

---

ÉCOLE POLYTECHNIQUE  
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

---

NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT : LA BIFURCATION  
OPÉRÉE À COPENHAGUE EN 2009

Olivier GODARD

*October 2011*

Cahier n° 2011-24

---

DEPARTEMENT D'ÉCONOMIE

Route de Saclay  
91128 PALAISEAU CEDEX  
(33) 1 69333033

<http://www.enseignement.polytechnique.fr/economie/>  
<mailto:chantal.poujouly@polytechnique.edu>

---

# Négociations sur le climat : la bifurcation opérée à Copenhague en 2009

---

par Olivier Godard

Cela fait vingt ans qu'un processus de négociations internationales sur le changement climatique a été lancé. Il a connu plusieurs étapes<sup>1</sup>. La première a été l'adoption en juin 1992 à Rio de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCC) entrée en vigueur deux ans plus tard. Au regard des propositions initiales faites par l'Union européenne à ses partenaires (introduction coordonnée de taxes nationales sur le carbone), cette Convention constituait une première bifurcation par son choix d'une coordination par les quantités (plafonnement des émissions de gaz à effet de serre, GES). Trois autres aspects clés ont également été tranchés : tout d'abord, les États ont été répartis en deux groupes principaux, en vertu de trois principes (équité distributive, responsabilités communes mais différenciées et capacités) ; seul le groupe des pays d'ancienne industrialisation (OCDE + ancien bloc de l'Est), identifiés dans l'Annexe 1 de la Convention, entrainé dans la logique de plafonnement des émissions, les autres, moins développés, n'ayant à prendre aucun engagement

---

1. Voir Sandrine Maljean-Dubois, Mathieu Wemaere, *La diplomatie climatique – Les enjeux d'un régime international du climat*, Paris, Pédone, 2010 ; Olivier Godard, « Négociations internationales sur un régime de protection du climat », dans Olivier Godard, Jean-Pierre Ponsard (dir.), *Économie du climat : pistes pour l'après-Kyoto*, Palaiseau, Les Éditions de l'École polytechnique, 2011, p. 19-84.

en la matière ; ensuite, les pays les plus avancés dans l'économie de marché (OCDE) ont accepté d'assurer le financement des actions qui seraient entreprises volontairement par les pays du Sud dans le but exclusif de lutter contre le changement climatique, et ce sous condition d'accord préalable des bailleurs de fonds sur la nature de ces actions. Enfin, autre décision essentielle, les Parties ont obtenu la possibilité d'honorer leurs obligations de façon conjointe, en se groupant au sein de « bulles ».

La deuxième étape a été l'adoption du protocole de Kyoto en 1997. Ce dernier a durci et précisé les choix de la Convention tout en confirmant la direction générale retenue : objectifs quantifiés d'émissions de GES pour les seuls pays industriels pour la période 2008-2012 ; mécanismes de flexibilité autorisant l'échange des quotas d'émissions ou créant la possibilité d'obtenir des crédits supplémentaires d'émissions par l'investissement dans des projets réalisés dans les pays en développement. Il a fallu six ans pour définir les modalités d'application de ce protocole et quatre de plus pour qu'il entre en vigueur en 2005, grâce à sa ratification par la Russie, et malgré le retrait des États-Unis et de l'Australie.

La troisième étape s'est ouverte dès 2005. Son enjeu ? La définition du contenu d'une nouvelle période d'engagement post-2012. Pour les pays industriels, il convenait de faire éclater la dichotomie entre pays de l'Annexe 1 de la CCC et pays en développement, et de conduire les pays émergents à prendre des engagements internationaux de limitation de leurs émissions : en 2005, le protocole de Kyoto ne couvrait qu'un tiers des émissions mondiales ; le temps passant, son périmètre allait représenter une proportion de plus en plus faible des émissions mondiales. Pour les pays en développement, il fallait garder la structure de Kyoto et obtenir de nouveaux engagements suffisamment ambitieux de la part des pays industriels. En dépit de ces divergences de projets, la conférence de Bali (décembre 2007) a relancé le processus de négociation : son Plan d'action et sa « feuille de route » fixaient une échéance de deux ans pour la préparation, en vue de la conférence de Copenhague, d'un nouvel accord instituant des obligations légales. Les Parties sont toutefois arrivées dans la capitale danoise en décembre 2009 sans avoir pu élaborer de projets de textes fixant un consensus ou du moins ayant suffisamment réduit les points de désaccord. Sous la menace d'un constat d'échec, les plus influents des chefs d'État et de gouvernement présents ont pris l'initiative d'un document témoignant d'une bifurcation majeure de l'approche. Adopté *in extremis* dans la confusion, cet « accord de Copenhague », qui n'a pas été formellement avalisé par la Conférence, rompait avec l'inspiration des deux premières étapes. Il tournait le dos aux propositions faites par l'Union européenne, sauf sur trois points : l'implication des

pays émergents dans certaines formes d'engagement, la mention de l'objectif d'une limitation de l'accroissement de la température moyenne à 2°C et les transferts financiers à mettre sur pied au bénéfice des pays en développement. Dépourvu d'objectifs précis et d'outillage, ce texte a toutefois déçu les fortes attentes suscitées par le surplace des années passées et par la dramatisation du calendrier opérée lors de la réunion de Bali.

Pourtant, la conférence de Copenhague n'a pas été qu'un échec camouflé par un texte vague produit à la dernière minute. L'accord a été soutenu ensuite par une très grande majorité d'États et s'est trouvé légitimé dans ses orientations par la conférence de Cancún (Mexique) un an plus tard (novembre-décembre 2010). Dans la mesure où il pose les bases d'une organisation très différente de celle sur laquelle s'appuyait jusqu'alors la coordination de l'action internationale, il convient de comprendre pourquoi ce changement de cap a été opéré et quelles sont ses implications.

Nous présenterons tout d'abord les positions des Parties en présence avant la conférence de Copenhague, examinerons ensuite le contenu de l'accord et, pour finir, en interpréterons les résultats. Nous verrons dès lors que l'action des États devra se concevoir au sein d'une architecture de coopération fragmentée et faiblement coordonnée, qui trouvera son assise principale dans des politiques nationales décidées de façon souveraine.

---

## Les positions avant Copenhague

Pour tenir compte des différences entre les pays liés par le protocole de Kyoto et les Parties seulement liées par la CCCC, deux processus de négociation ont été mis sur pied. Le premier visait à déterminer le contenu des nouveaux engagements à prendre dans le cadre du Protocole, tandis que le second visait l'établissement d'une vision commune à long terme, comprenant notamment la fixation d'un objectif concernant l'évolution des émissions, de façon à « éviter une interaction dangereuse avec le climat de la planète ».

Le Plan d'action de Bali a fait émerger quatre thématiques principales de négociation : l'atténuation (*mitigation*), c'est-à-dire la réduction ou la moindre croissance des émissions de GES ; l'adaptation au changement climatique ; le développement de nouvelles technologies et leurs transferts ; le financement en direction des pays hors Annexe 1. Des axes complémentaires ont été retenus, comme le rôle des mécanismes de marché et la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement.

Des exigences ont également été formulées quant aux engagements à prendre par les États. Deux idées se sont imposées : les niveaux d'efforts des différents pays industriels devaient être similaires ; les actions lancées devaient être

identifiables et mesurables, et faire l'objet d'un rapportage international précis et vérifiable.

### De nombreuses questions à trancher

Si elle a pu relancer le processus de négociation, la conférence de Bali n'a pas aplani les principales difficultés. Les questions en suspens étaient importantes :

- *La formulation d'une cible à long terme* : l'UE voulait voir reconnaître de façon explicite l'objectif des 2°C tandis que les pays émergents et les États-Unis n'en voulaient pas et que les Parties les plus menacées, comme les îles du Pacifique ou certains pays africains, considéraient que l'objectif en question entraînerait des dommages trop importants et inacceptables pour elles.
- *La détermination d'engagements sur les émissions à la fois par le Sud et par le Nord* : s'opposant frontalement à l'Union européenne, les États-Unis refusaient d'entrer dans une logique supranationale analogue à celle de Kyoto dans laquelle un plafond mondial d'émissions ferait l'objet d'une répartition centralisée entre pays selon une approche descendante (*top-down*). Selon eux, chaque Partie devait pouvoir définir ses objectifs de façon nationale dans les termes qui lui convenaient. Sur ce point, les États-Unis ont trouvé des alliés objectifs dans les pays émergents, bien que ces derniers fassent d'un engagement américain ambitieux un préalable à tout mouvement de leur part. Par ailleurs, les pays industriels tenus par les engagements du protocole de Kyoto ne voulaient pas s'engager sur de nouveaux objectifs quantifiés tant que les pays émergents n'auraient pas consenti à prendre eux-mêmes de tels engagements. Les pays émergents et en développement<sup>2</sup> considéraient pour leur part que la responsabilité historique des pays développés faisait obligation à ces derniers de réduire drastiquement leurs émissions sans qu'eux-mêmes aient à brider leur développement par des contraintes supplémentaires.
- *La forme ultime d'un accord à approuver lors de la conférence de Copenhague* : convenait-il de chercher un texte unique, juridiquement contraignant, comme un protocole de Kyoto étendu à l'ensemble des pays, ou bien de maintenir la dualité entre un texte pour les pays du périmètre de Kyoto et un autre au titre de la CCCC, ou encore d'adopter un texte unique pour tous, peu contraignant mais d'application beaucoup plus générale ? La position des États-Unis posait un problème délicat puisqu'ils faisaient valoir leur refus de ratifier le protocole de Kyoto alors même que l'Union européenne et le Japon ne voulaient pas envisager de nouveaux engagements sans eux.

2. La distinction entre « pays en développement » et « pays émergents » n'était aux yeux du Sud que l'expression d'une manœuvre de division tentée par les pays riches.

- *Les financements à mettre sur pied au bénéfice des pays en développement* : les tensions portaient à la fois sur les montants, sur la gouvernance et sur l'objet des flux financiers attendus : fallait-il créer de nouveaux fonds spécialisés ? Recadrer les fonds existants, comme le Fonds pour l'environnement mondial géré par la Banque mondiale ? Ou seulement les abonder ? Quelle place attribuer aux financeurs et aux bénéficiaires dans les organes de direction de ces fonds ? Et quelle place au financement privé aux côtés du financement public ?
- *Les formes et les modalités des transferts technologiques* : devaient-ils être prioritairement portés par des mécanismes de marché, dans le cadre du régime général ADPIC<sup>3</sup> en vigueur à l'OMC, ou fallait-il les organiser dans un cadre dérogatoire, analogue à celui qui avait été mis en place en 2003 pour les produits de santé publique ?
- *Le devenir des mécanismes de projet du type Mécanisme de développement propre (MDP)* : nombre d'ONG faisaient une évaluation très critique des projets MDP, initialement perçus comme une échappatoire offerte aux pays industriels, puis dénoncés comme une source de rente facile pour certaines entreprises, en particulier dans le domaine des composés fluorés. Certains pays, en particulier africains, dénonçaient le caractère très inégal de ce mode de financement : ils n'en bénéficiaient quasiment d'aucun alors que l'Inde, la Chine, le Brésil et le Mexique étaient parvenus à capter une part importante des projets habilités (29 % pour chacun des deux premiers, 10 % et 8 % pour les deux autres). Par ailleurs, des analystes comme Jean Tirole<sup>4</sup> voyaient dans ces mécanismes une contre-incitation des pays hôtes à adopter des politiques climatiques et à rejoindre les pays industriels dans un accord comportant des engagements contraignants. En effet, un investisseur ne peut obtenir des crédits d'émissions qu'en finançant des réductions supplémentaires à celles que demande la réglementation en vigueur dans un pays hôte. Si ce pays veut attirer les investisseurs, il a alors intérêt à ne pas adopter de politiques et de réglementations plus exigeantes, qui auraient pour effet de diminuer d'autant les gisements de crédits d'émissions accessibles aux investisseurs étrangers.
- *Le lien à établir entre politique climatique et commerce* : en particulier, la question épineuse de l'introduction de mécanismes d'ajustement aux frontières visant à soumettre les importateurs aux mêmes contraintes que les producteurs nationaux. Défendue par la France depuis 2006, évoquée dans les premiers projets de réglementation climatique examinés par la Chambre des représentants aux États-Unis (projet Waxman-Markey, juin 2009), cette idée

3. Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

4. Jean Tirole, *Politique climatique, une nouvelle architecture internationale. Rapport au Conseil d'analyse économique*, Paris, La Documentation française, 2009.

était combattue à la fois par les défenseurs du libre-échange, par ceux qui voulaient préserver les négociations du cycle de Doha sur le commerce et par les pays émergents qui voyaient là une mesure discriminatoire à leur rencontre et la preuve que les pays industriels n'étaient pas prêts à assumer leurs responsabilités. Pour la plupart des gouvernements européens, cette mesure n'était pas la bienvenue : difficile à mettre en œuvre, elle déboucherait à leurs yeux sur des contentieux à l'OMC et mettrait en péril le bon aboutissement des négociations à Copenhague.

Ces questions relevaient autant de principes fondamentaux que de questions de procédures et de gouvernance, et butaient sur l'ampleur des actions à engager.

### Principes et demandes des pays émergents et en développement

Le groupe des pays émergents et en développement est très hétérogène, mais une unité de façade s'est imposée depuis le sommet de Rio autour du Groupe des 77 + Chine, coalition de 130 pays s'attachant à parler d'une seule voix dans les négociations. Cette unité n'a pas empêché la naissance au sein du groupe, en 1990, de l'Alliance des petits États insulaires (Alliance of Small Island States, AOSIS), qui compte une quarantaine de membres et soutient des positions plus avancées quant à la nécessaire ambition de maîtriser les émissions de GES. La préparation de la conférence de Copenhague a également vu apparaître une expression autonome des pays les moins avancés et des pays africains, qui avaient le sentiment d'avoir été jusque-là les parents pauvres de l'attention internationale, très largement focalisée sur l'Asie. La parole du Sud est ainsi devenue davantage pluraliste.

Depuis la négociation de la CCCC en 1992, c'était l'Inde qui défendait les vues non seulement les plus intransigeantes – au nom de principes généraux d'égalité enracinés dans une vision cosmopolitique de la justice distributive – mais aussi les plus revendicatives à l'égard des pays industriels<sup>5</sup>. Cette position de *leader* moral du Sud lui a assuré un rôle important, aux côtés de la Chine, dans les négociations.

Nombre de pays du Sud et d'ONG ont voulu interpréter les principes de « responsabilités communes, mais différenciées » et de « capacités respectives » comme la reconnaissance d'un principe de « responsabilité historique », expression que l'on ne trouve pas dans le texte de la Convention. En 1997, le Brésil avait été à l'origine de la première proposition en ce sens. L'idée était de répartir les

5. Voir Autri Saha, Karan Talwar, « India's Response to Climate Change: The 2009 Copenhagen Summit and Beyond », *The WB National University of Juridical Studies Law Review*, 3, 2010, p. 159-189 ; Antto Vihma, « India and the Global Climate Governance: Between Principles and Pragmatism », *Journal of Environment & Development*, 20 (1), 2011, p. 69-94.

efforts entre pays de l'Annexe 1 au prorata de l'incidence des émissions cumulées de chaque pays depuis 1840 sur l'accroissement de la température du globe. Non retenue à l'époque, bien que défendue par des moralistes<sup>6</sup>, cette idée a néanmoins fait l'objet d'un travail méthodologique suivi de la part de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique (SBSTA) de la conférence des Parties. Les travaux menés ont notamment conduit non seulement à distinguer l'idée de contribution causale de l'idée de responsabilité morale<sup>7</sup> sur laquelle les avis divergeaient, mais aussi à révéler les difficultés techniques à rassembler des données suffisamment fiables et fondées pour asseoir un calcul ayant d'importantes répercussions sur la répartition des coûts.

Dans ce contexte est apparue l'idée, notamment soutenue par la Bolivie, qu'il incombait aux pays industriels de rembourser une « dette climatique » aux pays du Sud, ces derniers étant fondés à obtenir la reconnaissance d'un double droit à compensation : pour les dommages déjà subis et ceux à venir du fait du changement climatique en cours ; pour la perte de chance de développement économique qui leur était et leur serait imposée tant du fait de ce changement que des nouvelles contraintes qui allaient peser sur l'accès aux sources fossiles et sur leur utilisation.

De son côté, l'Inde n'a cessé de mettre en avant le principe selon lequel chaque individu avait un droit égal d'usage de l'atmosphère, considérée comme un bien commun de l'humanité, d'où il ressortait que la seule répartition jugée équitable des droits d'émissions aux pays était une répartition proportionnelle à la population<sup>8</sup>. De cette façon, les pays les plus peuplés et les moins émetteurs, comme l'Inde, disposeraient d'une ressource qui pourrait être revendue aux pays dont les émissions excèderaient les droits.

6. Par exemple Henry Shue, « Global Environment and International Inequality », *International Affairs*, 75 (3), 1999, p. 531-545 ; Axel Gosseries, « Émissions historiques et *free-riding* », *Archives de philosophie du droit*, 47, 2003, p. 191-220.

7. Benito Müller, Niklas Höhne, Christian Ellermann, « Differentiating (Historic) Responsibilities for Climate Change », *Climate Policy*, 9 (6), 2009, p. 593-611.

8. Cette idée d'égalité par tête des droits d'émissions de GES a encore été défendue par le gouvernement indien dans son document de négociation déposé en vue de la conférence de Copenhague (Government of India, *The Road to Copenhagen: India's Position on Climate Change Issues*, 27 février 2009). Elle avait très tôt fait l'objet d'appréciations contrastées et d'un débat critique serré, tant sur le plan moral que sur le plan économique et géopolitique, qui n'a pas cessé depuis. Voir O. Godard, « Des marchés internationaux de droits à polluer pour le problème de l'effet de serre : de la recherche de l'efficacité aux enjeux de légitimité », *Politiques et Management Public*, 10 (2), juin 1992, p. 101-131 ; Michael Grubb, « Seeking Fair Weather: Ethics and the International Debate on Climate Change », *International Affairs*, 71 (3), 1995, p. 463-496 ; H. Shue, « Global Environment and International Inequality », art. cité, p. 531-545 ; Eric A. Posner, Cass R. Sunstein, « Climate Change Justice », *The Georgetown Law Journal*, 96, 2008, p. 1565-1612 ; Daniel A. Farber, « The Case for Climate Compensation: Doing Justice to Climate Change Victims in a Complex World », *Utah Law Review*, 2, 2008, p. 377-413 ; H. Shue, « Contribution », *SBSTA Technical Briefing: Historical Responsibility*, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 4 juin 2009 ; O. Godard, « La justice climatique internationale en question », dans O. Godard, J.-P. Ponsard (dir.), *Économie du climat : pistes pour l'après-Kyoto, op. cit.*, p. 105-143.



Certaines propositions combinaient les deux idées autour du concept d'égalité individuelle des émissions cumulées, conduisant à demander aux pays industriels d'éliminer totalement leurs émissions nettes et de prendre en charge une part des réductions d'émissions à opérer au Sud.

Par ailleurs, les pays du Sud ont constamment mis en avant leur droit au développement posé comme un droit souverain opposable, hors toute négociation. Ces positions de principe les conduisaient à manifester leur attachement à la préservation du cadre établi par le protocole de Kyoto, dans la mesure où ce dernier instituait pour les pays industriels des obligations fermes de réduction de leurs émissions et n'imposait en revanche aucune restriction quantitative aux pays du Sud, tout en faisant de ces derniers des partenaires à part entière de la gouvernance du régime. Toutefois, peu avant la conférence de Copenhague, la Chine a annoncé un objectif unilatéral de réduction de l'intensité de son PIB en émissions de GES de 40 % entre 2005 et 2020 et l'Inde, un objectif de -20 % de cette intensité.

De façon pratique, les exigences du Sud portaient sur l'importance des réductions d'émissions à opérer par les pays de l'Annexe 1 (40 % d'ici 2020 et 90-95 % d'ici 2050 par rapport à 1990), sur un régime particulier de transferts de techniques efficaces en carbone dérogeant aux règles de la propriété intellectuelle et sur les financements publics à apporter pour compenser les coûts d'adaptation et « d'atténuation », d'une part, pour récompenser la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière (mécanisme REDD+), d'autre part, l'idée étant qu'il fallait non seulement financer le reboisement mais aussi rémunérer la non-destruction des forêts préservées. Selon les propositions, il était demandé aux pays du Nord d'affecter annuellement entre 0,5 % et 1 % de leur PIB aux pays du Sud au titre de la protection du climat<sup>9</sup>. L'Afrique, quant à elle, demandait 65 milliards d'euros par an d'ici 2020.

### Principes et propositions des pays industriels

Sans renier l'obligation de devoir prendre les devants dans la lutte contre l'effet de serre, les pays industriels insistaient sur le caractère *commun* des responsabilités pour la protection du climat et sur le fait que c'étaient surtout les responsabilités « pour l'avenir » qui importaient pour agir sur les émissions de GES. Quand bien même les pays industriels cesseraient toute émission, les pays émergents et en développement devraient encore maîtriser les leurs pour pouvoir tenir l'objectif des 2°C. La répartition des efforts devait également prendre en compte de manière centrale les capacités respectives, qui

9. Pour la France, cela représenterait entre 10 et 20 milliards d'euros par an sur la base du PIB de 2009.

avaient sensiblement évolué depuis 1992 : ayant à la fois une responsabilité importante pour l'avenir et des capacités indéniables, les pays émergents devaient désormais prendre des engagements quantifiés, au moins définis en intensité par unité de PIB. Par ailleurs, le droit au développement ne pouvait pas être considéré comme un droit à n'importe quel mode de développement, susceptible par exemple d'être incompatible avec les diverses conventions internationales signées par les pays en développement<sup>10</sup>.

L'existence de besoins financiers était admise, mais la priorité devait être donnée à « l'investissement privé », *via* la finance carbone. Les aides publiques devaient garder leur statut d'aides complémentaires et ne pouvaient être vues comme le versement de compensations en réparation de dommages. La gouvernance des fonds devait être équilibrée dans la représentation des différentes Parties et centrée sur l'efficacité carbone.

En ce qui concerne les relations entre les pays de l'OCDE, un désaccord profond persistait entre l'UE, les États-Unis et le Canada sur le bien-fondé du cadre offert par le protocole de Kyoto. À la différence de l'Australie, qui avait finalement ratifié ce protocole lors de la conférence de Bali en 2007, les États-Unis ont confirmé qu'ils ne s'y rallieraient pas et ont proposé une autre architecture reposant sur des engagements nationaux préalables, dans une logique ascendante (*bottom-up*), seule jugée réaliste du point de vue politique. Sur ce point essentiel, la diplomatie américaine n'a guère changé depuis G. W. Bush. Ce dernier avait déjà cherché à contourner le protocole de Kyoto en suscitant une alliance souple des principaux pays charbonniers, qui ensemble représentaient plus de 50 % des émissions mondiales de GES. Cette alliance visait à développer les échanges d'informations et la coopération technologique mais ne comportait aucun engagement contraignant de quelque nature que ce soit. De son côté, le Canada avait fait savoir en 2006 lors de la conférence des Parties de Nairobi qu'il ne pourrait pas tenir ses engagements de Kyoto ; pour l'avenir, il entendait s'aligner sur les engagements de son voisin américain. Le Japon lui-même avait pris ses distances vis-à-vis du cadre devenu inadapté du protocole : la priorité devait être d'obtenir l'implication des pays émergents ; il y avait là une condition d'un nouvel engagement des pays industriels.

De façon indépendante mais convergente, et sans prendre d'engagements unilatéraux, les États-Unis et l'Union européenne ont estimé peu avant la

10. Le principe 3 de la Déclaration de Rio (1992) énonce : « Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures », et le principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

conférence de Copenhague que les besoins financiers à long terme des pays en développement s'élevaient annuellement à 100 milliards de dollars. Pour l'UE, 60 % de ce montant devait provenir de l'autofinancement du Sud et de la finance carbone. À plus court terme, la Commission a proposé que l'Union verse entre 2 et 15 milliards d'euros par an d'ici 2020, sans que cette proposition fasse l'objet d'un accord de la part des États membres, tant sur le montant que sur la répartition de sa charge. Les États-Unis n'avaient à ce stade proposé aucun chiffre.

L'UE souhaitait l'adoption d'un texte unique, au confluent des deux voies de négociation lancées en parallèle à Bali ; selon elle, l'accord devait reposer essentiellement sur la même approche que celle du protocole de Kyoto (objectifs quantifiés par pays et marché international du carbone pour donner flexibilité et efficacité économique au régime). Il s'agissait d'une extension de la conception ayant présidé à la création en 2005 du marché européen du carbone pour les secteurs intensifs en émissions. Pour cela, il fallait rallier les États-Unis et les pays émergents. Or cette vision d'extension de l'approche de Kyoto n'était pas partagée par les autres pays de l'Annexe 1. Enfin, les transferts de technologie devaient se réaliser principalement *via* le marché et la finance carbone ou à travers des accords bilatéraux, sans régime dérogatoire général du point de vue de la propriété intellectuelle.

### Des embryons d'accords

Malgré ces nombreuses divergences, certains points ont fait consensus assez rapidement après la conférence de Bali :

- Les engagements des pays développés et ceux des pays émergents seraient déposés dans un registre.
- Ils prendraient des formes différentes selon les catégories de pays.
- Les actions identifiées dans le registre devraient être mesurables, notifiables et vérifiables.
- Les pays du Sud (hors Annexe 1) déposeraient de façon volontaire dans le registre leurs programmes d'action « d'atténuation » : les Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs).
- Les fonds existants devraient être remaniés et gérés dans le cadre de la CCCC, non dans celui du protocole de Kyoto, afin notamment d'intégrer les États-Unis comme contributeurs et de soustraire leur gouvernance à la Banque mondiale.

## La conférence de Copenhague : un scénario imprévu

En dépit de nombreuses réunions intermédiaires, tantôt entre négociateurs, tantôt entre responsables ministériels, en dépit aussi de la préparation de documents cherchant à reprendre dans deux textes cohérents l'essentiel des propositions des différentes Parties, la conférence s'est réunie en décembre 2009 sans qu'aucun des deux textes en question soit près de recueillir l'assentiment général. Tout ou presque restait à négocier, tant les désaccords initiaux persistaient. La suite est connue<sup>11</sup> : un processus jugé calamiteux par nombre de pays en développement parce que la présidence danoise a misé sur la négociation parallèle d'un texte avec certaines Parties seulement ; le remplacement au milieu de la conférence de sa présidente, Connie Hedegaard, ministre danoise de l'Environnement et future Commissaire européenne au climat, par le Premier ministre danois ; l'insuffisance des capacités d'accueil du centre de conférences compte tenu de la foule qui était présente : membres de délégations, élus, ONG et journalistes (47 000 inscrits) ; la participation massive de chefs d'État et de gouvernement (119) ; un huis-clos final entre les principaux d'entre eux qui n'a rien donné, la demande des Européens que soient mentionnés des objectifs quantifiés pour 2020 et 2050 étant rejetée par la Chine et l'Inde ; l'initiative parallèle et improvisée des États-Unis, de la Chine, de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud rédigeant un texte d'accord sans lien direct avec les documents de négociation préparés depuis deux ans ; enfin, la présentation de ce texte à 23 autres pays, dont l'Union européenne, sur le mode « à prendre ou à laisser ». C'est ainsi qu'est né ce que l'on appelle l'« accord de Copenhague », les Européens ayant préféré ce texte à l'échec avoué. L'assemblée générale de la conférence des Parties, à qui ce texte a été présenté, en a « pris note » mais a refusé de le faire sien, notamment en raison de la vive hostilité de pays comme la Bolivie et le

11. Les comptes rendus et analyses sont nombreux. Voir notamment Harro van Asselt, « Copenhagen Chaos? Post-2012 Climate Change Policy and International Law », *Amsterdam Law Forum*, VU University Amsterdam, janvier 2010 ; Daniel Bodansky, « The Copenhagen Climate Change Conference – A Post-Mortem », *American Journal of International Law*, 104 (2), 2010, p. 230-240 ; Centre d'analyse stratégique, « Copenhague ou la nouvelle donne climatique internationale », *La Note de veille*, 162, Paris, janvier 2010 ; Amy Dahan, Stefan Aykut, Christophe Buffet, Aurore Viard-Crétat, *Les leçons politiques de Copenhague. Faut-il repenser le régime climatique ?*, Paris, Koyré Climate Series, 2, février 2010 ; Mark Lynas, « How Do I Know China Wrecked the Copenhagen Deal? I Was in the Room », *The Guardian*, 22 décembre 2009 ; B. Müller, *Copenhague 2009 – Failure of Final Wake-up Call for Our Leaders?*, Oxford Institute for Energy Studies, n° EV49, février 2010 ; Pierre Radanne, Émeline Diaz, Emmanuel Goetz, *Négociations internationales sur le climat pour le régime post-2012 : les enseignements de la conférence de Copenhague sur le climat*, Québec, Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie (IEPF), février 2010.

Venezuela. C'est pourtant ce texte qui a servi de toile de fond à ceux qui ont été adoptés un an plus tard par la conférence de Cancún.

### Contenu de l'accord

Le texte affirme la volonté des signataires de mener une action concertée de longue durée demandant une réduction importante des niveaux d'émissions mondiales de GES en lien avec l'objectif de ne pas dépasser les 2°C d'augmentation de la température, comme établi par les travaux scientifiques<sup>12</sup>. Il mentionne la nécessité d'atteindre « dès que possible » un pic des émissions à ne pas dépasser. Il reconnaît que l'adaptation au changement climatique demandera un appui international pour réduire la vulnérabilité et accroître la résilience des pays les moins avancés, en particulier d'Afrique. Il prend note de ce que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités absolues des pays en développement et affirme que les pays développés devront apporter des ressources financières et technologiques à ces derniers et contribuer à accroître leurs capacités, le tout de façon prévisible et durable, et comptabilisée dans un registre.

De ces prémisses découlent les dispositions suivantes :

- Les pays de l'Annexe 1 devaient communiquer pour le 31 janvier 2010 leurs objectifs quantifiés concernant leurs émissions de GES à l'horizon 2020. À l'avenir, aussi bien leurs performances en émissions que les montants financiers attribués à l'aide aux pays en développement devront être mesurés, déclarés et vérifiés selon des lignes directrices préparées par les organes de la Convention.
- À l'exception des pays les moins avancés et des petites îles qui pourront le faire sur la base du volontariat en disposant d'appuis internationaux, les pays hors Annexe 1 mettront en œuvre des actions d'atténuation ; leurs objectifs à cet égard devaient également être communiqués le 31 janvier 2010. La réalisation de ces actions devra être rapportée dans des communications nationales présentées tous les deux ans après évaluation et vérification par les seules autorités nationales, selon des lignes directrices qui respecteront le principe de souveraineté nationale. Toutefois, les mesures d'atténuation qui rechercheront un soutien financier international seront inscrites dans un registre

12. En fait, les scientifiques du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat - Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) ne préconisent rien de particulier. Ils établissent des correspondances probables entre niveaux d'émissions, niveaux des concentrations atmosphériques de GES, élévation de la température moyenne et autres indicateurs du changement climatique. Il est vrai qu'aux alentours de 2-3°C d'augmentation de la température moyenne de la planète, des mécanismes de rétroaction positive pourraient s'amorcer et amplifier fortement le niveau du changement climatique à long terme. Voir IPCC, *Climate Change 2007*, Genève, 2007.

auprès de la Convention ; elles seront alors soumises à un contrôle international et devront être mesurées, notifiées et vérifiées.

- Le texte reconnaît l'importance de la lutte contre la déforestation et la nécessité de mettre en place des incitations positives au profit des pays en développement. Le programme REDD+ doit permettre la mobilisation de ressources financières apportées par les pays développés.
- Des voies variées, y compris le marché, devront être suivies pour promouvoir l'efficacité économique des actions.
- Sur le plan financier, les fonds spécialisés devront être renforcés au profit des pays en développement. À cet effet, les pays développés s'engagent collectivement à mobiliser des ressources nouvelles et supplémentaires pour un montant approchant 30 milliards de dollars sur la période 2010-2012, à consacrer de façon équilibrée à l'adaptation et à l'atténuation. Les mêmes pays s'engagent à mobiliser annuellement d'ici 2020 un montant global d'environ 100 milliards de dollars pour les actions d'atténuation dans les pays en développement ; les ressources en question devront provenir d'une variété de sources privées et publiques mais la plus grande part devra transiter par le Fonds climatique vert de Copenhague, placé sous l'égide de la Convention ; la gouvernance de ce fonds assurera une représentation à parts égales des pays développés et des pays en développement. Un panel d'experts de haut niveau examinera les différentes possibilités de dégager les ressources financières nouvelles requises.
- Un « mécanisme pour la technologie » devra également être mis en place.
- L'ensemble de ces dispositions devra être évalué d'ici 2015 en fonction de la mise à jour des connaissances scientifiques et de l'expérience.

### Mise en œuvre durant le premier semestre 2010

Durant l'année 2010, la plupart des Parties ont communiqué au Secrétariat de la Convention des informations sur leurs engagements (pays de l'Annexe 1) ou sur les mesures envisagées à condition de bénéficier du soutien financier et technologique adéquat (pays hors Annexe 1). Ensemble, ces Parties représentaient plus de 80 % des émissions mondiales liées à la consommation d'énergie. Engagements et annonces prennent des formes variées et non directement comparables : l'année de référence est selon les cas 1990, 2000 ou 2005 ; certains objectifs sont formulés en termes absolus, d'autres en intensité d'émissions par unité de PIB, d'autres encore par rapport au scénario tendanciel *Business as usual* (BAU), non observable ; certains incluent les changements d'usages de l'espace, d'autres les excluent ; certains sont fermes, d'autres conditionnels ;

certains donnent une valeur unique, d'autres une fourchette ; certains incluent dans leurs objectifs la mise à profit des possibilités de recours aux crédits de CO<sub>2</sub> obtenus à l'étranger, d'autres excluent ces possibilités.

## Interpréter Copenhague

Plusieurs analystes se sont attachés à traduire les engagements pris par les pays dans un cadre comparable. Ces comparaisons font ressortir de grandes différences d'estimation des émissions de GES dans le scénario de référence pour 2020 (BAU) et, par voie de conséquence, une appréciation divergente de la portée des objectifs avancés pour nombre de pays.

### Appréciation difficile d'engagements hétérogènes et incomparables

D'après McKibbin *et al.*<sup>13</sup> (avec le modèle G-Cubed, tableau 1), les taux d'effort de l'Australie, des États-Unis et de l'UE pour 2020 seraient significatifs et similaires, autour de -35 %, si l'on définit le taux d'effort par l'écart au scénario tendanciel BAU issu du modèle. En revanche, le Brésil, l'Inde, les pays de l'OPEP et les autres pays en développement se seraient engagés à ne pas dépasser un niveau qui excède en fait leur scénario tendanciel : l'engagement n'aurait pas de contenu. La Chine, toutefois, ferait un effort significatif à -22 % par rapport à la tendance.

**Tableau 1. Objectifs d'émissions de GES en 2020 formulés comme % d'écart par rapport aux émissions de 1990, 2000, 2005 et à celles d'un scénario tendanciel (BAU)**

Pays	Δ1990	Δ2000	Δ2005	ΔBAU en 2020
Australie	+30	<u>-5</u>	-18	-35
EE-Russie-Uk <sup>14</sup>	<u>-15</u>	+28	+18	-1.3
États-Unis	-1	-15	<u>-17</u>	-33
UE	<u>-20</u>	-24	-27	-36
Japon	<u>-25</u>	-37	-39	-48
ROCDE <sup>15</sup>	+10	-7	<u>-17</u>	-25
Brésil	+168	+73	+61	+0.6
Chine	+496	+350	+146	-22

13. Warwick J. McKibbin, Adele Morris, Peter J. Wilcoxon, *Comparing Climate Commitments: A Model-Based Analysis of the Copenhagen Accord*, Boston, Harvard Kennedy School, The Harvard Project on International Climate Agreements, Discussion Paper 10-35, juin 2010.

14. Europe de l'Est, Fédération de Russie et Ukraine.

15. Autres pays de l'OCDE (Canada et Nouvelle-Zélande), mais sans le Mexique et la Corée du Sud.

Pays	$\Delta 1990$	$\Delta 2000$	$\Delta 2005$	$\Delta \text{BAU en 2020}$
Inde	+346	+159	+120	+0.4
OPEP	+180	+105	+60	+1.3
PED	+211	+119	+85	+0.9
Monde	+90	+70	+43	-17.5

Dans les quatre tableaux présentés ici, le signe  $\Delta$  signifie « écart par rapport à » et les nombres en caractères gras soulignés sont ceux annoncés par les pays eux-mêmes.

Pour Criqui et Ilasca<sup>16</sup> (avec les données Enerdata et le modèle POLES, tableau 2), les États-Unis et l'Union européenne feraient un effort similaire mais deux fois moindre que dans les calculs de McKibbin. En revanche, la Chine ferait un effort négligeable au-delà des apparences nominales et c'est le Brésil qui ferait l'effort le plus important de tous les pays considérés, tandis que le Mexique rejoindrait le niveau élevé du Japon à -30 % de l'évolution tendancielle<sup>17</sup>.

**Tableau 2. Objectifs d'émissions de GES en 2020 formulés comme % d'écart par rapport aux émissions de 1990, 2005 et à celles d'un scénario tendanciel (BAU)**

Pays	$\Delta 1990$ (%)	$\Delta 2005$ (%)	$\Delta \text{BAU en 2020}$ (%)
États-Unis	-4	<u>-17</u>	-16
UE	<u>-20</u>	-17	-14
Japon	<u>-25</u>	-37	-30
Russie	<u>-15</u>	+37	+15
Brésil	+45	+1	-36
Chine	+241	+74	-3
Corée	+41	-22	-30
Inde	+285	+114	+5
Mexique	+17	-16	-30

16. Patrick Criqui, Constantin Ilasca, « Les engagements pris à Copenhague et la question de la comparabilité des efforts », *Responsabilité & Environnement – Annales des Mines*, « Après Copenhague », 59, 2010, p. 48-55.

17. Ces différences d'estimations doivent être rapportées aux différences entre les modèles utilisés. POLES (Criqui) est un modèle sectoriel représentant les marchés de l'énergie à l'échelle mondiale à partir d'un socle technico-économique détaillé ; G-Cubed (McKibbin) est un modèle d'équilibre général calculable de l'économie mondiale ; plus agrégé que POLES, il intègre les interactions macroéconomiques et trans-sectorielles ignorées par ce dernier ; il suppose des marchés concurrentiels et flexibles.



Les tableaux 3 (McKibbin *et al.*, *op. cit.*, avec le modèle G-Cubed) et 4 (Criqui et Ilasca, *op. cit.*, avec les données Enerdata et le modèle POLES) permettent une autre comparaison des résultats des deux modèles. Ils visent une évaluation des variations de l'intensité des émissions de GES par unité de PIB, forme retenue par la Chine et l'Inde pour communiquer leurs objectifs. Cet indicateur correspond à l'idée d'amélioration de l'efficacité carbone de la croissance économique, en effaçant l'impact propre à cette dernière sur le bilan des émissions.

**Tableau 3. Objectifs d'émissions de GES en 2020 traduits en intensité de GES par unité de PIB en 2005 et par rapport à un scénario tendanciel (BAU) pour 2020**

Pays	Intensité des émissions en 2005 (Mds tCO <sub>2</sub> /PIB\$2006)	Intensité des émissions en 2020 - BAU (Mds tCO <sub>2</sub> /PIB\$2006)	Intensité des émissions en 2020 Engagements (Mds tCO <sub>2</sub> /PIB\$2006)	Variation de 2005 à 2020 BAU (%)	Variation de 2005 à 2020 accord (%)	Variation 2020 accord/BAU (%)
Australie	0,56	0,45	0,31	-20	-44	-30
Europe de l'Est ex-URSS	1,61	1,20	1,22	-26	-25	+2
États-Unis	0,47	0,38	0,26	-18	-44	-31
UE	0,27	0,21	0,14	-20	-46	-33
Japon	0,28	0,27	0,15	-3	-47	-46
ROCDE	0,53	0,38	0,30	-28	-43	-20
Brésil	0,40	0,25	0,25	-37	-37	0
Chine	2,35	1,73	1,41	-26	<u>-40</u>	-18
Inde	1,40	1,13	1,12	-20	<u>-20</u>	0
OPEP	1,12	0,91	0,98	-18	-12	+8
PED	0,76	0,49	0,50	-35	-34	2
Monde	0,61	0,58	0,49	-5	-19	-15

**Tableau 4. Objectifs d'émissions en 2020 traduits en intensité de GES par unité de PIB en 2005 et par rapport à un scénario tendanciel (BAU) pour 2020**

Pays	Variation de l'intensité entre 2005 et 2020 BAU (%)	Variation de l'intensité entre 2005 et 2020 accord (%)	Variation de l'intensité accord/BAU en 2020 (%)
États-Unis	-26	-38	-12
UE	-24	-35	-11
Japon	-24	-47	-23
Russie	-33	-23	+10
Brésil	0	-36	-36

Pays	Variation de l'intensité entre 2005 et 2020 BAU (%)	Variation de l'intensité entre 2005 et 2020 accord (%)	Variation de l'intensité accord/BAU en 2020 (%)
Chine	-38	<u>-40</u>	-2
Corée	-28	-50	-22
Inde	-24	<u>-20</u>	+4
Mexique	-20	-44	-24

Si l'on considère pour les deux tableaux les variations entre les objectifs 2020 et l'intensité constatée en 2005, des similitudes apparaissent : dans les deux études, l'Inde et la Russie présentent une performance médiocre ou nulle, tandis que le Japon et la Chine sont dans le peloton de tête. Les choses diffèrent ensuite : pour McKibbin *et al.*, une sorte de club des pays performants (-40 % à -47 %) rassemble l'Australie, la Chine, les États-Unis, l'Union européenne, le Japon, le Canada et la Nouvelle-Zélande, alors que pour Criqui et Ilasca le club des -40 % rassemble la Chine, la Corée du Sud, le Japon et le Mexique, et un second groupe à -35 %, les États-Unis, l'UE et le Brésil.

C'est une tout autre vision qui ressort de l'examen de la variation de l'intensité en émissions attendue des engagements rapportée à celle résultant du scénario tendanciel BAU. C'est en effet cet indicateur qui peut prétendre cerner au plus près le niveau d'ambition d'une politique climatique nationale. Le tableau 3 de McKibbin *et al.* fait apparaître 4 classes de pays : en tête, hors catégorie, on trouve le Japon à -46 %, puis dans un club des -30 %, l'Australie, les États-Unis et l'Union européenne ; un troisième groupe autour des -20 % réunit la Chine, le Canada et la Nouvelle-Zélande, tandis qu'un dernier groupe rassemble les pays sans réelle politique de réduction de leurs émissions : la Russie et l'Ukraine, le Brésil, l'Inde, l'OPEP et les autres pays en développement.

Ces comparaisons font apparaître d'amples différences de trois sortes : entre les engagements des pays ; entre les jugements sur la portée de ces engagements selon les indicateurs retenus ; entre les jugements ressortant de différentes études ayant pour même objectif de rendre comparables les engagements respectifs des pays. Si, de façon constante, la Russie et l'Inde se révèlent être des pays dont les engagements n'ont pas de contenu, et si le Japon retient l'attention par son ambition élevée<sup>18</sup>, des divergences extrêmes apparaissent dans l'appréciation de l'engagement du Brésil et de la Chine, tandis que le jugement sur l'effort des États-Unis et de l'Union européenne

18. Les engagements et évaluations mentionnés sont antérieurs à l'accident de Fukushima (mars 2011) qui bouleverse la donne pour le Japon.

installe en toute hypothèse ces deux pays dans une proximité serrée si l'on prend l'année 2005 comme référence. Le choix de cette date revient toutefois à passer par « pertes et profits » ce qu'ont fait, entre 1990 et 2005, une Union européenne tenant ses objectifs de Kyoto (-8 %) et des États-Unis dépassant de 23 % le plafond qui leur était assigné par ce protocole.

Ainsi, l'un des effets les plus notables de ce qui a été mis en place à Copenhague est de rendre les comparaisons internationales, non pas impossibles, mais conjecturelles et contestables ; toute mise en cause d'une insuffisance d'efforts pourra être contrée par la mobilisation opportune de telle ou telle source ; chaque Partie pourra exploiter cette diversité à son avantage dans d'éventuels contentieux. On aurait voulu saper les velléités de comparaison entre les pays qu'on ne s'y serait pas pris autrement.

### Des engagements très insuffisants au regard de la cible des 2°C

Les engagements communiqués en 2010 sont bien éloignés des inflexions nécessaires pour avoir une chance raisonnable de respecter la limite cible des 2°C, pourtant mentionnée comme objectif par l'accord de Copenhague. Divers auteurs<sup>19</sup> ont estimé de façon convergente que ces engagements atteignaient à peu près la moitié de ce qui devrait être fait. En substance, l'accord de Copenhague ne répond ni à l'urgence qu'il reconnaît ni à l'objectif qu'il se donne. En fait, il n'a fait qu'enregistrer les engagements précédemment annoncés de façon unilatérale. Cela donne du crédit au théorème initialement formulé par Scott Barrett il y a près de vingt ans<sup>20</sup> : il n'y a pas d'accord mondial là où l'on en a vraiment besoin pour porter une ambition d'intérêt commun et il y a pléthore d'accords internationaux là où ces accords correspondent peu ou prou à ce que les États feraient de façon unilatérale.

On peut toutefois noter des avancées sur trois plans : l'acceptation formelle de la part de pays émergents comme la Chine, l'Inde et le Brésil de communiquer des engagements, certes unilatéraux et non contraignants, dans un cadre international ; la promesse d'engagements financiers précis de la part des pays occidentaux pour le court et le moyen terme ; l'avancée sur le principe de la

19. Kelly Levin, Rob Bradley, *Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges*, Washington DC, World Resources Institute, WRI Working Paper, février 2010 ; Joeri Rogelj, Julia Nabel, Claudine Chen, William Hare, Kathleen Markmann, Malte Meinshausen, W. Michiel Schaeffer, Kirsten Macey, Niklas Höhne, « Copenhagen Accord Pledges Are Paltry », *Nature*, 464, 2010, p. 1126-1128.

20. Voir sa théorie de la coopération internationale dans Scott Barrett, « A Theory of Full International Cooperation », *Journal of Theoretical Politics*, 11 (4), 1999, p. 519-541, et *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

mise en place d'incitations financières à caractère sectoriel pour lutter contre la déforestation et la perspective de transferts technologiques facilités.

### **La substitution d'un régime international morcelé et faiblement coordonné au projet d'un régime à la coordination resserrée**

L'espoir européen avait été placé dans un mouvement d'extension de la logique du protocole de Kyoto, sur laquelle l'UE avait-elle-même mis en créant un marché européen du carbone pour les secteurs industriels les plus émetteurs. Ce régime aurait comporté la définition multilatérale d'engagements quantifiés de maîtrise des émissions qui aurait eu une portée légale. Transferts financiers et promotion d'un marché international du carbone en auraient assuré l'acceptabilité, la flexibilité et l'efficacité économique.

Les puissances dominantes d'aujourd'hui (États-Unis) et de demain (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud) ont élaboré entre elles un texte organisant un *modus vivendi* qui a l'avantage à leurs yeux de ne pas préjuger de leurs politiques domestiques et de ne pas les lier à un pouvoir supranational. L'idéal européen d'un quasi-gouvernement mondial de la protection du climat, brisé, a laissé la place à une coordination lâche, ne faisant pas ombre à la souveraineté des États. Ce sont les cadrages (objectifs, contraintes) politiques internes à chaque pays qui dimensionneront et formateront à l'avenir la manière d'aborder la question climatique.

Certains analystes s'opposent depuis longtemps à l'approche promue à Kyoto en vantant les avantages d'un régime international fragmenté<sup>21</sup> entre des composantes multiples et des fonctionnements régionaux reliés de façon assez lâche. C'est ainsi que Keohane et Victor<sup>22</sup> ou Falkner *et al.*<sup>23</sup> trouvent bien des vertus à la conférence de Copenhague. Pour eux, le régime potentiellement intégré de Kyoto va laisser la place à un « complexe de régimes » articulés de façon souple : un régime pour la déforestation, un autre pour la technologie, différentes institutions financières (plusieurs fonds gérés par différents organes de direction), des régimes nationaux ou régionaux de politiques « nationalement appropriées », peut-être des accords sectoriels, un régime pour l'expertise scientifique (le GIEC)... Ces auteurs voient là un

21. Voir Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, « The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis », *Global Environmental Politics*, 9 (4), 2009, p. 14-40. Ces auteurs distinguent notamment trois degrés dans la fragmentation qui peut être synergique, coopérative (le cas de la CCCC et du protocole de Kyoto) ou conflictuelle.

22. Robert O. Keohane, David G. Victor, « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, 9 (1), 2011, p. 7-23.

23. Robert Falkner, Hannes Stephan, John Vogler, « International Climate Policy after Copenhagen – Towards a “Building Blocks” Approach », *Global Policy*, 1 (3), octobre 2010, p. 252-262.

élément essentiel de flexibilité, d'apprentissage et d'adaptation et valorisent d'autant plus cet aspect qu'ils sont manifestement plus préoccupés par le caractère protéiforme de l'incertitude attachée au problème climatique que par l'urgence qu'il y a à voir l'humanité prendre ce problème à bras le corps. Il résulte de cette posture trois conséquences majeures : les évolutions des pays et régions du monde vont demeurer très hétérogènes, tant du point de vue des « efforts » que des résultats qui seront obtenus en matière d'émissions de GES ; le niveau moyen d'ambition des politiques sera durablement tiré vers le bas par les moins-disants, si bien que la limite cible des 2°C apparaît être un leurre à destination de l'opinion publique ; les marchés du carbone resteront partiels et fragmentés, à l'échelle de secteurs, de régions ou de pays, sans s'intégrer dans un vaste et profond marché international qui imposerait à tous un prix mondial unique du carbone<sup>24</sup> ; de ce fait, les prix du carbone résultant de tels marchés ou implicitement attachés aux politiques et aux mesures qui seront adoptées demeureront profondément hétérogènes, dans un rapport qui pourrait être de 1 à 30 d'après les estimations de McKibbin *et al.*<sup>25</sup>.

De cette situation éclatée, il faudra néanmoins tirer les conséquences politiques au moment de recalibrer et de compléter les politiques nationales ou régionales, en particulier du point de vue des effets sur les conditions de la concurrence pour les productions les plus impliquées dans la mondialisation.

### Le renoncement au grand marché mondial du carbone

Un grand marché mondial du carbone n'était envisageable que dans le scénario d'une coordination forte comportant des plafonds d'émissions contraignants et des règles d'observance crédibles. Il aurait également fallu que les efforts respectifs soient jugés similaires entre pays de même niveau de développement et équitables envers les pays en développement pour que les États trouvent un intérêt mutuel à exploiter les différences de coûts de réduction des émissions d'un pays à l'autre.

Des marchés du carbone persisteront ou verront sans doute le jour à l'échelle locale ou régionale. Reflétant des ambitions et des contraintes hétérogènes, ils ne devraient pas être couplés, ce couplage n'étant pas d'intérêt commun :

24. Cette idée d'un marché mondial du carbone était encore présentée en octobre 2009 comme la solution rationnelle à promouvoir dans un rapport sur la politique internationale du climat commandé par le Premier ministre français (J. Tirole, *Politique climatique, une nouvelle architecture internationale. Rapport au Conseil d'analyse économique, op. cit.*) ; pour une revue critique des postulats de ce rapport, voir O. Godard, « L'organisation internationale de la lutte contre l'effet de serre – Une revue critique des thèses du rapport de Jean Tirole », *L'Économie politique*, 46, avril 2010, p. 82-106.

25. W. J. McKibbin *et al.*, *Comparing Climate Commitments: A Model-Based Analysis of the Copenhagen Accord*, *op. cit.*

par exemple, si l'Union européenne vise un prix directeur de 30 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2013<sup>26</sup>, les États-Unis, qui ne veulent pas d'un objectif qui les amènerait au-delà de 10 dollars, risquent fort de ne pas vouloir coupler leur système avec celui des Européens puisque cela les conduirait à augmenter le prix du CO<sub>2</sub> sur leur territoire. Quant aux Européens, quelle logique pourrait les conduire à accepter d'affaiblir l'efficacité incitative de leur dispositif si le niveau de prix visé est jugé nécessaire pour déclencher des investissements et des réorientations technologiques ?

Certes, il restera vraisemblablement un élément commun aux différentes initiatives régionales : des mécanismes de projets ou d'*offsets*, analogues à la « mise en œuvre conjointe » ou au « mécanisme de développement propre » instaurés par le protocole de Kyoto, mais, même pour ces formules, chaque entité régionale voudra sans doute fixer ses propres procédures de validation et ses propres plafonnements.

### Comprendre la mise à l'écart de l'Union européenne

Depuis Kyoto, l'Union revendiquait un *leadership* mondial sur la question climatique. À Copenhague, elle s'est vu signifier sans ménagement que les autres pays n'avaient que faire de ce *leadership*. Comment a-t-elle pu être marginalisée et mise ainsi devant le fait accompli ? Depuis décembre 2009, la recherche des explications circonstanciées et des responsables n'a pas cessé. Ont été incriminés tour à tour les errements et les insuffisances de la présidence danoise, la quasi-absence des Allemands, l'incapacité des 27 Européens à parler d'une seule voix et à intervenir à temps dans la négociation tant ils étaient absorbés par leur propre coordination<sup>27</sup>, les initiatives isolées, parallèles et sans lendemain de la France. Rien de cela ne va à l'essentiel.

Dans un jeu international dépourvu de gouvernement mondial capable d'imposer des contraintes aux pays récalcitrants, les plus gros pollueurs actuels et futurs détiennent les meilleures cartes. En effet, les règles du régime à constituer doivent être telles que ces pollueurs trouvent un intérêt à se joindre à une coalition de réduction des émissions. De plus, le jeu du climat recoupe la géopolitique de l'énergie. En croisant les deux jeux, on détermine

26. C'est la valeur retenue par la Commission européenne pour déterminer quels secteurs industriels seraient exposés à un risque de compétitivité. Voir Commission européenne, « La Décision de la Commission du 24 décembre 2009 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone », *Journal officiel de l'Union européenne*, L1/10, 5 janvier 2010.

27. Voir l'analyse en termes de cohésion, d'autonomie et d'efficacité menée par Lisanne Groen et Arne Niemann dans « EU Actorness and Effectiveness under Political Pressure at the Copenhagen Climate Change Negotiations », *Twelfth European Union Studies Association Conference*, Boston (Ma), 3-5 mars 2011.

aisément qui sont aujourd'hui les acteurs clés. L'Union européenne n'en est pas : elle ne dispose pas de ressources énergétiques importantes et, s'étant voulue carbo-vertueuse, elle l'est effectivement devenue relativement aux autres régions, mais ne représente plus désormais que 10 % environ des émissions mondiales courantes de GES<sup>28</sup>. Cette vertu même diminue son poids international dans le dossier : de fait, objectivement, l'Union pèsera de moins en moins sur la formation des règles du jeu.

Pour compenser ce handicap d'influence, il aurait fallu que sa force de frappe en matière de recherche et développement et de promotion d'alternatives aux énergies fossiles soit si impressionnante que l'Union aurait été perçue par les autres régions du monde comme détenant les cartes technologiques de l'avenir. Cette « menace » aurait obligé les autres pays à la suivre dans la course technologique. La stratégie de Lisbonne étant un échec cuisant, l'Union n'a donné aucun signe crédible dans ce sens. Son erreur est de ne pas avoir tenu compte de la réalité de sa capacité interne d'entraînement et de l'évolution du rapport de force objectif depuis 1992.

On oppose souvent, et à juste titre d'un point de vue formel, le protocole de Kyoto et l'accord de Copenhague. Pourtant, ces deux textes ont une identité politique profonde qui est de marquer l'emprise internationale des conceptions du moment des États-Unis : à Kyoto, le couple « engagements quantifiés - marché de quotas » résultait des propositions américaines, alors que les Européens souhaitaient combiner engagements quantifiés sur les émissions et engagements contraignants sur les « politiques et mesures » ; à Copenhague, l'approche ascendante fondée sur la liberté d'engagement de chaque pays a été, là aussi, portée par les États-Unis.

### Le peu d'influence pratique de la mobilisation des ONG

Depuis une trentaine d'années, les organisations non gouvernementales internationales ont connu un essor proche de la prolifération<sup>29</sup>, au point que certains observateurs voyaient en la « société civile » un acteur prépondérant de la coopération internationale, aux côtés des États. De fait, nombre d'ONG ont reçu un statut officiel d'observateur auprès des Nations unies<sup>30</sup>. Parallèlement,

28. En 2005, les émissions de GES des 27 États membres de l'Union européenne totalisaient 5,073 Mds tCO<sub>2</sub>e, sur la base d'une équivalence à 100 ans entre gaz (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC, SF<sub>6</sub>). En 2004, les émissions mondiales de GES étaient évaluées à 49,2 Mds tCO<sub>2</sub>e. Voir les fiches 20 et 25 dans Global Chance, *Petit Memento énergétique de l'Union européenne*, Les Cahiers de Global Chance, avril 2009.

29. Elles étaient plus de 6 500 en 2002 ; en incluant les ONG nationales à vocation internationale, le nombre avoisinait les 100 000 (Philippe Le Prestre, *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 103).

l'ONU a systématiquement recherché l'appui des ONG pour renforcer son propre pouvoir d'influence face aux États. Toutefois, si l'on s'en tient à l'épilogue apporté par la conférence de Copenhague, l'influence réelle des ONG environnementalistes sur les décisions clés des relations internationales est sujette à caution, et ce malgré une présence physique impressionnante<sup>31</sup>. Leur seul succès aura été de pousser les chefs d'État des plus grandes puissances à vouloir sauver l'image de la coopération interétatique par l'adoption d'un texte commun. De ce point de vue, le test de Copenhague conforte plus l'approche réaliste de la coordination internationale centrée sur les États que les théories plus récentes insistant sur les enjeux cognitifs et sur une nouvelle gouvernance réflexive reposant sur des partenariats avec la société civile.

**L**a conférence de Cancún a confirmé la bifurcation majeure amorcée à Copenhague au regard du mouvement qui avait été lancé à Rio et renforcé par le protocole de Kyoto en faveur d'un affermissement progressif d'un régime supranational de protection du climat. À l'issue de presque vingt ans de négociations, un observateur extérieur pourrait avoir le sentiment d'être revenu à une situation proche du point de départ : des engagements définis de façon unilatérale, une mise en œuvre reposant sur la bonne volonté des États, des promesses de transferts financiers des pays industriels vers les pays en développement, l'absence d'instrument économique international ou d'instruments économiques nationaux harmonisés. Les tâtonnements qui ont caractérisé ces deux dernières décennies ont conduit les États les plus influents à refuser de se diriger vers un gouvernement mondial du climat. La faute n'en incombe pas aux sciences du climat, plus assurées en 2009-2010 qu'elles ne l'étaient en 1992 ou en 1997, ce qui ne veut pas dire que toutes les incertitudes aient été levées. Néanmoins, nous savons désormais que ce ne sont pas ces incertitudes qui constituent l'obstacle le plus sévère à l'engagement conjoint dans l'action de prévention, mais bien l'étirement dans le temps des conséquences tant redoutées, qui ne commenceront à se faire sentir de façon significative à l'échelle macroéconomique qu'après 2050, et la fragilité politique des gouvernements dans la plupart des pays, fragilité qui

30. Voir en ce sens Ronnie D. Lipschutz, Cathleen Fogel, « "Regulation for the Rest of Us?", Global Civil Society and the Privatization of Transnational Regulation », dans Rodney B. Hall, Thomas J. Biersteker (eds), *The Emergence of Private Authority on Global Governance*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2002, p. 115-140, et Pieter Glasbergen, Frank Biermann, Arthur P. J. Mol (eds), *Partnerships, Governance and Sustainable Development – Reflections on Theory and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.

31. Voir A. Dahan *et al.*, *Les leçons politiques de Copenhague. Faut-il repenser le régime climatique ?*, *op. cit.* ; Dana R. Fisher, « COP-15 in Copenhagen: How the Merging of Movements Left Civil Society Out in the Cold », *Global Environmental Politics*, 10 (2), 2010, p. 11-17.



limite leurs capacités à entraîner leurs peuples dans de nouvelles voies au nom d'une menace collective à long terme.

La scène de la négociation climatique internationale est parsemée de nœuds de tension qui ont été présents dès le début sans que les équilibres de compromis trouvés à certains moments aient permis de surmonter durablement leur effet paralysant : contentieux Nord-Sud sur la responsabilité à assumer par rapport à ce problème commun et sur la redistribution des ressources mondiales au profit du développement des pays en développement ; réaffirmation d'un principe westphalien de souveraineté au moment d'envisager une régulation internationale qui ne peut qu'empiéter de façon pratique et quotidienne sur cette souveraineté ; opposition de « droits au développement » et de « droits à un certain mode de vie » non négociables à toute demande d'infléchissement voulant ménager une place aux considérations environnementales les plus essentielles ; poids prépondérant des agendas politiques nationaux alors que devrait s'imposer dans l'urgence la prise en charge d'un problème planétaire majeur dont les conséquences les plus inquiétantes ne se feront sentir que dans plusieurs décennies.

Tant que ces tensions structureront les négociations sans être dénouées par une solution de dépassement, qui ne viendra pas des États, on ne voit pas comment la bifurcation opérée à Copenhague pourrait céder la place à un mouvement de resserrement de la coopération sur une régulation plus ferme et plus intégrée<sup>32</sup>. ■

**Olivier Godard** est docteur en sciences économiques et directeur de recherche au CNRS (Laboratoire d'économétrie, UMR 7176 de l'École polytechnique et du CNRS, École polytechnique-ParisTech). Ses thèmes de recherche actuels sont l'expertise scientifique et le principe de précaution, les instruments économiques des politiques climatiques, le développement durable et la justice climatique à la lumière de la théorie de la justification, les régimes de coordination internationale pour la protection du climat. Il a récemment dirigé, avec Jean-Pierre Ponsard, la publication de *Économie du climat : pistes pour l'après-Kyoto* (Palaiseau, Les Éditions de l'École polytechnique, 2011) et publié « Le principe de précaution à l'épreuve des OGM », dans Alain Marciano, Bernard Tourrés (dir.), *Regards critiques sur le principe de précaution : le cas des OGM* (Paris, Vrin, 2011, p. 85-161) ; « La discipline économique face à la crise de l'environnement : solution ou partie du problème ? », dans Jean-Philippe Touffut (dir.), *Changement de climat, changement d'économie ?* (Paris, Albin Michel, 2011, p. 19-65) et « De l'imposture au sophisme, la science du climat vue par Claude Allègre, François Ewald et quelques autres », *Esprit* (mai 2010, p. 26-43).  
Adresse électronique : [olivier.godard@polytechnique.edu](mailto:olivier.godard@polytechnique.edu)

32. Une première version de cet article a été soumise le 1<sup>er</sup> août 2010. La présente version a été soumise le 31 mars 2011. Je remercie les deux lecteurs anonymes de *Critique internationale* dont les observations m'ont conduit à préparer le texte actuel.