

CONCLUSIONS

Le régime international du climat, de Kyoto à Copenhague...et après ?

L'évolution qu'a connue le régime international du climat de Kyoto à Copenhague est tout à fait remarquable. L'adoption du Protocole de Kyoto en 1997, puis celle des Accords de Bonn-Marrakech en 2001, l'entrée en vigueur du Protocole en 2005, ont marqué autant d'étapes significatives dans la construction d'une véritable communauté internationale confrontée à une menace globale dont la réalité s'est peu à peu précisée. L'acceptation par les seuls pays industrialisés d'objectifs contraignants de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, accompagnée d'un mécanisme de contrôle et de sanction du non-respect relativement poussé, représentait une réelle avancée pour une société internationale composée d'États souverains traditionnellement soucieux avant tout de la défense de leurs « égoïsmes nationaux ». Même si le niveau d'ambition était encore très modeste, l'observateur confiant et optimiste pouvait voir là un premier pas vers une société internationale plus organisée pour protéger le « bien commun », une société plus juste et plus équitable. Ce même observateur pouvait d'ailleurs inscrire ces évolutions dans un processus qui, en dépit d'inévitables épisodes chaotiques et non sans difficultés, marquait un progrès presque continu et linéaire de la société internationale vers plus d'intégration, avec en ligne de mire la

DIPLOMATIE CLIMATIQUE

construction européenne et l'ordre juridique communautaire comme un modèle, à terme, pour l'ordre juridique international.

De ce point de vue, la Conférence de Copenhague est venue – de manière de plus en plus prévisible au regard des signaux qui se multipliaient – briser ce *momentum* et par là certaines illusions. L'Accord de Copenhague marque en effet à plusieurs égards un recul par rapport au Protocole de Kyoto :

- remplacement d'un accord international juridiquement obligatoire par un accord international non juridiquement obligatoire ;
- remplacement d'un accord garantissant une certaine sécurité juridique (au moins pour la première période d'engagement) par un accord dans le cadre duquel les « engagements » pris sont volontaires, unilatéraux, et à tout moment réversibles ;
- remplacement d'un mécanisme de coordination internationale par le haut (approche *top down*) avec fixation dans l'accord international d'objectifs quantifiés de réduction par une simple addition de politiques nationales peu ambitieuses (approche *bottom up*) pour laquelle ce sont les États qui arrêtent unilatéralement leurs propres objectifs nationaux sans s'assurer qu'ils sont comparables ou qu'ils permettent une fois agrégés d'atteindre l'objectif global de long terme (limiter le réchauffement à + 2°) ;
- remplacement d'un système construit sur la coopération internationale à partir des mécanismes de flexibilité et du marché du carbone par un système dont des politiques nationales disparates forment le cœur ;
- remplacement du système de contrôle et de sanction très élaboré dit de l'observance par un mécanisme de contrôle moins

CONCLUSIONS

intrusif et dénué de sanction (à part le *shaming*) dit « *monitoring, reporting, verification* ».

Même si le contenu de l'Accord était dans les deux ans qui viennent repris, intégré et consolidé dans le cadre conventionnel, il faut comprendre que ce recul n'est pas le résultat d'un accident conjoncturel mais plus vraisemblablement d'une tendance de fond qui sera toujours à l'œuvre dans le régime international du climat post-2012. Le Protocole de Kyoto appelait le franchissement d'une nouvelle étape pour la deuxième période d'engagement, corrigeant le manque d'ambition et quelques « erreurs de jeunesse ». Certes, à cette aune, l'Accord de Copenhague n'est pas un échec complet, ne serait-ce que parce qu'il porte sur 80 % des émissions internationales de GES là où le Protocole de Kyoto n'en couvrait plus que 25 %³⁴⁵. Mais, par-delà l'extension du périmètre des réductions, l'Accord ne représente pas la nouvelle étape attendue. Son adoption a d'ailleurs causé à la fin de la conférence larmes et découragement chez les diplomates du climat, suivis les jours passant d'un « *Post Copenhagen blues* »³⁴⁶, « *Post-Kyoto Stress disorder* »³⁴⁷, « *climate despair* »³⁴⁸, ou une « *mélancolie de la lucidité* »³⁴⁹. L'Union européenne a été particulièrement bousculée dans son rêve d'un ordre international fondé sur le droit, perdant son « *pari noble sur l'avenir d'un monde plus juste, fondé sur des règles et des*

³⁴⁵ C. de Perthuis, A. Delbosc, « Négociations climatiques : les enjeux du post-Copenhague », *L'économie politique*, avril 2010, p. 70.

³⁴⁶ *Eurotopics*, 21 décembre 2009.

³⁴⁷ L. Rajamani, « Addressing the Post-Kyoto 'stress disorder' : reflections on the emerging legal architecture of the climate regime », in *ICLQ*, vol. 58, oct. 2009, p. 803.

³⁴⁸ *New Scientist*, 16 June 2010.

³⁴⁹ B. Laville, « La mélancolie de la lucidité », *Futuribles*, avril 2010.

DIPLOMATIE CLIMATIQUE

valeurs partagées, allant vers une économie innovante, plus verte et plus ouverte »³⁵⁰. Les rapports de force internationaux, notamment en raison de la montée en puissance des grands émergents, sont en pleine redéfinition. L'Union européenne « *se marginalise : elle n'a plus rien à offrir, ne veut pas menacer, n'a donc plus rien à négocier, et devra accepter, au nom du multilatéralisme, l'accord conclu par les derniers joueurs autour de la table* »³⁵¹. Stigmate du *soft power*, la diplomatie du *show leadership* a été battue en brèche et n'a eu pour conséquence qu'une perte d'influence face aux positions plus classiques et plus dures de défense des intérêts nationaux des États-Unis ou de la Chine³⁵².

Là où le Protocole de Kyoto marquait un certain renoncement des États à leur souveraineté, l'Accord de Copenhague signe au contraire le grand retour de la souveraineté et des « *égoïsmes nationaux* ». Ce n'est à cet égard qu'un signe de plus de l'air du temps. L'Union européenne elle-même n'échappe pas à cette évolution. L'article 4 paragraphe 1 du TUE dans sa version de Lisbonne vise à préserver ce qui fait l'essence même d'un État. Sans toutefois aller jusqu'à consacrer l'existence d'un domaine réservé extensible au gré des circonstances, les rédacteurs du Traité se sont efforcés d'identifier les éléments qu'il appartient aux États, en tant que sujets se gouvernant librement, de définir souverainement³⁵³. S'engageant à respecter l'identité

³⁵⁰ C. Pène, « De Doha à Copenhague : le crépuscule des négociations multilatérales ? », *Politique étrangère*, n°2/2010, p. 336.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ R. Mehdi, « L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif », in J.-B. Auby & J. Dutheil de La Rochère, *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 685.

CONCLUSIONS

constitutionnelle de chaque État membre, le Traité se garde de substituer un État fédéral aux États membres ravalés au statut de modestes entités fédérées. Au-delà de ces considérations liées à la protection du « droit fondamental » à l'autonomie de décision de chaque État (ou du moins de l'idée qu'il s'en fait), cette exigence trahit sans doute essentiellement un « *aveu de réalisme* »³⁵⁴.

L'Accord de Copenhague révèle l'inadaptation juridico-institutionnelle de la société internationale actuelle face à un défi global, urgent, grave, ultime et reconnu comme tel par – presque – tous. La solidarité n'est pourtant plus seulement un choix éthique : « *La crise climatique nous invite, si nous voulons sinon la maîtriser, du moins la supporter, à une solidarité contrainte, faute de l'avoir choisie dans le passé pour des motivations plus humanistes* »³⁵⁵. La solidarité est contrainte aussi bien sur le plan environnemental qu'économique. De ce point de vue, l'économiste nous présente les trois scénarios possibles sous l'égide de l'Accord de Copenhague, dans le cadre duquel les différentes régions du monde « *vivront durablement avec des niveaux d'exigences et des types de politiques climatiques très différents qui se traduiront par des prix du carbone a priori très hétérogènes, que cela soit manifeste ou implicite. Compte tenu de la mondialisation financière et économique, cette situation ne peut avoir que trois issues* :

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ B. Laville, « Comment répondre aux changements climatiques ? », *Projet*, n°317, 2010, p. 356.

DIPLOMATIE CLIMATIQUE

a) *l'alignement progressif de tous, au nom de la parité des coûts, sur le niveau des régions ayant adopté les politiques climatiques les moins ambitieuses ;*

b) *l'accélération du mouvement de délocalisation des activités industrielles les plus émettrices parmi celles qui sont installées sur le territoire des pays ayant l'ambition climatique la plus élevée, si ces pays ne prennent pas de mesures de rééquilibrage économique des conditions de la concurrence ;*

c) *l'adoption par les régions les plus avancées dans un programme de décarbonation de leur économie de dispositifs d'ajustement aux frontières permettant d'instaurer un sas de décompression entre les conditions économiques prévalant sur leur territoire et celles du marché mondial »³⁵⁶. Du point de vue environnemental, les changements climatiques nous laissent entrevoir la finitude planétaire et, au-delà, la finitude humaine³⁵⁷.*

Convaincre des bénéfices de la coopération internationale par rapport à l'inaction, de la possibilité d'accomplir une révolution économique vers la décarbonation, redéfinir les outils et la gouvernance internationale : autant de chantiers en friche pour les diplomates du climat dans les mois qui viennent.

Sans doute le post-Copenhague se joue-t-il en fait « *dans la dissipation des contes et légendes autour de l'affaire climatique car ils empêchent chacun de comprendre comment on peut préserver le vivre ensemble aujourd'hui, tout en étant lucides sur des risques que notre distraction pourrait faire courir à nos*

³⁵⁶ O. Godard, « La grande bifurcation de la Conférence de Copenhague », mars 2010, *Responsabilité & Environnement – Une série des Annales des Mines*, juillet 2010, p. 8.

³⁵⁷ Dominique Bourg, « L'impératif écologique », *Esprit*, décembre 2009, p. 7.

CONCLUSIONS

enfants et petits enfants »³⁵⁸. L'opinion publique elle-même, qui semblait pousser les dirigeants à adopter à Copenhague un accord ambitieux, n'est pas forcément prête à faire beaucoup de concessions comme en témoigne par exemple le rejet en France de la taxe carbone. La crise économique actuelle prédispose sans doute peu les opinions à distraire une attention accaparée par des problèmes perçus comme « plus sérieux ».

L'Accord de Copenhague a au moins le mérite d'exister, maintenant ainsi une certaine mobilisation politique pour trouver un accord international sur le post-2012 qui reste à dessiner. Mais quel accord ? La tentative d'intégrer les dispositions de l'Accord de Copenhague dans les textes de négociation laissés en suspens à Copenhague représente la recherche d'un compromis entre non seulement des visions mais également des approches assez diamétralement opposées. On peut espérer qu'il en ressortira un cadre permettant une véritable coopération internationale qui incite à pallier l'insuffisance des actions domestiques pour atteindre effectivement l'objectif ultime de la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique. Aucun accord ne peut raisonnablement être espéré à Cancun, mais cette conférence sera décisive pour restaurer la confiance dans cette perspective. Les pays industrialisés devront se montrer crédibles, notamment quant à leurs engagements de réduction mais également de financement, pour convaincre les pays en développement d'inscrire leurs actions nationales d'atténuation dans un cadre international. La décision de continuer le Protocole de Kyoto pour une seconde période d'engagement

³⁵⁸ J.-C. Hourcade, H. Le Treut, L. Tubiana, « L'affaire climatique au-delà des contes et légendes », *Question en débat—Après Copenhague*, p. 33.

DIPLOMATIE CLIMATIQUE

pourrait y contribuer, en donnant ainsi du temps aux États-Unis pour adopter une législation sur le climat mais également à la Chine pour préparer sa transition vers une économie moins carbonée. Cela n'offrirait qu'une solution temporaire face au défi à relever dans les meilleurs délais pour espérer limiter le réchauffement à 2°C. En toute hypothèse, une telle décision ne pourra pas être prise à Cancun, car trop d'incertitudes pèsent sur les conditions dans lesquelles le Protocole serait continué. La Conférence de Cancun pourrait néanmoins jeter les bases de l'architecture du futur cadre de coopération internationale sur le climat, lequel se construira sans aucun doute par étapes successives. A suivre, donc...