritable éveil des consciences chez les décideurs comme dans la société civile, et d'une mobilisation à l'échelle mondiale. Cette exposition explique que le GIEC polarise l'ensemble des critiques sur les études prouvant l'existence du changement climatique et son origine anthropique.

### *L'implication des décideurs politiques*

Le travail des auteurs choisis par le bureau du GIEC composé de scientifiques eux-mêmes élus se fait en dehors de toute influence de la sphère politique : les équipes sélectionnent les articles issus d'une littérature scientifique de plus en plus abondante, selon des critères rigoureux en matière d'examen par les pairs (*peer reviewing*). Les synthèses qu'ils réalisent sont ensuite relues et commentées sous le contrôle de *review editors* scientifiques.

Les contacts du GIEC avec les décideurs politiques permettent de faire passer les principaux messages du Groupe et de les relier aux préoccupations des États. Les représentants des États rencontrent les responsables (élus) de chacun des groupes de travail du GIEC<sup>4</sup> lors de réunions plénières, au moment de décider du plan du

---

1 Voir le site internet du GIEC : [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_french.shtml#UHmqF1GrOZQ](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml#UHmqF1GrOZQ)

2 IPCC Secretariat (2010), *Statement on IPCC principles and procedures*, 02/02/2010.

3 Voir la déclaration commune des ANS du G8

<http://www.nationalacademies.org/includes/G8+5energy-climate09.pdf>

4 Pour le rapport 2007, trois groupes de travail étaient chargés de traiter le phénomène du changement climatique (études de données physiques), ses impacts et la vulnérabilité des territoires ainsi que leur adaptation. Une *task force* a également été chargée de la méthodologie à appliquer pour comptabiliser les émissions de GES.

rapport à rédiger. Par la suite, trois séries de relecture et d'écriture donnent à des experts, des représentants étatiques, des ONG et des représentants d'entreprises l'opportunité de commenter les textes. À l'issue de trois à quatre années de travaux, une réunion plénière avec les représentants des États est organisée pour valider l'ensemble du rapport. Les termes précis du résumé pour les décideurs sont également approuvés : ils doivent être validés par les auteurs principaux, qui gardent le dernier mot sur la formulation. Les décisions sont prises par consensus et non à l'unanimité, les rares désaccords étant renseignés sous forme de note de bas de page.

### *Le traitement de l'incertitude scientifique<sup>1</sup>*

Le GIEC travaille continuellement sur la manière de retranscrire l'incertitude inhérente à la recherche scientifique. Il identifie et classe différents niveaux d'incertitude selon les cas. Les niveaux de confiance correspondent à une incertitude qualitative (convergence des modèles, des analyses d'experts sur une conclusion donnée) et les niveaux de probabilité à une incertitude quantitative (nombre d'analyses et de modèles convergeant vers une conclusion). Les sources d'incertitude sont également décrites avec précision. Ainsi, le dernier résumé à l'intention des décideurs indiquait la probabilité estimée d'une conclusion par les termes suivants : « Pratiquement certain > 99 %, Extrêmement probable > 95 %, Très probable > 90 %, Probable > 66 %, Plutôt probable > 50 %, Improbable < 33 %, Très improbable < 10 %, Extrêmement improbable < 5 %<sup>2</sup> ». Dans le rapport du Groupe de travail n° 2, les degrés de confiance sur l'exactitude d'un résultat étaient également précisément normés : « Confiance très élevée : au minimum 9 résultats justes sur dix essais, Confiance élevée : environ 8 chances sur 10, Confiance moyenne : environ 5 chances sur 10, Confiance basse : environ 2 chances sur 10, Confiance très faible : moins d'1 chance sur 10 ».

---

1 Voir sur ce point la contribution de Bruna Gaino et Jean-Pascal Ypersele à l'ouvrage *Controverses climatiques, sciences et politiques*, par Edwin Zaccai, François Gemenne et Jean-Michel Decroly (dir.), Presses de Sciences-Po, 2012.

2 GIEC (2007), Résumé à l'intention des décideurs in *Changements climatiques 2007 : Les éléments scientifiques. Contribution du Groupe de travail I au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* ; Encart RT.2: Définition de l'incertitude dans le quatrième rapport du Groupe de travail II, in *Contribution du Groupe de travail II au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*

**« Tendances récentes, évaluation de l'influence humaine sur ces tendances, et projections pour les événements météorologiques extrêmes pour lesquels il existe une tendance observée à la fin du XX<sup>e</sup> siècle »**

Phénomènes <sup>a</sup> et orientation des tendances	Probabilité de l'existence de cette tendance à la fin du XX <sup>e</sup> siècle (surtout après 1960)	Probabilité de la contribution humaine à la tendance observée <sup>b</sup>	Probabilité des tendances futures basées sur des scénarios de projections RSSE pour le XXI <sup>e</sup> siècle
Plus de journées et de nuits chaudes et moins de froides dans la plupart des terres	<i>Très probable<sup>c</sup></i>	<i>Probable<sup>d</sup></i>	<i>Pratiquement certain<sup>d</sup></i>
Plus de journées et de nuits chaudes dans la plupart des terres	<i>Très probable<sup>e</sup></i>	<i>Probable (nuits)<sup>d</sup></i>	<i>Pratiquement certain<sup>d</sup></i>
Vagues de chaleur. Fréquence accrue dans la plupart des terres	<i>Probable</i>	<i>Plutôt probable<sup>f</sup></i>	<i>Très probable</i>
Fortes précipitations. Fréquence (ou proportion de fortes pluies par rapport au total des précipitations) accrue dans la plupart des régions	<i>Probable</i>	<i>Plutôt probable<sup>f</sup></i>	<i>Très probable</i>
Régions affectées par l'extension de la sécheresse	<i>Probable dans maintes régions depuis les années 1970</i>	<i>Plutôt probable</i>	<i>Probable</i>
Forte augmentation de l'activité cyclonique tropicale	<i>Probable dans quelques régions les années 1970</i>	<i>Plutôt probable<sup>f</sup></i>	<i>Probable</i>
Augmentation des périodes de niveau de mer extrêmement élevé (hors tsunamis) <sup>g</sup>	<i>Probable</i>	<i>Plutôt probable<sup>h</sup></i>	<i>Probable<sup>i</sup></i>

*Source : Tableau RID.2, GIEC (2007) Résumé à l'intention des décideurs,*

L'appréciation de l'incertitude relative à l'origine anthropique du changement climatique a évolué au rythme de l'avancée de la recherche : en 1995, le deuxième rapport du GIEC établissait que l'origine humaine du phénomène était « sugg[érée] » par « un faisceau d'éléments », le rapport suivant la décrivait comme probable avec une probabilité de plus de 2/3, puis, en 2007, comme « très probable » (supérieure à 90%).



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

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 internationale 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 concernés par les impacts du changement climatique, sont des acteurs sans lesquels aucune avancée n'est possible et souhaitent traiter au préalable les questions de lutte contre la pauvreté et de droit au développement. L'UE, en pointe dans la lutte contre le changement climatique, a réussi à former une communauté d'intérêt avec eux à Durban, qu'elle doit prolonger si elle veut être entendue sur la scène internationale. La présente note 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.

## 1. Vingt années de négociations climatiques et d'évolutions géopolitiques majeures

Cette note s'appuie sur les principaux enseignements d'une étude réalisée pour le Centre d'analyse stratégique par le Centre Alexandre Koyré (EHESS-CNRS)<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>, les négociations climatiques mondiales 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.

---

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.

## 1.1. Les négociations climatiques, théâtre de la recomposition géopolitique mondiale

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

La première d'entre elles couvre la période comprise entre la signature de la Convention-cadre à Rio en 1992 et celle du protocole de Kyoto, en 1997 : seuls les pays développés en sont acteurs, l'enjeu étant de répartir le fardeau de la réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les principaux pays émetteurs. Les pays en développement sont exemptés d'obligations selon la distinction établie par la Convention, au titre du principe de responsabilités communes mais différenciées, qui assigne des obligations aux pays développés.

Une fois le protocole de Kyoto signé, huit années de doutes et 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 sans accord. Un an plus tard, Georges W. Bush officialisera la décision de ne pas ratifier le protocole. Lors de la Conférence des Parties à la Convention-cadre à Marrakech en 2001, le *leadership* de l'Union européenne est crucial : celle-ci 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, celle de la mise en œuvre du protocole, se caractérise par la montée en puissance des PED dans les débats. 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. C'est précisément à propos de ces sujets, ainsi que des questions de financement et de transferts technologiques, que les PED vont dès lors véritablement rentrer dans les négociations.

Cette étape s'ouvre en 2005, à Montréal, avec l'apparition d'un débat sur l'inclusion des pays émergents. Les États-Unis s'opposent à la dispense accordée à ces pays par le protocole, ceux-ci négociant avec le reste des PED au sein du groupe G77. Deux ans plus tard, la Conférence des Parties qui se tient à Bali adopte un plan d'action qui 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 ». Les négociations révèlent par ailleurs la crispation des participants : le groupe des pays en développement s'opposent à l'inscription d'engagements à l'échéance 2050, qui, au vu du rythme de la croissance économique au sein des émergents, auraient pu les engager à adopter des contraintes dans 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, frileux à l'idée d'endosser des contraintes à court terme. La feuille de route de Bali ne fixera finalement aucune date pour les projets qu'elle énonce en matière d'atténuation des émissions de GES, d'adaptation au changement climatique et de solidarité financière et technologique internationale.

Cette évolution va se révéler lors de la Conférence des Parties réunie à Copenhague en décembre 2009.

## 1.2. Le sommet de Copenhague : une ère nouvelle

La quatrième étape de la géopolitique du climat est celle que nous connaissons actuellement. Elle débute à Copenhague par l'échec des chefs d'État présents à s'entendre sur un nouvel accord. Même si la déclaration finale de Copenhague sera reprise et entérinée dans les accords signés à Cancun en 2010, les médias et les opinions publiques retiennent que la lutte contre le changement climatique marque un coup d'arrêt important. L'échec de la conférence de Copenhague doit être interprété à l'aune des espoirs immenses qu'elle avait suscités. Les Européens attendaient en effet, outre un renouvellement des engagements protocolaires au-delà de 2012, un nouveau souffle pour la gouvernance mondiale. Cet espoir provenait de l'élection en 2008 de Barack Obama à la présidence des États-Unis et de l'adoption, dans la foulée, par la chambre des Représentants, d'un projet de loi climatique qui sera abandonné par la suite.

Sur le plan géopolitique, l'accord *a minima* de Copenhague donne 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<sup>e</sup> siècle »<sup>6</sup> ; de fait, la discussion finale se déroule entre la Chine et les États-Unis, en présence des autres pays émergents (Brésil, Inde et Afrique du sud). L'Union européenne, qui est pourtant en avance dans la lutte contre le changement climatique, 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 de tels objectifs contraignants. L'Union se ralliera avec regret aux accords de Copenhague qui ne la satisferont pas.

Par ailleurs la Conférence voit les disparités entre pays émergents et PED se révéler progressivement au grand jour. S'ils continuent à négocier au sein du groupe « G77 + Chine », les premiers élaborent seuls, avec les États-Unis, la déclaration finale du sommet, réunis au sein d'une nouvelle coalition, le groupe des BASIC<sup>1</sup>. Certains d'entre eux, comme la Chine et le Brésil, sont force de propositions et affirment leur volonté de s'engager dans une politique climatique, quel que soit le résultat du sommet. Ils refusent toutefois d'inscrire leurs objectifs nationaux sous forme d'engagements contraignants, au nom du droit au développement et du principe de responsabilités communes mais différenciées. Cette position les oppose aux pays les plus vulnérables aux dérèglements climatiques, en particulier les États insulaires (groupe AOSIS<sup>2</sup>), que la montée des eaux risque de faire disparaître. Ces derniers, comme les ONG, réclament, de la part des pays émergents comme 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 et restera un texte de nature politique.

**Copenhague marque cependant une nouvelle ère dans les négociations, plus réaliste. La déclaration politique jette les bases d'une nouvelle gouvernance *bottom up*, qui sera confirmée un an plus tard lors de la 16<sup>e</sup> Conférence des Parties qui se tient à Cancun puis concrétisée en décembre 2011 par le lancement des institutions correspondantes, à Durban. Ce nouveau système repose sur l'engagement volontaire des pays, qui restent libres de définir et de tenir leurs propres objectifs d'atténuation d'émissions de GES<sup>3</sup>. Des transferts financiers sont également**

---

1 Acronyme de Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine.

2 *Alliance of Small Island States*.

3 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.

promis en faveur des pays qui ont besoin d'être aidés pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter : 30 milliards de dollars annuels d'ici 2013, puis 100 milliards par an jusqu'à 2020.

Au cours des deux conférences qui suivent le 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, qui rassemble plus de 130 pays : les Pays les moins avancés, l'AOSIS, la *Rainforest Coalition*<sup>1</sup>, les BASIC, le Groupe Africain...

En 2011, lors de la 17<sup>e</sup> Conférence des Parties à Durban, l'émiettement 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".

### 1.3. Durban (2011) : des négociations trop lentes

Malgré les avancées enregistrées lors de la conférence de Durban dans le cadre d'un nouveau type d'accord *bottom up*, l'avenir de la lutte contre le changement climatique n'augure pas encore d'issue positive. Plusieurs critiques sont émises au sujet du processus de négociation.

Le principal problème réside dans l'insuffisance des objectifs d'atténuation des émissions de GES promis par les pays. Dans leur état actuel, ces derniers ne laissent pas espérer une stabilisation de la hausse de la température moyenne mondiale à moins de 2°C, objectif retenu à Cancun en 2010 sur la base des travaux du GIEC<sup>2</sup>. Or, la conférence de Durban a fixé à 2020 l'adoption d'un nouvel accord international.

D'autre part, les institutions créées dont la mise en place a été décidée à Cancun dans le prolongement de la déclaration de Copenhague prennent forme très lentement. Le Fonds Climat vert a nommé en 2012 un conseil d'administration et un secrétariat permanent, mais la définition de son principe d'abondement doit être débattue en décembre 2012 lors de la 18<sup>e</sup> 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 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 perspectives technologiques, des analyses techniques et des bilans des transferts de technologies. Il reste à lui adjoindre un réseau international d'expertise.

---

1 Coalition des pays englobant des forêts pluviales.

2 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.

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 un petit nombre de pays volontaires, ainsi que la conclusion, au plus tard en 2015, d'un accord mondial de lutte contre le changement climatique entrant vigueur en 2020, s'annonce complexe. Elle suppose en effet de parvenir à des consensus, au moment où la crise économique mondiale joue en défaveur de la solidarité internationale (notamment en matière de transferts financiers et technologiques) et où les pays ont exprimé leur attachement au principe de souveraineté nationale.

Enfin, le cadre onusien qui organise les négociations 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 qui repose sur l'adoption à l'unanimité des décisions, réside sans doute dans sa pesanteur. Le Centre A. Koyré qualifie ainsi de « fabrique de la lenteur » ce système qui met paradoxalement au cœur des discussions les questions d'organisation procédurale, au détriment de celles relatives à la lutte contre le changement climatique.

Le décalage semble de plus en plus important entre le rythme des négociations officielles et le bouillonnement des événements en marge de la conférence. Si, selon le témoignage des chercheurs du Centre A. Koyré qui en ont une expérience régulière, 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.

#### **Encadré : Le « off » des Conférences climat vu de l'intérieur**

*« 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 [...] et plus de 30000 à celle de Copenhague. A 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) [...] rassemblant de quelques dizaines de participants à deux ou trois centaines, selon l'importance du contenu et la notoriété des intervenants ou des organisateurs, [...] 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 [...]. 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. [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*

1 De l'anglais « Conference of Parties », Conférence des Parties selon la terminologie de la CCNUCC.

*puissance, comme ce fut le cas [...] 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. [...]. Les ONG font ainsi le relais entre des mobilisations (inter)nationales et la Convention.[...] 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*

## 2. Vers un nouvel accord mondial

### 2.1. Un système de « partage du fardeau », fondé en 1992, inadapté à la réalité économique et géopolitique actuelle

Depuis 1992, les rencontres internationales destinées à organiser la lutte contre le changement climatique ont eu pour objectif la détermination d'un « partage du fardeau ». L'exercice est ambitieux : l'enjeu est de s'entendre, à l'échelle de la communauté internationale, sur une formule presque « magique », qui attribue à chaque participant un effort de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES), correspondant à sa contribution historique et actuelle au dérèglement climatique (question de la responsabilité), en tenant compte de ses capacités de réponse et de ses moyens d'actions (question de l'équité), pour une période donnée.

Les principes onusiens retenus par la CCNUCC pour résoudre la difficile équation – principes de « responsabilité commune mais différenciée » et de « droit au développement » – se sont concrétisés dans un système d'annexes qui a établi une différenciation nette entre les obligations des pays industrialisés (pays de l'Annexe I) et celles des pays en développement (PED) en termes d'atténuation des émissions de GES et d'aide (soutien technique, financier et technologique à l'adaptation des PED)<sup>1</sup>.

Ce cadre de négociations n'est aujourd'hui plus pertinent. La reconnaissance de la responsabilité historique exclusive des pays développés a très vite été contestée. Son inscription dans le protocole de Kyoto, qui comportait des objectifs contraignants valables jusqu'en 2012, a notamment motivé le désengagement des États-Unis lors de la phase de ratification. 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. Or, le développement économique et industriel de ces acteurs s'est accéléré au cours des années 1990, pour s'affirmer lors de la décennie 2010. 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 CO<sub>2</sub>. Cette évolution a compliqué la définition du partage du fardeau.

---

<sup>1</sup> Pour une description plus complète du système des annexes, voir la contribution du CAS, « 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>

D'une part, en dépit de leur décollage économique, les pays émergents enregistrent des niveaux de richesse (PIB/habitant) bien en dessous de ceux des pays développés, les différences de niveaux de vie sont encore flagrantes entre les catégories de populations, et une grande partie d'entre elles 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 et 800 millions de personnes vivent avec un revenu de moins de 2 dollars par jour<sup>1</sup>. D'autre part, les niveaux d'émissions « par tête » de ces pays sont encore très inférieurs à ceux des États-Unis : ce taux d'émissions est de 5 t. CO<sub>2</sub>e par habitant et par an en Chine, contre 17 t. CO<sub>2</sub>e pour les États-Unis<sup>2</sup>. Enfin, malgré des politiques climatiques parfois volontaristes, notamment de la part des autorités chinoises<sup>3</sup>, 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 dans une même stratégie politique. Le défi est particulièrement délicat à relever en Chine et au Brésil, où l'industrie est le moteur de la croissance.

D'autre part, à la demande de l'Union européenne et des Organisations non gouvernementales (ONG), les négociations sur le partage du fardeau visaient, au moins jusqu'en 2009, à mettre en place un accord imposant des objectifs environnementaux aux pays développés. L'étude du Centre Koyré rappelle que ce but n'a, malgré la signature du Protocole de Kyoto, jamais été atteint : les objectifs inscrits dans le protocole ont été définis non pas en référence à des repères scientifiques sur l'évolution du climat mais à l'issue d'un processus de tractations entre États. Le choix d'une architecture *top down*, à laquelle les États-Unis et les pays émergents sont opposés, notamment pour des motifs de souveraineté nationale, semble donc être une option illusoire pour l'avenir de la gouvernance climatique.

## **2.2. L'influence croissante des rapports du GIEC dans les négociations**

Les rapports successifs du GIEC ont toujours conduit à des accélérations de la négociation climatique mondiale : le premier, en 1990, a coïncidé avec le processus de 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 pays en développement 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 Cancun. Le prochain rapport paraîtra en 2013-2014 ; il devrait rappeler à tous les pays la nécessité d'agir rapidement et souligner que les efforts entrepris sont insuffisants.

## **2.3. 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 pourra prendre forme sans la participation des deux plus gros émetteurs de GES que sont les États-Unis et la Chine. Même s'il correspond à un résultat *a minima* (objectif de réduction faible pour les États-Unis d'ici à 2020, volonté de préserver la souveraineté nationale pour les

---

1 FAO (2011), « L'état de la sécurité alimentaire dans le monde » et Banque mondiale (2011), « World Development Indicators ».

2 Agence internationale de l'énergie (2011).

3 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.

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 deux présidents américain et chinois continue de s'imposer à tous.

Le résultat de la Conférence des Parties de Durban a cependant témoigné de la capacité d'infléchir les négociations que détiennent les pays en développement. Ces pays, qui s'éloignent de plus en plus des pays émergents et n'hésitent pas à remettre en question leurs positions<sup>1</sup>, peuvent peser sur l'issue des sommets.

#### **2.4. 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. Le Sommet de la Terre 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 occidentaux veulent poursuivre la négociation climatique et rehausser les objectifs de réduction des émissions, ils doivent aussi parvenir à des résultats en termes de transferts technologiques et financiers et d'aides à l'adaptation, et plus généralement sur le plan de l'équité. Ces trois enjeux ont pris une place croissante dans les négociations depuis les années 2000.

#### **2.5. Les caractéristiques du nouveau régime climatique**

Le texte signé en 2009 à Copenhague, dont les principaux éléments ont ensuite été repris dans l'accord de Cancun, 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, qui détenait une certaine reconnaissance internationale depuis l'entrée en vigueur du protocole et la mise en œuvre du marché européen de carbone<sup>2</sup>, n'avait pas réussi à faire entendre sa voix à Copenhague et s'était isolée.

Même s'il n'a pas été approuvé officiellement, ce texte contient néanmoins des caractéristiques importantes qui guideront très probablement les futures 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, l'accord n'est pas contraignant et laisse à tous les pays le choix de son objectif ;

---

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> Système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

- à la demande des pays en développement, il prend en compte les questions d'adaptation et promet des transferts technologiques et financiers, notamment grâce à la mise en place du Fonds Climat vert.

De fait, un accord climatique mondial devrait s'appuyer sur les initiatives individuelles ou regroupées des différents États : en 2009, Elinor Ostrom<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>.

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 importante pour l'Inde. À cette fin, il devra notamment acter des avancées sur la mise en place du Fonds Climat vert, les aides à l'adaptation et à la déforestation, les transferts de technologie. Il pourrait enfin convenir d'adopter un objectif mondial pour 2050 et abandonner, tout au moins dans un premier temps, le principe d'un traité contraignant.

### 3. L'Union européenne, à la peine dans les négociations climatiques

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

L'Union européenne a témoigné très tôt d'une volonté de mettre en œuvre une politique climatique. Il s'agissait pour elle de s'imposer dans les relations internationales 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 dans un domaine qui recueillait les suffrages des citoyens européens permettait également de résorber le déficit démocratique naissant qui pouvait représenter un frein à la construction européenne.

Les projets des institutions européennes se précisent à la fin des années 1980, dans un contexte relativement favorable : 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 par ailleurs désengagés du système multilatéral et des questions environnementales sous l'impulsion du président Reagan<sup>3</sup>. Il existe alors une opportunité de *leadership* européen sur la question climatique vis-à-vis du reste du monde, en particulier des PED.

Dans ce domaine, la Commission voit en outre une occasion d'étendre ses compétences et d'affirmer son rôle vis-à-vis des États membres<sup>4</sup>. Si l'énergie a

---

1 Prix Nobel 2009, Sciences économiques.

2 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>

3 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.

4 Geden O. et Fischer S. (2008), « Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandaufnahme und Perspektiven », Baden-Baden, NOMOS.

historiquement constitué la première pierre de la coopération européenne, qui a d'abord pris corps sous la forme de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (1951) et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (1957), l'intégration communautaire est restée faible dans ce domaine, qui reste 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, comme ses membres, peuvent légiférer et adopter des textes juridiquement contraignants.

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

### L'environnement

quelques étapes dans la construction de la politique communautaire

**1973-** 1<sup>er</sup> Programme d'Action sur l'Environnement. Développement d'une législation communautaire *ad hoc*, sans que la Communauté ne dispose de compétence reconnue en la matière.

**1975-** Résolution du Conseil européen sur « l'énergie et l'environnement » qui 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 d'un objectif de réduction des émissions pour trois GES de 15 %, de 1990 à 2012, par le Conseil environnement. 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), mis en œuvre en 2005.

**2008-** Adoption du Paquet énergie-climat par la Commission, qui énonce un « objectif 3x20 » pour 2020 : 20 % d'énergies renouvelables dans le *mix* énergétique européen, réduction des émissions de GES communautaires de 20 %, développement de 20 % de l'efficacité énergétique (non contraignant).

**2012-** Date arrêtée pour l'application du SCQE aux émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation civile.

**2013-** Ouverture de la 3<sup>e</sup> 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, à l'origine mentionné par l'Acte unique pour les politiques environnementales, avant d'être généralisé à tous les sujets. Le principe 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 et la rapidité de leur mise en œuvre. Les désaccords entre États membres sont en effet fréquents, du fait des décalages qui existent entre leurs *mix* énergétiques nationaux, leurs modèles de production industrielle, leurs modes de vie... Ainsi, la détermination du « partage du fardeau » communautaire, destinée à déterminer les 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<sup>1</sup>.

Ces efforts de concertation ont néanmoins payé, puisque l'Europe est très 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 préfiguré beaucoup des orientations adoptées au niveau international. L'Union a ainsi pour habitude de se fixer unilatéralement des objectifs sans attendre les rencontres climatiques internationales : ainsi, en 1996, elle adopte celui de maintenir la hausse de la température moyenne mondiale en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, une cible de long terme qui sera par la suite fixée en 2010 dans les accords internationaux de Cancun. 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 œuvre en 2005, résulte également de l'initiative européenne et non de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, qui laisse ses signataires libres de choisir les moyens par lesquels ils atteindront les réductions d'émissions qui leur ont été dévolues. Malgré les marges d'amélioration du dispositif que la Commission a elle-même relevées, il s'agit d'un symbole reconnu de l'ambition dont témoigne la politique climatique de l'UE.

---

<sup>1</sup> 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.

### 3.2. 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. L'étude de l'évolution du discours du Conseil européen sur le climat est également évocateur des buts qu'elle poursuit<sup>1</sup>. Au fil du temps, de 1990 à 2007, plus le Conseil européen parle de climat (le pourcentage des 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. Ce dernier thème est de plus en plus abordé à partir de 2005, après le retrait des États-Unis des engagements prévus dans le protocole de Kyoto et la différenciation croissante 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, le *leadership* européen s'affirme en 2001 dans le succès de la conférence de Marrakech qui définit les règles juridiques pour la mise en œuvre du protocole de Kyoto, 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 changement climatique.

L'échec 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. Sa voix n'avait guère été entendue : l'annonce de l'adoption des objectifs du Paquet énergie-climat avait alors été bien vite 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 à engager la communauté internationale dans une suite à donner au protocole de Kyoto qui leur imposerait un objectif de réduction. L'accord final traduit alors le glissement d'une géopolitique climatique momentanément incarnée par l'Union européenne vers l'influence sino-américaine.

Si la conférence de Cancun a conduit à confirmer cette évolution, celle de Durban a marqué le retour d'un *leadership* européen, soulignant l'insuffisance des engagements de réduction des émissions de GES des différents pays et s'appuyant sur les pays Africains, les PMA et les pays de l'OASIS. La proposition de l'UE visant à engager l'ensemble de la communauté internationale, y compris les pays émergents et les États-Unis, dans la négociation d'un accord post 2020 comportant des objectifs nationaux d'atténuation des émissions de GES, a été inscrite dans l'accord final. La feuille de route de l'Europe, qui parle alors d'une seule voix, offrait par ailleurs d'ouvrir

---

<sup>1</sup> 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 jusqu'en 2007, de celles de la Commission européenne, et d'une littérature secondaire sur le *leadership* de l'UE dans la lutte contre le changement climatique qui analyse les liens entre ambition et réalité du *leadership* européen.

une seconde période d'engagement au sein du protocole de Kyoto, afin de préserver les fondations du seul marché carbone international ainsi que les mécanismes de développement propre (MDP) qui encouragent l'implantation de projets et 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 le futur 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.<sup>1</sup>

Depuis, les difficultés que connaît l'Europe dans le contexte de la crise de la dette souveraine ont fragilisé sa position dans la négociation mondiale. La Conférence de Rio sur le développement durable (« Rio + 20 ») et le G20 de Los Cabos, qui se sont succédé à quelques heures d'intervalle, ont révélé un certain déficit de *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 rejetées.

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

## 4. Comment l'UE peut-elle agir ?

À l'issue de la conférence de Durban, deux objectifs s'imposent pour espérer lutter efficacement contre le changement climatique. D'ici 2015, il s'agit d'une part de préparer la signature d'un nouvel accord international englobant l'ensemble des pays et de déterminer la forme juridique de ce cadre prévu pour entrer en vigueur en 2020. D'autre part, il faut 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, conformément aux accords de Cancun.

### 4.1. 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 pouvaient espérer parler d'environnement sans traiter de développement et de progrès social. Les pays émergents et les PED se sont opposés à cette occasion à un accord qui ne traiterait que de l'environnement et ont obtenu gain de cause : l'accord final du sommet retient que la lutte contre la pauvreté est un « préalable indispensable au développement durable »<sup>2</sup>.

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

---

1 Voir Centre d'analyse stratégique (2012), *op. cit.*

2 Art. 2 de L'avenir que nous voulons, déclaration finale de la conférence « Rio + 20 », juin 2012.

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 »<sup>1</sup>. Si l'Europe veut espérer faire progresser les négociations climatiques, elle doit également s'investir dans les aspects de coopération internationale : autrement dit, même si la plupart des observateurs occidentaux ont l'impression que la première priorité est de rehausser l'ambition des objectifs de réduction des émissions de GES dans les différents pays, un tel objectif ne pourra être atteint que si la solidarité à l'égard des pays du sud est également traitée.

Une première piste tient dans les thèmes que les PED mettent en avant depuis le début des années 2000 : l'adaptation ainsi que les transferts technologiques et financiers.

Un des enjeux est d'accélérer la mise en œuvre des institutions formellement créées en 2010 au sommet de Cancun afin d'organiser les transferts technologiques et financiers permettant aux PED de lutter contre le changement climatique, le Mécanisme technologique et le Fonds Climat vert. Concernant ce dernier instrument, dans le contexte actuel de tension sur les finances publiques européennes qui limite les capacités de l'UE en matière d'aide publique, il apparaît par ailleurs primordial d'encourager la mise en œuvre de financements innovants. Les dispositifs qui permettent aux fonds publics de soutenir les investissements privés et d'exercer un effet de levier semblent en ce sens particulièrement intéressants.<sup>2</sup>

Un second enjeu est la réintégration du thème de l'adaptation dans les négociations internationales. Si la question du soutien à apporter aux PED, plus vulnérables aux effets du changement climatique à long terme (multiplications des catastrophes naturelles, perturbation des systèmes hydriques, modification des températures saisonnières...) fait partie intégrante du plan d'action adopté à Bali en décembre 2007 lors de la 13<sup>e</sup> conférence des Nations unies sur le changement climatique, les négociations sur ce thème semblent bloquées depuis quelques années. Les États ont en effet tendance à s'investir moins sur les aspects relevant des mesures à adopter pour faciliter l'adaptation des pays exposés, et plus sur les demandes annexes. Les pays développés souhaitent que les dispositifs d'aide à l'adaptation rentrent ainsi dans le cadre de ceux qui existent en matière d'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 leur soient accordées des compensations au vu de la baisse de la demande d'énergies fossiles que pourrait induire la transition énergétique. Or, 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 continuer à s'investir dans les négociations, au moment où le refus américain de ratifier le protocole de Kyoto semblait condamner le processus.

---

1 Centre Koyré (2012), *op. cit.*

2 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.

Les trois institutions, Mécanisme technologique, Fonds Climat vert et Comité d'adaptation, initialement prévues par les accords de Copenhague en 2009 puis de Cancun un an plus tard, sont encore en phase de construction administrative et ne sont pas opérationnelles.

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 a constitué l'un des principaux arguments mobilisés par l'Inde dans 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, car il est indispensable de prendre en compte l'évolution des pays émergents. Les négociations s'acheminent vers un cadre non contraignant, susceptible de s'éloigner du système d'annexes qui dispensaient les BASIC d'obligations, mais il reste à rehausser les objectifs proposés par l'ensemble des pays pour lutter efficacement contre le changement climatique.

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 qui doivent eux-mêmes composer avec d'importantes disparités de richesse au niveau national. L'un des auteurs principaux (*lead author*) du chapitre sur l'adaptation et le développement (rapport d'évaluation du GIEC, janvier 2001)<sup>1</sup>, rappelait récemment pourquoi il est difficile de réaliser d'importantes réductions d'émissions de gaz à effet de serre, sans commettre d'injustice : les catégories de populations défavorisées seraient les premières pénalisées par une réorientation des investissements publics gérés par les 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<sup>2</sup>, R. Guesnerie et N. Stern débattent notamment de l'opportunité d'un accord international 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 n°1 : Le développement de la solidarité climatique internationale est une priorité ; l'Union européenne doit favoriser, à cette fin, la mise en œuvre dès 2014 du Mécanisme technologique, du Fonds Climat vert et du Comité d'adaptation.**

#### **4.2. 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 relativement jeune. Elle a notamment été mise au point après la celle 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

---

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

2 Guesnerie R. et Stern N. (2012), « Deux économistes face aux enjeux climatiques », *Savoirs et débats économiques*, Le Pommier !, octobre.

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 (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 prises par les États-Unis en 1998, à l'encontre des importations de crevettes thaïlandaises, car leur pêche causait la mort de tortues en voie de disparition<sup>1</sup>.

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 tel qu'envisagé actuellement, 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 les pays qui réalisent le plus d'efforts de réduction d'émissions de GES ne se trouvent pas pénalisés sur le plan de la compétitivité économique, par rapport à ceux moins impliqués dans la lutte contre le changement climatique. La question des distorsions de concurrence entre les pays taxant le contenu carbone de la production des entreprises et ceux qui ne le font pas pourrait ainsi, en cas de modification des règles de l'OMC, être traitée 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 carbone).

L'OMC pourrait autoriser explicitement ces régulations frontalières, et ainsi donner une valeur juridique au rapport de son Secrétariat qui étudie leur compatibilité avec les règles du commerce internationale<sup>2</sup>.

### **Orientation stratégique n°2 : Intégrer la lutte contre le changement climatique comme priorité dans les règles de l'Organisation mondiale du commerce**

Ces accords ne contiennent pour le moment qu'un objectif de développement durable et de protection et préservation de l'environnement, sans autre précision concrète.

#### **4.3. 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 pour la question, 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 préoccupations et les propositions de la société civile lors des événements organisés en parallèle des conférences onusiennes. Enfin, il accorde un droit de cité aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables aux dérèglements climatiques, des acteurs par qui les avancées pourraient arriver.

La réforme du processus, certes nécessaire, n'est pas une option à court terme, car un tel projet nécessite l'unanimité des Parties de la CCNUCC. À long terme, il semble toutefois nécessaire de renforcer le secrétariat de la Convention-cadre, qui dispose

---

1 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.

2 PNUE et Secrétariat de l'OMC (2009), « Commerce et changements climatiques », rapport conjoint.

pour le moment de peu de moyens et n'a notamment pas celui d'exprimer une volonté stratégique propre en faveur de la lutte contre le changement climatique. À court terme, les enseignements de la conférence de Cancun suggèrent des moyens de redynamiser les négociations. La présidence mexicaine a en effet suscité des échanges sur le fond des sujets (et non pas seulement sur la forme, selon la critique adressée au déroulement des sommets sur le climat), 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 composés dès maintenant pour préparer le prochain accord mondial : il ne s'agit pas de freiner la dynamique du processus mis en œuvre dans les groupes de travail de la Convention, mais d'accélérer le dialogue entre les experts et les représentants politiques.

**Orientation stratégique n°3 : Proposer, dès la conférence de Doha en 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.**

La conférence de Copenhague a fourni l'illustration d'un blocage du processus onusien, blocage susceptible de se reproduire lors des prochaines conférences : une vingtaine de pays s'étant alors opposés au texte final, ce dernier demeura un simple accord entre chefs d'État, dépourvu de valeur opérationnelle pour la Convention.

Sans rejeter le principe démocratique fondateur des Nations unies, et sans se leurrer sur la probabilité d'aboutir à une conclusion rapide sur la question des procédures de vote de la Conférence des parties, en débat depuis une quinzaine d'années, il devient nécessaire de faire évoluer ces procédures décisionnelles. Cette évolution pourrait avoir lieu dans la pratique, puis à terme dans les textes, afin d'empêcher que la coopération climatique 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 notamment 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<sup>1</sup>. Il pourrait également s'appuyer sur une majorité 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 CO<sub>2</sub> mondiales en 1990, correspondant à un pourcentage fixé du niveau mondial des émissions de GES. Exclure les États africains ou insulaires serait une erreur : leur position particulière les rend garants de l'efficacité de la coopération adoptée.

**Orientation stratégique n°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 mondiales qui ne reposeraient plus sur l'unanimité mais, selon la nature des sujets, sur des majorités relatives.**

---

<sup>1</sup> 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.

## 5. Conclusion

L'évolution des pays émergents, devenus des émetteurs majeurs de GES, ajoute un degré de complexité aux négociations climatiques. L'Europe pourrait néanmoins orienter les négociations vers l'adoption d'un accord englobant l'ensemble de la communauté internationale, suffisamment ambitieux pour limiter la hausse du réchauffement mondial en dessous de 2°C, à la faveur d'une alliance avec les PED et les PMA.

De plus, elle pourrait inscrire la division de ses émissions de gaz à effet de serre par quatre à l'horizon 2050, dans un projet économique, social et politique de transformation : au moment où elle élabore sa feuille de route énergétique pour 2050<sup>1</sup>, ce projet redonnerait du sens à la construction européenne. Il permettrait à l'Union européenne de porter un discours convaincant sur les bénéfices économiques de la transition énergétique.

Enfin, 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 à la lutte contre la pauvreté et pour l'équité dans la gouvernance climatique. Sur ce dernier point, l'engagement d'un dialogue avec l'Inde semble fondamental. Dès le premier semestre 2013, l'UE devra aussi dialoguer avec les nouvelles équipes dirigeantes de la Chine et des États-Unis sur le contenu du futur accord mondial.

---

<sup>1</sup> La « Feuille de route vers une économie à faible intensité de carbone », élaborée par la Commission européenne en mars 2012, fait actuellement débat entre les États-membres.



Colloque "Où vont les négociations climatiques internationales ?"  
- Novembre 2012 est une publication  
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :  
Vincent Chiqui, Directeur général

Directeur de la rédaction :  
Hervé Monange,  
Directeur général adjoint

Dépôt légal : novembre 2012

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



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

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

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](http://www.strategie.gouv.fr)