

# LE CLIMAT, UNE NÉGOCIATION CARREFOUR

MICHEL ROGALSKI \*

*Consciente depuis une trentaine d'années de la perspective d'un réchauffement climatique et des changements brutaux qui lui sont associés, la communauté internationale tente de mettre sur pied une architecture climatique mondiale susceptible de ralentir et de contenir à des niveaux acceptables l'évolution prévisible. Un empilement d'accords (Rio 92, Protocole de Kyoto, sommets de Copenhague et de Cancún) a résulté de ces négociations internationales mêlant controverses scientifiques, rôles des responsabilités, incertitudes sur les conséquences nationales, interrogations sur la coordination d'instruments économiques à la fois efficaces et justes. Ces négociations révèlent un monde en mutation rapide et la prégnance d'un antagonisme Nord-Sud. Elles cristallisent des visions différentes quant à l'appréhension du temps et questionnent fortement les modèles de développement constitués.*

**D**epuis une trentaine d'années, la vie internationale est ponctuée de Sommets qui tiennent la planète en haleine. Le suspense et la surmédiatisation y sont de règle et accompagnent le ballet des chefs d'États et des grands décideurs du monde. Plus feutrée et discrète, on y retrouve aussi la présence des lobbies du monde des affaires et de l'industrie, ou, plus affichée, des représentants de la sensibilité écologiste de la société civile, notamment ses grandes Ong internationales. Ce qui s'y discute, c'est l'avenir du climat avec pour enjeu la possibilité de la poursuite de l'activité humaine sur la planète. Car l'homme a découvert que depuis l'entrée dans l'industrialisation, il était devenu capable de bouleverser l'ordonnancement des équilibres planétaires au point de mettre en cause la survie de son espèce. On évoque

---

\* ÉCONOMISTE (CNRS), CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT - CIRED

même l'entrée de l'humanité dans l'ère de l'anthropocène <sup>1</sup>, succédant à la révolution du néolithique, marquée il y a plus de dix mille ans par le passage de la cueillette et de la chasse au monde de l'agriculture et de l'élevage, conditions d'un début de sédentarisation.

Ainsi, les négociations sur le climat se mettent en place à partir des décisions du sommet de la Terre de Rio en 1992 et réunissent régulièrement leurs participants de Kyoto à Cancùn, en passant par Bali, Bangkok, Buenos Aires, La Haye, Poznan ou Copenhague et prochainement Durban. Progressivement, une architecture internationale se construit et tisse les traits d'un régime de coordination internationale sur le climat. Le monde est maillé d'accords internationaux sans lesquels la vie internationale serait impossible. L'AITA régit les transports aériens en associant constructeurs d'avions, aéroports, firmes, États, etc. et codifie des règles qui contribuent à la sécurité des passagers. L'Union postale internationale assure les conditions de la distribution du courrier d'un bout à l'autre de la planète. L'AIEA permet, selon des règles strictes, l'accès à l'énergie nucléaire à de nombreux pays qui, faute de moyens technologiques et scientifiques en seraient privés, mais s'autorise à contrôler l'absence de détournement à des fins militaires. On pourrait multiplier à l'envi l'évocation de ce type d'accords qui contribuent à organiser la vie à l'échelle de la planète. Et bien sûr, quand un problème est d'emblée mondial, parce qu'aucun pays ne peut prétendre échapper à ses conséquences, le besoin d'un accord climatique devient une nécessité, urgente en l'occurrence si l'on entend la parole des scientifiques.

## Les données du problème

Largement médiatisée, la question du changement climatique est devenue, depuis la conférence de Copenhague une référence aussi déclinée que la thématique du développement durable dans le cadre duquel elle s'inscrit.

Dès les années 1980 les climatologues constatent unanimement une tendance au réchauffement climatique, avec une inflexion notable à partir de la période industrielle. Ils pointent la forte probabilité de la responsabilité humaine à travers l'émission de gaz à effet de serre se concentrant dans

---

<sup>1</sup> Paul J. Crutzen and Eugene F. Stoermer,, « The "Anthropocene" », *Global Change*. IGBP Newsletter, 41, may 2000, p. 17-18.

l'atmosphère (dioxyde de carbone et méthane, principalement). L'usage de ressources d'origine fossile (charbon, pétrole et gaz naturel) et à forte teneur en carbone en serait à l'origine. Ce réchauffement moyen de la température pouvant, à l'horizon d'une cinquantaine ou d'une centaine d'années, provoquer des perturbations climatiques susceptibles d'engendrer des dommages insupportables pour la poursuite de l'activité humaine.

Dès 1988, le système des Nations unies, alerté sur les dangers de l'évolution constatée, avait mis en place un organisme, le GIEC (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat – IPCC en anglais) pour rendre compte aux gouvernements de l'évolution du climat et suggérer les mesures qu'il convenait de prendre pour y faire face et s'y adapter. Il s'agissait donc, à partir d'un travail de veille scientifique, de faire un bilan de la connaissance acquise et de formuler des préconisations. Situé entre scientifiques et décideurs, le groupe constitue un organisme original de statut hybride travaillant sous le regard des lobbies, de l'opinion publique et des médias. Au fil des années, le GIEC fournira des rapports de plus en plus étoffés et précis sur la certitude de l'origine anthropique de la perturbation, mais paradoxalement de plus en plus incertains sur l'ampleur du réchauffement et les localisations ou les formes de ses manifestations <sup>2</sup>. Par exemple la fourchette d'évolution de la température moyenne s'élargira au fur à mesure que seront pris en compte des éléments initialement négligés comme le rôle des nuages ou bien celui des océans dans la mécanique climatique. De même, la montée du niveau de la mer reste tributaire des glaciers polaires dont l'évolution reste mal maîtrisée. En fait, plus on avance dans la connaissance du climat, plus on découvre des rétroactions, initialement délaissées, qui concourent à introduire plus d'incertitude dans les modèles. À plusieurs reprises, des préconisations ont été formulées pour insister sur l'urgence des actions nécessaires et sur le coût potentiel engendré par tout retard à leur mise en œuvre <sup>3</sup>. Certaines assertions des rapports seront parfois contestées et corrigées mais sans jamais aller jusqu'à remettre en cause leur signification profonde. La notion même de température moyenne du globe a été interrogée par de

---

<sup>2</sup> Cf. la contribution du prix Nobel 2004 : Thomas Schelling, « Un faisceau d'incertitudes », in Jean-Philippe Touffut [Dir.], *Changement de climat, changement de l'économie ?*, Albin Michel, 2010, p. 67-84.

<sup>3</sup> Cf. Nicholas Stern, *The Stern Review : The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 700 p.

nombreux géographes, peu suspects de réticences vis-à-vis du concept de développement durable<sup>4</sup>. Ils allègueront que, du point de vue de leur discipline, le découpage de la planète en carrés de cent kilomètres de côté n'offrirait pas une résolution assez fine pour anticiper l'évolution de microclimats qui ne font sens que sur des dimensions beaucoup plus modestes. L'ensemble de ces critiques a contribué à délégitimer un temps la parole du GIEC sur l'origine anthropique du changement climatique, notamment lors de la conférence de Copenhague.

Aujourd'hui, la controverse scientifique s'est largement apaisée, aussi bien sur le mécanisme de l'effet de serre que sur les tendances climatiques<sup>5</sup>. Elle perdure néanmoins encore sur la part de la contribution humaine au réchauffement, c'est-à-dire sur l'endroit où fixer le curseur entre cause anthropique et cause naturelle<sup>6</sup>. L'origine importe en effet quant aux formes de réponses à apporter. Si la cause est essentiellement naturelle, c'est dire d'origine solaire, il s'agit principalement de s'adapter, et d'aider les pays les plus vulnérables et les plus pauvres à le faire, notamment par des transferts mondiaux de financements d'infrastructures. Si l'origine humaine est dominante, alors il faudra drastiquement atténuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) et penser les modalités d'une transition vers une économie capable de s'émanciper des ressources d'origines fossiles. Mais dans les deux cas, il faudra agir. Plus on atténuera, moins on aura besoin de s'adapter, et inversement. Le débat porte également sur les formes de régime de coordination internationale efficace, les critères et les instruments d'analyse économique utilisables

---

<sup>4</sup> Cf. Sylvie Brunel, Jean-Robert Pitte [Coord.], *Le ciel ne va pas nous tomber sur la tête*, Jean-Claude Lattès, 2010.

<sup>5</sup> En France, le débat a perdu de sa virulence après que le rapport de l'Académie des sciences : *Le changement climatique*, 26 octobre 2010, 21 p., eut invalidé les thèses des climato-sceptiques, tout en évitant soigneusement d'ailleurs de citer le Giec.

<sup>6</sup> Par exemple, Jean Jouzel, vice-président du Giec, à la question d'un journaliste « Comment peut-on émettre une probabilité sur le réchauffement ? » répondait : « Attention aux confusions. On ne dit en aucune manière que 90 % du réchauffement récent sont liés aux activités humaines comme on l'entend trop souvent. Nous disons qu'il y a neuf chances sur dix pour qu'une large part de ce réchauffement soit liée aux activités humaines. », *Le Figaro*, 19 mars 2010. On notera, au-delà de la prudence du propos, que le débat avec les « climato-sceptiques » est ramené pour l'essentiel à l'appréciation de cette « large part ». On est bien loin de la négation de la tendance au réchauffement.

pour permettre l'implication équitable des différents États et l'acceptation par les opinions publiques des coûts associés aux mesures nécessaires.

Un accord s'est dégagé pour admettre qu'à l'horizon 2100, il importe de contenir l'élévation de la température moyenne du globe à + 2° C maximum. Car au-delà de cette élévation, les conséquences seraient jugées insupportables en termes de dégâts et de désorganisation de vie sociale. Les dérèglements les plus couramment avancés seraient les suivants :

- modifications de la répartition des précipitations ;
- fonte de la banquise et recul des glaciers ;
- germinaisons agricoles avancées ;
- cyclones, typhons plus fréquents, plus violents et plus imprévisibles ;
- élévation du niveau des mers (de 40 cm à plusieurs mètres selon les prévisions).

Ces tendances liées à l'élévation de la température vont s'accroître et donner lieu à des événements imprévisibles, brutaux et de grande amplitude. On peut prévoir des baisses de rendement agricole en zone tropicale, une diminution des ressources en eau (selon les régions), des inondations côtières et deltaïques, le retour de maladies chroniques (choléra, paludisme), le déplacement de populations importantes. On verrait apparaître une notion nouvelle, celle de réfugiés climatiques. La prévision sur chaque pays est encore incertaine, mais tous seraient touchés ne serait-ce que par la désorganisation qui s'instaurerait.

Le chiffre de + 2 °C maximum constitue la référence (les États insulaires voudraient même l'abaisser à + 1,5 °C). De là découlent les réductions nécessaires d'émissions de GES et donc l'ampleur des mesures à prendre. C'est le chiffre-phare qui est aujourd'hui admis comme ne devant pas être dépassé. Il cristallise le niveau d'effort nécessaire et dicte le niveau de la contrainte. Mais aujourd'hui ce chiffre semble totalement dépassé par l'insuffisance des engagements pris, notamment après Copenhague. Les modèles mondiaux sont actuellement calibrés sur des hypothèses qui tournent autour de + 3,5 à 4 °C. Ce chiffre de + 2 °C maximum a pris une valeur-fétiche et a été consacré lors d'un Sommet du G8 en 2008, puis repris par les signataires de Copenhague fin 2009 et confirmé à Cancun. Il est en surplomb de toutes les contraintes que doivent intégrer les négociateurs, puisque c'est lui qui fixe l'ampleur des engagements nécessaires en matière d'atténuation des émissions. Mais sa faiblesse est d'être aussi en partie un chiffre politique et diplomatique et, comme tel, susceptible d'être renégocié. L'histoire a montré que

la notion de supportabilité était sujette à fluctuations et que son seuil n'était pas forcément perçu identiquement en tout point de la planète <sup>7</sup>.

## **Les spécificités de la question climatique**

### **Le climat, un bien commun**

On est d'emblée placé devant une problématique globale, au sens où la menace porte sur l'écosystème planétaire dont les perturbations vont affecter – certes différemment – l'ensemble des habitants de la terre et que chacun contribue à influencer. On ignore avec précision les impacts sur telle ou telle région, mais on sait qu'elles seront diversement affectées et que même celles qui le seraient moins subiront des effets collatéraux. Il n'est donc pas possible d'espérer tirer son épingle du jeu en imaginant qu'on n'est pas concerné.

Mais les gaz à effet de serre ne possèdent pas de drapeau de nationalité ni de label de firme qui les identifieraient. Peu importe donc qui les émet et d'où ils sont émis. Seule compte la quantité émise. Retenons de ce point de vue que monsieur Climat n'est préoccupé que par la quantité de GES émis et non par le fait de savoir qui les émet, ni ce qu'ils coûtent, alors que ce sont souvent des points centraux de la négociation. Il est, dès lors, tentant d'adopter la stratégie du « passager clandestin », et de s'abstraire de l'effort collectif en espérant bénéficier du résultat obtenu grâce aux efforts des autres.

### **Le poids de l'incertitude**

Les recherches lancées depuis une trentaine d'années ont eu pour effet de confirmer et préciser la forte origine anthropique du bouleversement climatique engagé. Dans le même temps, ces travaux ont révélé l'extrême complexité de l'enchevêtrement des causalités, des mécanismes mis en œuvre, des phénomènes de rétroactions potentielles, des ruptures possibles, des seuils sensibles et surtout des délais de réalisation. Ce qui a amené à parler non plus de *réchauffement* planétaire, mais de *changement* climatique, dont le ressort sera l'augmentation de la température

---

<sup>7</sup> Il suffit de se souvenir comment, au temps des Trente Glorieuses, les experts en ingénierie sociale expliquaient qu'au-delà de 5 ou 6 % le chômage produirait des effets suffisamment délétères pour provoquer l'effondrement de toute société.

moyenne et qui se traduira par *des* changements affectant les climats dans tous les endroits, mais de façon différenciée <sup>8</sup>. On a affaire à un champ nouveau d'étude, nécessitant le concours de multiples disciplines, en rapide bouleversement. Et de surcroît, aucune expérience humaine accumulée ne peut nous aider à dire précisément comment nos vies seront bouleversées dans cinquante ou cent ans quand les changements commenceront à faire sentir leurs effets. Sans risque de se tromper, on peut avancer que nous ne serons pas tous égaux face à ces bouleversements, bien qu'habitant la même planète. Vraisemblablement, les pays du Sud, plus climatiquement dépendants à cause du poids encore élevé de leurs activités agricoles, seront percutés plus brutalement, et disposeront de moins de moyens pour faire face. La perception de la menace n'est pas identique d'un bout à l'autre de la planète. On est donc confronté à un faisceau montant d'incertitudes.

À cela s'ajoute l'espoir qu'ouvre l'ingénierie climatique de pouvoir « fabriquer » du climat et donc de contrarier les évolutions menaçantes <sup>9</sup>. Cela peut paraître de la science-fiction, mais nous savons que les militaires y travaillent depuis des années, dans une perspective moins pacifique, et que l'arme climatique fera, probablement un jour, partie de leur panoplie, bien que l'utilisation du climat soit en principe interdite dans les conflits. La perspective de capture et de séquestration du carbone, qui rendrait moins maudites les énergies d'origine fossile et qui s'apparente également aux techniques de l'ingénierie climatique, fait l'objet de recherches avancées. La coopération se développe déjà autour de ces enjeux, notamment entre les États-Unis et la Chine <sup>10</sup> et intéresserait évidemment l'Inde, l'Australie et le Canada. On comprend l'intérêt que peuvent manifester pour ces techniques des pays dotés de réserves de charbon pour plus de cent ans et qui se verraient ouvrir la perspective de leur exploitation dans des conditions climato-compatibles. En donnant l'illusion de pouvoir faire face aux menaces, ces techniques contribuent à retarder le moment de l'entrée dans l'action susceptible de s'orienter vers

---

<sup>8</sup> Cf. Thomas Schelling, déjà cité.

<sup>9</sup> Le président du Giec, Rajendra Pachauri, a manifesté son intérêt pour cet axe de recherche. Cf. *Time*, December 1st, 2009.

<sup>10</sup> Depuis 2009, cette coopération s'est intensifiée et a donné lieu à d'importants accords. Cf. Kenneth G. Lieberthal, *US-China Clean Energy Cooperation: The Road Ahead*, Brooking Institution, september 2009, 35 p.

une économie décarbonée. Mais, bien sûr, un tel recours pouvant toujours être nécessaire et s'avérer efficace, on voit mal comment la décision d'arrêter de telles recherches pourrait être prise. Ces incertitudes, qui accompagnent les négociations climat sur l'objet même qu'il convient de réguler, fragilisent la possibilité d'aboutir à un accord. Mais d'autres questions confèrent à ces négociations un caractère particulier.

### **L'appréhension du temps**

Nous sommes en présence de dimensions temporelles qui ne sont pas de même natures. Il y a un hiatus chronologique entre le temps de l'action gouvernementale et celui de l'environnement. Le résultat de l'action entreprise, surtout si elle est coûteuse, doit être perceptible dans l'horizon du mandat politique en cours qui est soumis à réélection. Il y a télescopage des horizons temporels. L'action sur le climat suppose des décisions immédiates dont les effets se feront sentir au mieux dans des dizaines d'années, compte tenu de l'inertie propre au mécanisme de l'effet de serre. Elle n'appartient pas à l'horizon naturel du décideur politique. Ce phénomène est aggravé car l'allongement des délais est tel que, non seulement on ne perçoit pas rapidement les bénéfices d'une politique, mais qu'on est victime de l'inaction de ceux qui nous ont précédés. En ce sens, le temps intervient d'une seconde façon parce qu'il cristallise la mémoire de ce qui s'est passé et révèle, à travers une traçabilité manifeste, des responsabilités différenciées. Il fait donc surgir la question de la responsabilité climatique, thème qui deviendra vite central dans les négociations internationales. Enfin et surtout, le temps témoigne de sa prégnance sur la question climatique parce qu'il ramène au vieux dilemme de l'arbitrage entre le présent et le futur. Selon nos inclinaisons, l'un sera préféré à l'autre. Et si le scientifique peut nous éclairer sur les conséquences de nos actes, il ne lui appartient pas de choisir à notre place dans ce domaine <sup>11</sup>. Bref, nous sommes au cœur d'une vieille question, celle du sacrifice d'une génération pour des lendemains qui chantent. La solidarité intergénérationnelle pouvant aussi être déclinée à rebours. La génération qui a traversé l'éprouvant xx<sup>e</sup> siècle doit-elle porter à

---

<sup>11</sup> À travers la fable de la Cigale et de la Fourmi, Jean de La Fontaine avait déjà ouvert le cadre de la réflexion. Il n'est pas certain que l'abondante littérature, fortement mathématisée, sur le taux d'actualisation lui ait fait franchir des pas décisifs.

son tour le coût des maux du XXI<sup>e</sup>, même si elle en a été, à son insu, responsable ? Toute réflexion sur les actions à entreprendre pour faire face au changement climatique est porteuse d'une telle problématique. Même posée en terme gestionnaire sur la rentabilité ou efficacité de dépenser aujourd'hui pour s'adapter au changement climatique futur, la question restera aimantée par cette préoccupation. Et la réponse découlera en large partie de l'endroit où l'on mettra le curseur pour apprécier le présent ou le futur. Ce débat sur les temporalités sera lui-même percuté avec vigueur par le spatial. Les moyens mobilisés ne peuvent-ils pas soulager immédiatement d'autres maux qui affectent la planète ? La solidarité spatiale servira de missile pour torpiller la solidarité intergénérationnelle<sup>12</sup>. Il est donc pas anormal que le débat sur le changement climatique devienne une question carrefour qui cristallise une foule de questions, d'autant qu'à terme, il s'agit d'un bouleversement de nos modes de produire, de consommer et de nos styles de vie. Cela ne peut que bousculer des intérêts en place, fortement établis.

Pour casser l'omniprésence de la dimension temporelle dans la question climatique, il faudrait montrer que ce qui en est à l'origine - les émissions de GES - présenterait des effets néfastes immédiats, par exemple sur la santé (maladies cardio-pulmonaires, cancers, etc.), et qu'alors l'action à entreprendre serait de suite bénéfique et que tout retard à sa mise en œuvre risquerait d'être sanctionné. Pour contourner le poids des lobbies de l'énergie, différentes commissions ont tenté, aux États-Unis notamment, de ramener les émissions de GES à un problème de pollution et de santé publique. Sans conséquences notables<sup>13</sup>.

### **Les responsabilités différenciées**

Très tôt, et à juste titre, les pays du Sud ont fait valoir que les émissions de GES accumulées dans l'atmosphère et à l'origine de leur concentration étaient peu de leur fait et qu'ils n'en portaient donc qu'une très faible responsabilité. Même aujourd'hui, ajoutaient-ils, ils étaient loin d'être les principaux émetteurs, et

---

<sup>12</sup> C'est ainsi que Claude Allègre tente de convertir sa défaite scientifique en victoire politique.

<sup>13</sup> Pour faire pression sur l'opinion publique américaine à l'occasion du sommet de Copenhague, Obama a tenté de réactiver la *Clean Air Act* en mobilisant l'Agence fédérale de protection de l'environnement (EPA).

en plus, rapportée par tête d'habitant, leur contribution était des plus modestes. Les pays industrialisés ont donc dû convenir du principe de *responsabilité commune mais différenciée*. Ceci fut acté lors du Protocole de Kyoto signé en 1997.

Concrètement, cela signifiait que les pays développés devaient en tirer les conséquences en admettant la responsabilité qui leur incombait dans l'effort international. Ce point est considéré comme un acquis important pour les pays du Sud. C'est le seul traité international qui fait référence à cette notion et c'est pourquoi les pays du Sud lui sont très attachés. C'est ainsi que, depuis 1997, ils mettent en avant trois revendications centrales dans les négociations : bénéficier d'un moratoire, recevoir des compensations financières pour s'adapter, et s'engager sur des objectifs moins ambitieux que les pays du Nord. Alors que les pays industriels s'engagent à Kyoto en 1997 à réduire leurs émissions, les pays du Sud pourront ne s'associer à l'effort qu'à partir de 2013. De même, Copenhague confirmera l'engagement des pays du Nord à alimenter un fonds devant financer l'effort d'adaptation des pays du Sud. Il est également admis aujourd'hui que les pays du Sud ne seront pas tenus de réduire en quantités absolues leurs émissions, mais plutôt d'infléchir leur courbe. Le respect de leur exigence de développement poussant plutôt à raisonner sur des trajectoires, et ceci d'autant plus qu'ils seront en croissance rapide comme les grands pays émergents. La reconnaissance d'une responsabilité commune ouvre la porte à des traitements et des engagements différenciés qui ne peuvent être que sources supplémentaires de complexification des négociations, mais s'inscrivent néanmoins dans une démarche de pragmatisme et de réalisme nécessaires, sauf à rendre impossible tout accord.

Ces questions renvoient à des débats beaucoup plus complexes sur les notions de justice et d'équité dans l'ordre international. L'idée de responsabilité historique peut-elle être anachronique ? Peut-on être tenu pour responsable aujourd'hui d'une action dont personne n'imaginait les effets fâcheux au moment où elle a été accomplie ? Doit-on comptabiliser les émissions cumulées ou s'inquiéter de celles à venir ? Comment prendre en compte la taille des pays, leur population, leur niveau de richesse, la dynamique de leur croissance ? Le débat sur ces critères accompagne les négociations et peut ralentir leurs avancées. Mais n'oublions jamais que pour qu'un accord aboutisse et que les engagements pris soient respectés, il faut que chaque pays ait le sentiment d'y trouver son intérêt. Il faut également qu'il ait les capacités d'honorer les engagements souscrits et donc, que les formes de la mondialisation et l'exercice

de la gouvernance mondiale n'en aient pas sapé toute possibilité. Aucun accord international ne peut être appliqué si les entités signataires sont trop affaiblies pour le rendre effectif. Dans l'intergouvernemental, le maillon de base c'est l'État-nation. Si on le sape, la chaîne casse.

### **Un monde en rapide changement**

Ces négociations se déroulent depuis une vingtaine d'années. Période pendant laquelle non seulement la connaissance scientifique s'est précisée mais surtout, pendant laquelle le monde a connu de véritables bouleversements au point de faire émerger une nouvelle donne géopolitique pouvant rendre relativement obsolète la place occupée par les différents pays sur la scène mondiale. Les rapports de puissance se réorganisent. Un grand pays, la Chine, aspire à devenir l'égal incontournable des États-Unis avec lesquels il tisse des liens de plus en plus étroits. Un groupe de pays – Inde, Brésil, Afrique du Sud – pèse de façon affirmée sur la scène mondiale. Ces pays essaient tout à la fois d'entraîner l'ensemble du tiers monde et le représenter, tout en cherchant à se voir reconnaître une place de « grand » avec les attributs qui lui sont associés. Les pays du Nord tentent de séparer ces grands pays émergents du reste du tiers monde et de plus les responsabiliser sur les enjeux climatiques, en les faisant contribuer au financement de l'aide aux pays les plus fragiles.

La question climatique surgit dans un monde qui bouge, au moment où des grandes puissances du tiers monde connaissent d'importants taux de croissance et sont en émergence, alors que le monde industrialisé est entré dans une langueur économique durable. Ainsi, les négociations climatiques sont de plus en plus travaillées par la fracture Nord-Sud et deviennent, en l'absence d'autres lieux institutionnalisés, l'une des rares enceintes où peuvent être évoquées de façon concrètes les grandes questions du développement <sup>14</sup>. Le Sud, notamment celui en émergence, peut imaginer que les décisions prises au nom du climat vont contribuer à figer l'ordre ancien et entraver son développement,

---

<sup>14</sup> Cf. Amy Dahan, Stefan Aykut, Christophe Buffet, Aurore Viard-Crétat, « Les leçons politiques de Copenhague – Faut-il repenser le régime climatique ? », *Koyré Climate Series* n° 2, février 2010, 45 p.

au moment même où celui-ci connaît un essor rapide <sup>15</sup>. On comprend que, dans un monde qui change à une telle vitesse, les postures de négociations qui s'éternisent peuvent évoluer au gré des situations nouvelles et se retrouver à front renversé, et comment, par exemple, les dates de référence qui servent de repères pour quantifier les émissions de GES peuvent vite changer de signification. À l'aune des montées en puissance de certains pays et corrélativement à la forte progression de leurs émissions—celles de la Chine dépassent aujourd'hui celles des États-Unis—c'est toute la hiérarchie climatique qui se trouve bousculée, au point de s'interroger sur la pérennité du socle fondateur du Protocole de Kyoto distinguant les « pays de l'annexe 1 » et les autres.

### **Quelle architecture internationale ?**

Toute construction de cette nature cristallise des débats récurrents sur la notion d'ordre, de justice et d'équité internationales. Les critères débattus renverront, consciemment ou non, à telle ou telle école de pensée doctrinale qui empruntera aux repères de référence : l'approche cosmopolitique ou l'approche internationaliste.

Le cosmopolitisme a toujours privilégié la primauté du citoyen du monde sur celle de l'appartenance à la nation. Le principe de l'égalité absolue des hommes, indépendamment de leur lieu de naissance ou de résidence, est affirmé avec force, et leur appartenance à un pays ne saurait être dérogoatoire. Droits et efforts doivent donc être égalitairement répartis.

À l'opposé, la justice internationaliste procède de l'égalité souveraine des États qui sont les seules parties négociantes. Les droits des individus s'organisent à l'intérieur des frontières de chaque pays. L'égalité souveraine ne fait pas obstacle à la reconnaissance d'asymétries de situations que le droit du développement se propose de combattre par des inégalités de compensations. Le système des Nations unies s'inscrit dans ce cadre conceptuel.

La scène climatique mondiale est constamment tirillée entre ces deux lectures. Et l'on ne doit pas s'étonner que des États au souverainisme sourcilieux comme l'Inde et la Chine puissent se

---

<sup>15</sup> Très tôt, ce risque de l'écologie mondialisée avait été perçu. Cf. Hervé Le Bras, *Les limites de la planète – Mythes de la nature et de la population*, Flammarion, 1994, 352 p.

réclamer de principes qui s'alimentent au cosmopolitisme si cela peut faire avancer leurs intérêts. Ainsi en est-il de la référence aux calculs d'émissions par tête, qui compte tenu de l'importance de leur population, les placeraient en droit d'avoir les plus importantes émissions du monde. Depuis la conférence de Rio, les négociations sur le climat s'organisent entre les pays et non pas au travers de forum, d'assemblées mondiales de citoyens, mais la place de la société civile mondiale y est de plus en plus remarquée. La présence—voire la surveillance—des opinions publiques, des médias et de la communauté scientifique en constitue un trait caractéristique. Il ne faut dès lors pas s'étonner que les critères âprement discutés empruntent à différentes conceptions.

Donc, ce sont les États qui s'engagent et les techniques mobilisées pour faire avancer les discussions relèvent parfois de ruses de marchands de tapis. À Kyoto, alors que les engagements qui allaient en sortir ne concernaient que les pays de l'annexe 1 (pays industriels et ex-pays de l'Est) il fut pris grand soin de faire participer tous les autres pays en leur disant qu'à terme, à l'issue d'un nouveau Traité, ils seraient amenés à contribuer à l'effort collectif, sans que celui-ci soit esquissé. C'était l'un des enjeux de Copenhague que d'esquisser ce post-Kyoto. Pour débloquer cette conférence qui semblait vouée à l'échec, l'habileté a consisté à mobiliser la vieille technique de marchandage « combien tu proposes ? ». Elle fit merveille. En une nuit, une trentaine d'États, représentant 80 % des émissions mondiales <sup>16</sup>, s'engagèrent, dans le délai d'un mois, à faire savoir la hauteur de leurs intentions. Grosse prise, puisque dans le filet se retrouvèrent les États-Unis et les grands pays émergents. Un an plus tard, Cancun n'eut plus qu'à prendre acte <sup>17</sup>. Ce fut interprété comme l'abandon d'une conception d'une gouvernance climatique « *top and down* » qui impose par le haut, comme l'était le régime de Kyoto, au bénéfice d'une approche « *bottom up* » qui consiste à coordonner et à donner cohérence aux propositions qui émanent d'en bas et traduit la vigueur des souverainetés nationales. Mais le réalisme a fait avancer.

---

<sup>16</sup> 25 % seulement pour les pays de l'annexe 1 de Kyoto ayant ratifié le Protocole.

<sup>17</sup> Selon les États, l'engagement porte sur des résultats (réduction d'émissions), sur des moyens (baisse de l'intensité énergétique ou de l'intensité carbone) et renvoie à des dates-références ainsi qu'à des horizons différents. Ce qui rend les comparaisons difficiles.

## Le marché des permis d'émissions échangeables

La construction d'une architecture internationale climatique renvoie au choix d'instruments de gestion économique, à leur étendue d'application, aux modalités de contrôle et, au-delà, aux critères qui les justifient. C'est Kyoto qui crée le système des marchés de permis d'émission avec leur extension, notamment à travers le Mécanisme du développement propre et celui de Mise en œuvre conjointe.

Concernant environ 5% des émissions totales mondiales, ce mécanisme fait figure de laboratoire, bien qu'en Europe il concerne 43% des émissions, la moitié provenant du secteur de production d'électricité. Il a mobilisé contre lui l'essentiel des critiques adressées à l'architecture mondiale. La littérature qui le concerne est disproportionnée par rapport à son importance réelle.

Il est entré en application tardive (2005) du fait de la lenteur des ratifications. La volte-face américaine (traité signé mais pas ratifié) fut assumée par trois présidents, – Clinton, Bush et Obama – dévoilant une posture structurelle justifiée au départ par un refus d'acheter des quotas à celui qui en aurait été le principal vendeur, la Russie, mais, au long terme par un refus d'envisager une remise en cause du « mode de vie américain ».

Seule l'Europe à 27 s'est engagée dans le mécanisme qui laisse de côté le secteur diffus (habitat, transport, agriculture) pour se consacrer aux 12 000 grandes sources d'émissions recensées, dont 1 100 en France. Le principe des marchés de permis d'émission consiste à allouer aux États à l'échelle internationale, et aux entreprises à l'échelle nationale, gratuitement pour l'instant, des quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>, que ceux-ci peuvent ensuite s'échanger. Chaque émetteur de CO<sub>2</sub> doit alors s'assurer qu'il détient autant de permis d'émissions que ce qu'il va émettre. Dans le cas contraire, il se trouve contraint ou bien de réduire ses émissions, ou bien d'acheter des permis. Inversement, si ses efforts de maîtrise des émissions lui permettent de posséder un excédent de permis, il peut mettre ceux-ci en vente. Le mécanisme fonctionne donc en deux temps (« *cap-and-trade* »). Dans un premier temps, les décideurs politiques (responsables de l'UE) fixent le volume global des émissions autorisées en les répartissant par pays qui les allouent à leur tour à leurs entreprises. Dans un second temps, si l'allocation n'est pas conforme aux besoins, les entreprises échangent entre elles. L'Europe s'est ralliée à ce mécanisme, car l'alternative – une taxe carbone européenne unique –, relevant de la politique fiscale, aurait nécessité une

unanimité difficile à réunir. Un tel marché est d'une nature particulière. Il est adaptatif au plan (allocation totale des permis), en ce sens que la souplesse qu'il introduit permet de le réaliser. Il élimine les rugosités entre l'allocation initiale et les besoins des entreprises. Il ne régule bien sûr en rien le climat qui n'est affecté que par les relations physico-chimiques. C'est le décideur politique qui régule en fixant le montant des quotas autorisés. C'est un outil au service des autorités politiques pour garantir leur décision <sup>18</sup>.

Ces marchés sont sujets à de fortes polémiques. Ils sont accusés de favoriser des « fuites carbone » en incitant les industriels à se déplacer vers des zones moins contraignantes et non concernées par l'allocation de quotas, de favoriser l'intrusion massive de la finance carbone se livrant à la spéculation, d'être victimes d'escroqueries informatiques ou de certification douteuse du Mécanisme de Développement propre, ce qui a conduit l'ONU à vérifier les comptes et à suspendre provisoirement ces opérations, et d'escroquerie à la TVA au sein de l'UE.

Toutes ces critiques sont fondées, bien qu'elles ne soient pas de même portée. Les « fuites carbone » favorisées par des délocalisations de firmes permettent aux groupes qui y ont recours de revendre des quotas non utilisés au sein de la zone contrainte, tout en émettant dans la zone non soumise à quotas. Il y a là émission nette supplémentaire, donc atteinte au climat. Ces fuites sont faibles, de l'ordre de quelques pour cent <sup>19</sup>. Il n'est évidemment pas possible de lever la contrainte au prétexte que quelques-uns pourraient s'y soustraire. Il convient d'abaisser un peu plus le plafond des quotas alloués pour anticiper et contrebalancer l'effet des fuites. Les marchés carbone permettant à toute personne de se porter acquéreur des quotas revendus, la « finance carbone » s'est précipitée sur ce qu'elle a vu comme une

---

<sup>18</sup> *La régulation des marchés du CO<sub>2</sub>*, Rapport de la mission confiée à Michel Prada, Inspecteur général des Finances honoraire, 2010, 227 p., République française. On peut y lire : « Le marché européen du CO<sub>2</sub> est un dispositif créé par la puissance publique dont l'objectif est de garantir la réduction des émissions à moindre coût », p. 1 ; ou encore : « le marché européen du CO<sub>2</sub> est aujourd'hui le seul outil qui garantit un niveau certain de réduction optimisée des émissions de gaz à effet de serre sur un périmètre européen couvrant les 27 États-membres. », p. 14.

<sup>19</sup> Cf. Roger Guesnerie, *Pour une politique climatique globale – Blocages et ouvertures*, Éditions Rue d'Ulm, 2010, p. 39-40.

occasion de spéculer, en créant même des marchés dérivés dopés par le mécanisme d'option à terme qu'il était possible d'instaurer. On peut s'indigner de la fabrication de cette niche spéculative, mais il doit être reconnu que ce mécanisme, restant enfermé dans le cadre d'un jeu à somme nulle, ne donne lieu à aucune émission nouvelle, donc reste sans effet sur le climat<sup>20</sup>. L'ultime payeur étant la firme peu vertueuse qui, préférant acheter des quotas supplémentaires plutôt que de se moderniser, les paiera certainement plus chers pour pouvoir alimenter la finance carbone. Les escroqueries à la TVA ou sur les certifications méritent enquêtes et sanctions, mais ne remettent pas en cause le mécanisme.

Ces critiques non essentielles présentent le grand défaut d'occulter la vraie responsabilité des décideurs politiques qui fixent la quantité des quotas distribués. Le plafond règle et l'échange garantit la régulation en réaffectant les allocations de quotas mal affectés. Le signal-prix qui se dégage de ce marché ne reflète pas un prix de la tonne carbone, mais le laxisme plus ou moins grand des décideurs et la mauvaise allocation des quotas. Dans les trois questions-clés, combien émet-on de gaz à effet de serre, qui émet et qui paie, seule la réponse à la première question importe pour la régulation du climat. C'est là que tout se joue. Les deux autres questions restent régies par un mécanisme de jeu à somme nulle et sont donc sans effet significatif sur le climat, car les gaz qui s'émettent dans l'atmosphère n'ont ni drapeau de nationalité ni label de firme. L'ultime payeur n'est ni l'État, ni le consommateur, mais la firme moins performante en technologies économes d'émissions. La critique de ces marchés sur ces bases entraîne un mauvais ciblage des responsables et contribue à les exonérer.

En France, le projet Juppé-Rocard d'introduction d'une taxe carbone pour le secteur «diffus» a capoté devant l'argumentation obscure du Conseil constitutionnel. Devant le refus gouvernemental d'accepter un niveau de taxe à hauteur de 50 € la tonne, la commission a suggéré un niveau de 17 € pour l'aligner sur celui du signal-prix émis par les marchés des permis négociables, feignant de croire que les deux concepts

---

<sup>20</sup> La parade la plus simple consisterait à interdire la revente des quotas alloués à toute entité n'en étant pas initialement bénéficiaire. Le marché serait ainsi fermé à toute intrusion de la « finance carbone ». Le signal-prix qui s'en dégagerait ne serait plus perturbé par la spéculation et fournirait aux décideurs une information plus exacte pour continuer à abaisser les plafonds des quotas distribués.

étaient homogènes. Michel Rocard reconnaîtra plusieurs mois après <sup>21</sup> que ce signal-prix n'était pas en fait le prix d'une tonne carbone puisque les quotas étaient distribués gratuitement sur ces marchés. Le signal-prix reflète donc davantage la bonne ou mauvaise allocation des ressources par les décideurs politiques. Si une tension s'observe sur le marché, alors l'allocation initiale peut être réajustée. Si de nombreux quotas sont alloués, le prix aura tendance à baisser. Cela peut être corrigé par l'intervention de ceux qui décident du nombre de quotas à allouer. La régulation se fait par la quantité et non par le prix, c'est pourquoi elle découle de la décision d'octroi des quotas-cap – et non pas du prix qui découle de leur échange – trade.

### **Des normes mondiales applicables partout ?**

La mise sur pied d'une architecture climat nécessite d'abord de penser le monde tel qu'il est réellement et pas forcément tel que l'on voudrait qu'il soit. Pour faire court, nous rêvons tous d'un monde kantien et mais nous devons agir dans un monde tel que décrit par Hobbes ou Aron. Faute de quoi, la réalité nous rattrapera. Copenhague en a été l'illustration : il a révélé le retour des souverainetés, des intérêts divergents, et non pas l'image du « village planétaire » mais celui d'un monde divisé et fait d'États à trajectoires singulières. Il faut cesser de croire que l'existence réelle de problèmes de dimension planétaire comme le climat doit nous faire penser qu'une économie mondiale existerait déjà et que des normes identiques pourraient s'appliquer d'un bout à l'autre de la planète (niveau de taxe, pourcentage de réduction de GES), sans considération des spécificités nationales ou des trajectoires de développement. Un même niveau de taxe n'aurait pas un impact identique au Brésil, en Chine ou aux États-Unis. Cela veut dire abandonner l'idée d'une gouvernance globale climatique à partir d'une instance qui régirait tout et déclinerait dans le détail ce qui doit être entrepris par chacun et avoir, au contraire, le souci de superposer toute gouvernance à une échelle d'homogénéité <sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Yves Martin et Michel Rocard, « Pour une fiscalité verte progressive sur les énergies non renouvelables », *Le Monde* daté du 9 janvier 2010.

<sup>22</sup> Il s'agit pour l'essentiel des travers que l'on retrouve dans le « Rapport Tirole » : Jean Tirole, *Politique climatique : une nouvelle architecture internationale*, Conseil d'analyse économique/La Documentation française, 2009, 358 p.

Peu importe la mécanique—de toute façon onusienne—qui portera l'architecture mondiale à bâtir. Elle ne réussira qu'à la condition d'être perçue non pas comme une contrainte, mais comme un levier. Le mécanisme envisagé doit être incitatif. Ce qui suppose un immense effort pour aider les pays du Sud à sauter l'étape de l'usage intensif de l'énergie d'origine fossile. Il convient de réfléchir sur des infléchissements de trajectoires nécessitant des transferts massifs de technologies et de partage de connaissance, obligeant les pays du Nord à déroger au principe de la propriété intellectuelle afin de gagner en efficacité énergétique, de développer des énergies renouvelables et de mettre en œuvre une transition vers une économie décarbonée.

## Conclusions

- Il faut prendre conscience qu'une large part de l'effort peut se réaliser hors de l'architecture internationale climatique. Dès 2005, on a pu observer la formation d'un processus coopératif entre six pays (États-Unis, Australie, Inde, Chine, Japon, Corée du Sud) pour coordonner leurs efforts sur le climat par échange d'expériences et transfert de connaissance. Cette coopération est à son plus haut niveau entre la Chine et les États-Unis. Dans le même sens, on doit noter l'adoption récente par soixante-dix villes du «pacte de Mexico» les engageant à adopter des objectifs chiffrés et vérifiables de baisse de leur rejet de CO<sub>2</sub>. De même, plusieurs États américains ont pris l'initiative d'organiser de leur propre chef des marchés de quotas d'émission négociables, indépendamment de tout engagement international des États-Unis. La Chine s'apprête à en organiser un à son échelle nationale. Il faut accepter et favoriser les initiatives bilatérales, voire simplement solitaires et exemplaires et ne rentrant pas nécessairement dans un système global négocié.
- Indépendamment de tout critère qui sera retenu, si l'on veut garder à l'esprit les préoccupations de justice et d'équité, on ne pourra pas ne pas s'inspirer du principe de «réduction et convergence» qui signifie qu'il faut à la fois réduire les émissions globales de GES et diminuer les écarts d'émissions par tête d'habitant de la planète. À défaut, beaucoup de pays freineront le processus de négociation.
- Il s'agit de négociations-carrefours ramenant à l'importance donnée au temps, aux rapports Nord-Sud, et questionnant les modèles de développement constitués. L'équilibre entre développement et respect de l'environnement n'est pas arbitré de la même façon au Sud et au Nord. Autour de tels enjeux, il

- convient de réhabiliter le temps long et ce qui doit l'accompagner, la planification, à condition de la sortir des influences court-termistes des instances politiques traditionnelles <sup>23</sup>. À défaut de cette vision longue, les maux immédiats comme la misère, l'analphabétisme, l'absence de système de santé ou d'infrastructures, entreront en conflit avec la temporalité de la préservation du climat.
- La menace climatique est souvent conjuguée avec le spectre de la pénurie de ressources. C'est un contresens. Le changement climatique se nourrit au contraire de l'excès de l'usage de certaines ressources, notamment de celles qui, carbonées, sont à l'origine des émissions néfastes. La pénurie de ces ressources, comme les crises ou les guerres, seraient bénéfiques pour le climat. Dans son action sur l'environnement, l'homme agit sur les ressources qu'il raréfie (action sur l'amont), et en les utilisant, il rejette sur l'écosystème ambiant (action sur l'aval) des polluants ou perturbateurs susceptibles de le dégrader. La problématique du climat relève de l'aval. Au demeurant rien n'indique qu'il faille adhérer à la thèse pré-malthusienne <sup>24</sup> de l'épuisement des ressources. On nous dit que les ressources seraient limitées et assimilables à un stock fixé une fois pour toute et condamné à l'épuisement, oubliant rapidement que le principal créateur de ces ressources a toujours été l'homme et que le pétrole serait peu de chose sans le moteur à explosion, l'uranium rien sans la maîtrise de l'atome, les terres rares inutiles sans téléphones portables... Le défi est de savoir si le stock des ressources se développera aussi vite que les besoins

---

<sup>23</sup> On notera à ce propos la montée de réflexions s'orientant vers une telle démarche : Pierre Rosanvallon, « Sortir de la myopie des démocraties », *Le Monde* daté du 7 décembre 2009 ; Dominique Bourg, Kerry Whiteside, *Vers une démocratie écologique – Le citoyen, le savant et le politique*, Seuil, 2010, 106 p. ; Michel Rocard, Dominique Bourg, Floran Augagneur, « Le genre humain menacé », *Le Monde* daté du 3-4 avril 2011.

<sup>24</sup> Malthus fait au contraire figure de précurseur des théories de la croissance et dans sa célèbre comparaison de la dynamique des besoins et des ressources, il n'a jamais prédit l'épuisement de celles-ci puisqu'elles étaient censées connaître une croissance arithmétique, plus lente que la croissance géométrique des besoins. La thèse de l'épuisement des ressources s'inspire plutôt de l'école physiocratique de François Quesnay et à sa recherche d'un âge d'or d'un niveau de production idéal, pour une population donnée et structurellement compatible avec les conditions de sa reproduction.

- de l'homme et si son exploitation restera compatible avec la survie d'écosystèmes viables, permettant le maintien de l'activité humaine sur la planète.
- La problématique du climat et les négociations qui l'accompagnent ont fait émerger un acteur collectif nouveau, la communauté scientifique se convertissant au statut d'expert mondial. Loin de se laisser instrumentaliser, elle a su s'imposer aux politiques, mais a dû en retour s'exposer à la polémique publique qui ne l'a pas épargnée. L'avenir dira si la science, entrant dans l'arène des débats de la cité, en sortira grandie ou écornée. Elle joue là une partie de sa légitimité.
  - La dégradation climatique interpelle avec force les modes de fonctionnement de nos sociétés. Des façons de produire aux types de consommation, c'est l'ensemble des styles de vie qu'il convient de questionner. La recherche d'un régime d'accumulation climato-compatible se heurtera à de puissants lobbys constitués qui sont au cœur du système économique. Il serait bien sûr tentant d'affirmer qu'il suffirait de changer de système pour sauver le climat. Certes, mais si le changement de système n'est pas rapidement à l'agenda politique que devient le climat ? La proposition ne conduit-elle pas à minorer l'urgence de la menace climatique ? Doit-on se servir du climat pour délégitimer le système ? <sup>25</sup> Ce serait bien vite oublier que le climat est un bien commun de l'humanité, donc l'affaire de tous. Faut-il alors exiger de brandir un passeport antisystème pour porter cette préoccupation ? Par définition, la défense d'un bien commun ne peut être l'affaire d'une minorité. Elle ne peut avancer qu'autour de larges mobilisations.

---

<sup>25</sup> Les mécanismes de l'exploitation de l'homme par l'homme, ainsi que le bilan du colonialisme ou de l'impérialisme, suffisent peut-être déjà à le délégitimer.