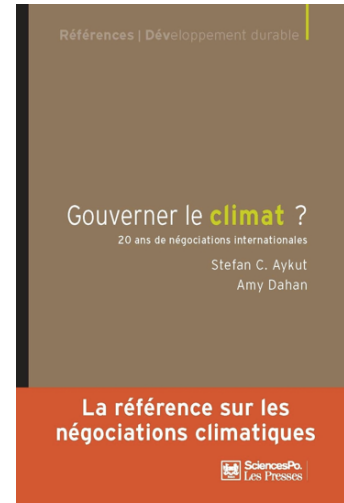




Compte-rendu de lecture : Stefan C. Aykut, Amy Dahan, ***Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales***, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, 752 pp., 23€.

L'ouvrage d'Amy Dahan et de Stefan C. Aykut « Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales. » paru aux Presses de Sciences Po en janvier 2015 est une somme. D'abord parce qu'en cette année 2015 où va se tenir à Paris une conférence internationale importante sous l'égide des Nations unies, la COP21, il permet d'appréhender la question du climat dans l'ensemble de ses facettes. Les éléments de diagnostic scientifique sont clairement exposés – et ils sont loin d'être rassurants, notamment l'irréversibilité du changement climatique aux échelles humaines et l'élévation du niveau de la mer.



### **La mécanique et l'historique des négociations climatiques internationales**

La mécanique des négociations climatiques internationales est décrite avec précision. L'ouvrage rappelle les différentes étapes de l'histoire des négociations climatiques : création du GIEC en 1988, réunion de Rio en 1992 puis lancement de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, signature du protocole de Kyoto en 1997 pour une entrée en vigueur en 2005. Il décrit l'apparition de concepts qui ont progressivement servi à définir un cadre de négociations commun sur le climat, et l'élaboration d'une approche qui repose sur la prise en compte de la diversité des situations et des responsabilités des pays. La définition de trois grands principes structurants pour organiser la lutte contre le réchauffement climatique (principe de précaution, principe de responsabilité commune mais différenciée, droit au développement) et l'élaboration d'une approche globale, « top down » et de partage du fardeau entre les pays sont minutieusement exposées. Amy Dahan et Stefan Aykut montrent clairement le rôle central que prend peu à peu le principe de l'adaptation pour tenir compte du caractère irréversible du réchauffement climatique, définir des stratégies pour y faire face et rentrer concrètement dans les propositions relatives au développement des pays du Sud.

### **En filigrane du climat: l'arène des négociations, les polarisations géopolitiques ...**

Le rappel des caractéristiques des arènes de la négociation et de leur historique éclaire sur un jeu d'acteurs où le retrait américain du protocole de Kyoto en 2001 a permis à l'Europe de prendre un leadership politique trop rare. Lenteur des discussions, architecture complexe, procédures et difficultés de la gouvernance climatique sont bien décrites. Le retour sur l'échec de Copenhague permet de qualifier une forme de « schisme avec le réel » des négociations climatiques. La construction de positions de négociation par les différents groupes d'Etats ne se concentre sur le climat qu'en apparence. D'autres critères ou angles d'approche sont en arrière-plan et impliquent un décryptage spécifique. Ce sont pour Amy Dahan et Stefan Aykut, les questions de politique intérieure qui sont de fait déterminantes.

### **..... et la défense du modèle économique dominant.**

Le sujet du climat doit être envisagé en relation avec d'autres préoccupations : maintien du modèle de croissance économique, souveraineté nationale, leadership sur le Sud, positions acquises de certaines entreprises et de certains secteurs de l'industrie ou de l'agriculture. En 2009 dans la capitale danoise, entre la position globalisante et « top down » de l'Europe insistant sur la limite du +2°C, le refus du concept d'économie verte par les pays en développement, et le souci des Etats-Unis de ne pas entrer dans une logique contraignante, l'analyse rétrospective laisse peu de doutes sur le fait que la négociation ne pouvait aller plus loin. En revanche, la présence très importante des ONG, l'importance du « off » avec une présence forte des américains, a été une étape importante de structuration d'une forme de société climatique internationale. Celle-ci pèsera incontestablement lors de la COP21 à Paris.



### **L'analyse de la position américaine**

Ce qui est sans doute le plus passionnant dans l'ouvrage, c'est l'évolution des positions des grands acteurs de la future COP21, la géopolitique du climat. Les auteurs consacrent un long chapitre à l'analyse de la position américaine. Ils rappellent qu'elle a toujours été marquée par une vraie ambivalence. Les universitaires américains ont en effet joué un rôle majeur dans l'expertise et l'alerte sur le réchauffement climatique dès les années 1970, sans que ce pays souhaite s'engager dans un accord contraignant ensuite. La place jouée par la question de l'approvisionnement énergétique et le coût des hydrocarbures au niveau mondial, comme la volonté de ne pas renoncer à un modèle économique fondé sur la croissance apparaissent comme des éléments d'explication centraux de la position américaine. La montée du climatoscepticisme dans les années 2000 est liée à l'influence des milieux conservateurs et à certains intérêts économiques puissants. Mais depuis la catastrophe de Katrina en 2006, le documentaire d'Al Gore « An inconvenient truth » en 2007<sup>1</sup> et l'élection de Barack Obama -même si l'échec de Copenhague reste vivace- la position américaine a évolué. Si plusieurs initiatives fédérales n'ont pas abouti, un nombre croissant d'Etats mènent des politiques actives de réduction des émissions (Etats du Nord Est, et surtout Californie), l'essor des gaz de schiste a affaibli le lobby du charbon, enfin l'opinion publique américaine semble de nouveau sensible à la nécessité de politiques ambitieuses.

### **Le cas de la Chine : une révolution « responsable » ?**

Le cas de la Chine est tout aussi intéressant. Plus gros émetteur de gaz à effet de serre au niveau mondial par an depuis 2007, elle est l'un des acteurs majeurs de la géopolitique du carbone. Mais 2007 est aussi l'année où ce pays a adopté son premier plan climat national. Sans renoncer à un modèle de développement fondé sur la croissance et l'urbanisation, la Chine vit des tensions internes croissantes dues notamment à la montée de pollutions industrielles massives dont les conséquences sur la santé et la qualité de vie des populations sont dramatiques.

En ce sens, les questions écologiques rejoignent la montée d'une interpellation démocratique face aux pratiques d'un pouvoir autoritaire. Alors que son pays est devenu une puissance économique et diplomatique de premier plan, le gouvernement chinois doit gérer sa dépendance énergétique et s'engager dans la transition, et envisager les réponses à certaines aspirations légitimes en termes d'espérance de vie et d'avenir des générations futures. Soucieuse de préserver son influence auprès des pays en développement, la Chine pourrait se positionner en puissance responsable pour dissiper les craintes d'une hégémonie.

### **Le cas du Brésil et de l'Inde, des puissants émergents**

Quant au Brésil et à l'Inde, deux pays au rôle majeur au sein des émergents, leur position est marquée aujourd'hui par certaines contradictions. L'Inde a traditionnellement mis l'accent avec une grande fermeté sur les enjeux éthiques et la place centrale à donner au concept d'équité entre le Nord et le Sud pour avancer dans la négociation. Elle tiendra selon toute probabilité cette position dans les échéances à venir. Mais sa position pourrait être fragilisée par ses difficultés pour mettre en place des politiques climatiques du fait de la faiblesse de son Etat et de ses infrastructures, et d'un manque de moyens propres. Le Brésil, pour sa part, s'est montré actif dans les négociations, prenant des engagements contraignants pour lutter contre la déforestation en Amazonie. Soucieux de sa souveraineté, il est cependant réticent aux vérifications internationales. Si la déforestation continue d'être stoppée, il pourrait avoir réduit ses émissions de 6 à 10% entre 2005 et 2020. Mais celles-ci repartiront à la hausse entre 2020 et 2030 si d'autres secteurs ne sont pas englobés dans des politiques volontaristes. La position de ces deux Etats apparaît en définitive plus complexe à gérer sur le long terme que celle de la Chine.

### **L'Europe, un leadership remis en cause**

C'est enfin l'Europe qui retient l'attention des auteurs. Celle-ci après avoir assumé un leadership international grâce à l'effacement américain se trouve aujourd'hui dans une situation incertaine. L'approche globale et contraignante qu'elle avait portée depuis Rio jusqu'à Copenhague n'a pas convaincu les pays en développement. Aujourd'hui le retour des Etats-Unis dans la négociation et la montée en puissance de la

<sup>1</sup> Troisième documentaire le plus vu aux Etats-Unis depuis les années 1980, récompensé par l'Oscar du meilleur documentaire et par l'attribution du prix Nobel à Al Gore en 2007 conjointement avec le GIEC.



Chine, marqués notamment par la signature d'un accord bilatéral entre les deux Etats en novembre 2014, obligent l'Europe à redevenir force de propositions, si elle veut conserver un rôle moteur. Or, sur le front du climat, sa situation intérieure est complexe, influencée par une forme de retour à des politiques nationales au détriment d'un projet énergétique commun.

L'Europe a abandonné le projet d'une écotaxe européenne et glissé vers une conception plus libérale reconnaissant l'importance de l'adaptation, adoptant la stratégie du marché et de la modernisation écologique, plutôt qu'une stratégie volontariste de réduction des émissions. L'exemple des situations respectives de la France, de l'Allemagne et de la Pologne montre pourquoi définir aujourd'hui une feuille de route commune des Etats membres est difficile. L'Allemagne a décidé de renoncer au nucléaire pour développer les énergies renouvelables, la France en pleine discussion sur la transition énergétique n'a pas encore réduit la part du nucléaire, et la Pologne est à la fois première productrice et première consommatrice de charbon de l'Union européenne. L'Europe saura-t-elle surmonter ses incertitudes internes pour être un médiateur entre le Nord et le Sud, et mettre sur les rails un scénario de limitation du réchauffement à 2°C, en accord avec les analyses du GIEC ? Elle devra pour cela tenir compte du souci des pays de privilégier une méthode « bottom up » reposant sur la définition d'objectifs nationaux compatibles avec leurs priorités de développement économique et leurs échéances politiques domestiques.

#### **Le climat : un enjeu à décliner au présent pour construire un nouvel ordre de gouvernance**

Les deux auteurs avancent d'ailleurs des propositions détaillées pour un autre ordre de gouvernance. Leur approche consiste à désenclaver le climat et à faire apparaître les enjeux politiques, économiques et sociaux sous-jacents aux négociations climatiques. La « grande transformation écologique » ne peut être menée en catimini. Il faut afficher au grand jour les liens entre le réchauffement climatique et le modèle de développement actuel lié à la croissance, pour donner à la question climatique sa portée réelle. « *Le changement climatique n'est pas une catastrophe du futur – hypothétique et apocalyptique – mais doit être compris comme une dégradation déjà en cours, une menace qui nous force à tout repenser.* » écrivent-ils.

#### **La convergence des agendas internationaux énergétique, commercial et du développement**

Il s'agit par exemple d'empêcher la schizophrénie politique actuelle où des instances comme le G8 ou le G20 prennent des décisions ayant des conséquences contraires aux exigences de cohérence des politiques climatiques. Ce sont en effet à la fois les règles du commerce mondial, le fonctionnement du système énergétique international et le mode de développement actuel qui conduisent au réchauffement. Le désenclavement doit s'accompagner d'un changement d'échelles, en passant de l'approche « top down » à une conception qui donne toute sa place au « bottom up », c'est-à-dire à la mise en place de plans climatiques au niveau des Etats, des pays membres, des provinces ou des villes.

La nécessité d'un mouvement global du bas vers le haut qui atteigne le niveau d'institutionnalisation et d'efficacité environnementale suffisant se fait de plus en plus urgente. Il convient également de « matérialiser l'économie » c'est-à-dire d'échapper à une vision néo-classique où le marché peut tout résoudre pour faire apparaître les conséquences concrètes de la dégradation climatique. Cela implique en amont de revenir sur certains impensés en rendant par exemple beaucoup plus visible pour le grand public le sujet de l'énergie et l'organisation concrète de sa production et de sa distribution<sup>2</sup>, en dévoilant comment les gouvernements préservent les intérêts de certains agents économiques ou refusent de fait de penser les conséquences à moyen terme de l'extraction des énergies fossiles. Cette matérialisation de l'économie devrait déboucher sur une « finance carbone » permettant de donner toute leur ampleur à des investissements ciblés qui aligneraient objectifs du développement et objectifs du climat. Ces différentes propositions de transformation de la gouvernance esquissent les contours d'un nouveau système de pensée dont les valeurs, les usages et les instruments permettraient enfin de donner à l'objectif de maîtrise du réchauffement climatique la portée anthropologique, écologique, démocratique et sociale qui est la sienne.

<sup>2</sup> Cf. les analyses de Timothy Mitchell, auteur de *Carbon Democracy. Le pouvoir politique à l'ère du pétrole*, Paris, La Découverte, 2013. Pour une introduction voir : <http://www.fondationecolo.org/activites/publications/La-place-du-travail-dans-la-transition-energetique-par-Timothy-Mitchell>



**La création d'une conscience politique climatique pour combler le schisme avec le réel ?**

L'ouvrage d'Amy Dahan et Stefan Aykut permettra donc à chacun de s'informer en profondeur sur les différents travaux disponibles sur le climat, de comprendre les processus de négociation et le jeu d'acteurs complexe qui les accompagne. C'est peut-être sur la question du « schisme avec le réel » décrit par les auteurs que l'on peut regretter qu'ils n'aient pas poussé encore plus loin leurs analyses. Pour eux, ce schisme trouve sa source dans le décalage entre la complexité des mécanismes de négociation et des résultats aléatoires, dépendants des intérêts nationaux, qui n'entretiennent qu'un rapport finalement assez limité avec les nécessités de l'action et l'ampleur des changements économiques et sociaux nécessaires. Plusieurs questions se posent alors. D'abord celle de la définition d'une responsabilité politique et éthique pour faire face à l'urgence climatique, position que le cadre actuel ne permet pas d'atteindre. Cette définition aurait mérité une analyse et des propositions spécifiques. Et ce d'autant plus qu'Amy Dahan et Stefan Aykut montrent bien par exemple que, en Chine ou aux Etats-Unis l'évolution de la position des Etats tient directement à l'émergence de préoccupations climatiques venues de la société. Les Etats dans leur forme actuelle sont bien incapables de représenter et d'incarner cette responsabilité éthique et politique sans pression venue des sociétés.

Ce sont donc celles-ci qui apparaissent *in fine* comme des acteurs politiques prometteurs pour l'émergence de cette conscience politique climatique. Comment alors encourager l'émergence de ces mouvements sociaux dans des cadres nationaux, viser des effets de réseau, une globalisation et l'émergence d'une forme de société internationale ? Voici l'une des perspectives que l'on peut souhaiter ouvrir après la lecture de cet ouvrage.

*Compte-rendu de lecture réalisé par LUCILE SCHMID, Vice-Présidente de la Fondation de l'Écologie Politique, membre du bureau exécutif d'EELV en charge de la préparation de la COP21. Diplômée de lettres et de l'École Nationale d'Administration, elle est spécialiste des questions d'intégration, de citoyenneté et de parité. Membre du comité de rédaction de la revue Esprit, elle est l'auteure de nombreux ouvrages, notamment Une femme au pays des hommes politiques (Flammarion, 2003) ; L'Égalité en danger ? (Bourin, 2006) ; Parité circus (Calmann-Lévy, 2008).*