

# Les arènes climatiques : forums du futur ou foires aux palabres ?

## La Conférence de Poznan

-----  
*Amy Dahan*<sup>1</sup>,  
*Stefan Aykut*<sup>2</sup>, *Hélène Guillemot*<sup>3</sup>, *Agatha Korczak*<sup>4</sup>  
-----

### *Rapport de Recherche*

#### SOMMAIRE :

Introduction	p 1
La conférence climatique de Poznan	p 2
La place des sciences à la COP de Poznan	p 9
Anciens et nouveaux acteurs de la COP	p 14
Principaux thèmes et enjeux de controverses	p 24
Quel futur pour le processus ?	p 36
Conclusions	p 43

#### INTRODUCTION :

La 14<sup>ème</sup> Conférence des Nations-Unies réunie à Poznan, du 1 au 12 Décembre 2008, s'est achevée dans une atmosphère tendue et morose. Les médias qui avaient couvert très modestement l'événement se sont plu à souligner qu'aucun progrès notable n'avait été accompli dans la préparation du futur traité, devant être adopté à Copenhague en décembre 2009 pour prendre la suite du protocole de Kyoto. Et ce résultat avait été largement anticipé par de nombreux acteurs. Plus généralement, une partie importante des engagements pris dans le cadre de Kyoto n'ayant pas jusqu'ici été tenue, la crédibilité même du processus est l'objet de nombreuses interrogations et scepticismes. Poznan est-elle une conférence de plus pour rien ? Par ailleurs, Kyoto reste pour beaucoup un symbole, une tentative de gouvernance mondiale face à un défi majeur pour l'humanité, et les COP sont un moment important de mise en visibilité de l'alerte climatique qui a incontestablement progressé tant dans la conscience des populations que chez les responsables politiques.

---

<sup>1</sup> Directrice de Recherche CNRS, Directrice Adjointe du Centre Alexandre Koyré (CNRS-EHESS-MNHN), dirige l'équipe *Changement climatique, Expertise et Fabrication des Futurs*, à laquelle participent Michel Armatte (Paris-Dauphine, C.Koyré), une dizaine de doctorants et post-doctorants, et quelques chercheurs associés. Amy Dahan est membre de l'Institut Francilien Recherche, Innovation, Société (IFRIS) et du Réseau de Recherche sur le Développement Soutenable (R2DS) de l'Île de France. Voir [http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id\\_article=200](http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id_article=200)

<sup>2</sup> Doctorant C.Koyré. (3<sup>ème</sup> année) Sujet : « Le « global » et le « local » dans les sciences et les politiques du climat. Cultures d'expertise, événements climatiques extrêmes et politiques climatiques - une étude comparative entre France, Allemagne et Etats-Unis » Voir [http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id\\_article=620](http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id_article=620)

<sup>3</sup> Post-Doctorante C.Koyré, travaille sur la question du débat public autour du changement climatique. A soutenu en Décembre 2007 une thèse à l'EHESS sur "La modélisation du climat en France des années 1970 aux années 2000. Histoire, pratiques, enjeux politiques". Voir [http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id\\_article=617](http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id_article=617)

<sup>4</sup> Doctorante C.Koyré. (2<sup>ème</sup> année) Sujet : « Le PNUE et l'expertise environnementale globale. Aspect institutionnels, géopolitiques et scientifiques. Le cas des rapports GEO ». Voir [http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id\\_article=619](http://www.koyre.cnrs.fr/article.php3?id_article=619)

Ayant eu l'occasion de participer à plusieurs COP précédentes<sup>5</sup>, nous avons été frappés par la singularité de ces conférences, par la complexité et l'ampleur des questions qui s'y débattent. En décidant d'assister plus nombreux à la COP de Poznan, notre équipe a souhaité fournir une description aussi épaisse que possible de cette arène, la constituer en objet de réflexivité et d'analyse à l'intention de chercheurs de diverses disciplines, de responsables des politiques de recherches, voire de responsables politiques tout court. En suspendant *provisoirement* tout jugement sur l'utilité et la gouvernance du processus, que nous aborderons en fin de texte, nous voudrions d'abord convaincre le lecteur que les arènes climatiques constituent une fenêtre intéressante pour appréhender le monde contemporain dans ses fonctionnements face à ce problème. Et n'étant pas que des observateurs passifs, nous présentons également une analyse de certains enjeux politiques du futur climatique tels que nous avons pu les approfondir au cours de notre enquête à Poznan.

## LA CONFERENCE CLIMATIQUE DE POZNAN

Rappelons brièvement pour les profanes du sujet l'état de la négociation climatique, dans quel cadre elle se déroule, et les structures de gouvernance du processus.

### a) *l'état des négociations*

En quinze ans, la négociation climatique a beaucoup évolué et les grands clivages géopolitiques se sont largement déplacés. Pour l'essentiel, elle est passée d'une négociation - dans les années 1990- entre pays du Nord à, aujourd'hui, une négociation Nord /Sud ou encore pays industrialisés/pays en développement. Au moment de la discussion du protocole de Kyoto (entre 1994 et 1997), l'enjeu politique principal était la répartition des objectifs de réduction des émissions : les principaux protagonistes du débat étaient les Etats-Unis, l'Europe, le Japon et les pays dits en transition de l'ex-Union Soviétique. Les pays en développement n'étaient pas concernés par ces objectifs. D'ailleurs, à cette époque, ils refusent de considérer le changement climatique comme un problème global - posant la question de limites environnementales globales- et le voient seulement comme un problème de surconsommation du Nord. Après avoir longtemps considéré que l'alerte climatique n'était qu'un cauchemar fabriqué pour contraindre et empêcher leur développement, ils vont se familiariser lentement au problème.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette évolution : le rôle et l'action du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du Climat (en anglais IPCC) furent ici essentiels. L'attention particulière que le GIEC a accepté de porter aux pays du Sud, l'expertise réflexive qu'il a réussie à promouvoir, la manière dont il a négocié avec le SBSTA un partage des responsabilités (et une prise en main des questions techniques), lui ont valu de conforter sa légitimité scientifique tout en gagnant le respect des politiques. Cette position a été consacrée en décembre 2007 par l'attribution au GIEC du Prix Nobel de la Paix, conjointement avec Al Gore. L'alliance singulière et durable qui s'est établie entre les scientifiques du GIEC et les ONG environnementales - à fronts renversés des rapports entre experts et représentants de la société civile dans d'autres situations de risques -, a été également cruciale<sup>6</sup>. Dans les années 2000, les pays en développement ont mis en avant le

---

<sup>5</sup> Amy Dahan a assisté aux COP 10 (Buenos-Aires, 2004), 11 (Montréal, 2005) et 13 (Bali, 2007). A Buenos Aires, elle a réalisé avec Venance Journé des entretiens avec quelques figures importantes du régime climatique. Sur les COP, voir Dahan (2007) : Le régime climatique entre Science, Expertise et politique, dans *Les Modèles du Futur* sous la dir. d'A.Dahan, La Découverte, 2007.

<sup>6</sup> Sur le GIEC (en anglais IPCC), voir A.Dahan (2008) : "Climate expertise : between scientific credibility and geopolitical imperatives", *Interdisciplinary Science Reviews.*, vol 33, n°1, p 71-81. et Dahan (2007) déjà cité.

thème de l'adaptation comme thème central dans les négociations. Une convergence de fait s'est cristallisée un moment entre les Etats-Unis qui voulaient retarder le temps de l'action et acceptaient d'évoquer la réduction des vulnérabilités des pays du Sud, et ces derniers qui voyaient là une source de financements supplémentaires sans contraindre leur développement et sans aborder ce qui se passerait après 2012. L'Europe s'est finalement ralliée à l'adaptation tout en ne voulant pas dissocier –contrairement aux Etats-Unis - réductions et adaptation.

A Bali, en décembre 2007, la négociation a presque capoté dans les dernières heures de la Conférence au cours d'un débat politique très dur. D'un côté, les pays en développement refusaient tous les engagements à 2050 ne voulant acter aucune contrainte à leur développement, mais demandaient en revanche des engagements pour 2020, horizon qui devait concerner seulement les pays industrialisés et préparer la suite de Kyoto. De l'autre côté, les États-Unis refusaient les contraintes pour 2020, mais demandaient une contrainte à 2050 car, reconnaissaient-ils enfin (!), le problème climatique est sérieux . Quant à l'Europe, tiraillée entre les deux, elle acceptait les contraintes tant pour 2020 que pour 2050. Finalement, les délégués ont dû renoncer à toute mention d'horizon temporel et ils ont adopté une Feuille de route qui a sauvé la COP. Ce qu'on appelle le "mandat de Bali" constitue un agenda autour de quatre éléments constitutifs dont tous les pays jugent qu'ils doivent être discutés désormais ensemble, d'ici à Décembre 2009 (COP de Copenhague) . Ces éléments sont :

- les solutions d'adaptation aux impacts des changements climatiques,
- les actions pour réduire les émissions,
- les transferts technologiques,
- les mécanismes financiers.

Le débat sur la signification stratégique d'ensemble de ces quatre piliers est resté en suspens. Un changement sémantique notable à Bali a été l'apparition de la formulation "pays développés /pays en développement", au lieu de la rhétorique habituelle du Protocole de Kyoto opposant "Parties visées par l'Annexe 1 /et non visées par l'Annexe 1", ce qui ouvrait une perspective de combinaisons diverses et d'engagements multiples pour les Pays en développement<sup>7</sup>. Possibilité vite saisie d'ailleurs par des groupes de pays ayant des conditions géographiques ou économiques particulières, et revendiquant des dispositions spécifiques.<sup>8</sup>

Le mandat de Bali ne donnait pas une *vision partagée* sur la route vers un monde futur "low carbon", - ceci a été l'un des points de controverses à Poznan- à peine esquissait-il une ébauche du processus nécessaire. Sans répondre non plus à la question épineuse de la nature juridique de l'accord qui reste un point de discorde, il constituait néanmoins une base assez cohérente pour le cycle de négociations en vue d'un régime post-2012. Enfin, deux éléments importants du contexte immédiat de Poznan ont pesé très lourd sur le déroulement de la COP. Premièrement, l'élection de Barak Obama, chargée d'espairs, laissait un vide transitoire, renforçant l'idée que les grandes avancées ne pourraient intervenir à cette échéance. Deuxièmement, la conférence avait lieu en Europe, sous présidence française, et le paquet énergie -climat de l'Union Européenne était censé donner un coup de pouce au lancement du futur accord global. Nous y reviendrons.

---

<sup>7</sup> Rie Watanabe, Christof Arens, Florian Mersmann, Hermann E. Ott and Wolfgang Sterk (2008) The Bali Road Map for Global Climate Policy – New Horizons and Old Pitfalls. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.

<sup>8</sup> Pays les moins avancés, pays de l'AOSIS qui risquent d'être submergés par une hausse du niveau de la mer, pays possédant des forêts équatoriales humides etc Par exemple, un facteur nouveau (et possible de division au sein du G77 ) est le fait que plusieurs pays ayant des forêts tropicales, comprenant le Brésil et une coalition de 32 pays dont le Costa Rica et la Nouvelle Guinée de Papouasie, ont déclaré leur volonté de déclarer des objectifs de déforestation évitée en échange de compensations. Historiquement, des objectifs internationaux *volontaires* n'avaient jamais figuré dans les positions du G77.

## *b) la gouvernance onusienne*

La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique<sup>9</sup> a été ouverte à la signature lors de la Conférence de Rio en 92, avec la convention pour la diversité biologique et la convention contre la désertification. Comme ces dernières, elle est régie par deux principes onusiens : l'égalité, qui stipule que chaque pays équivaut à une voix et le principe de « responsabilité commune mais différenciée »<sup>10</sup>, dont on peut imaginer les difficultés de mise en œuvre. Depuis 1995, chaque année se tient dans la première quinzaine de Décembre une conférence des parties à la Convention (COP) (192 pays à ce jour). En 1997, le protocole de Kyoto a été initié et proposé à la ratification, puis il est entré en vigueur en 2005, après que 175 pays –mais non les Etats-Unis- l'aient ratifié. Depuis ce moment, lors des conférences climatiques, deux assemblées d'Etats se réunissent : l'une formée par les parties à la convention, l'autre, par les parties au protocole de Kyoto<sup>11</sup>.

Dans l'organisation de la convention, il existe deux organes de gouvernance majeurs qu'on peut simplifier en deux fonctions<sup>12</sup>. A l'amont, le SBSTA<sup>13</sup>, organisme d'expertise, occupe dans le spectre entre science et politique une position intermédiaire subtile entre le GIEC et les décideurs politiques : il examine les questions scientifiques et techniques, assume l'expression politique des controverses apparues au sein des COP sur ces dernières, fait le lien avec les gouvernements<sup>14</sup>. En aval le SBI<sup>15</sup> s'occupe de la mise en œuvre des décisions adoptées, donc en particulier des mécanismes de financement. Au sein du protocole de Kyoto, il existe aussi depuis 2005 un comité d'observance<sup>16</sup> composé d'experts indépendants, chargé de vérifier sur le mode coopératif la conformité des Etats à leurs engagements. C'est un peu plus que de la vérification puisque le Comité doit inviter les pays à se mettre en conformité dans des délais spécifiques mais le vocabulaire adopté veut qu'on parle de « situation » quand un Etat viole son engagement. Les parties ayant négocié volontairement, et leur souveraineté étant inviolable, on considère que si un Etat est en défaut, c'est qu'il a besoin d'une aide. Aucun mécanisme de sanction n'est prévu, sauf pour un pays d'être exclu des mécanismes de marché du carbone<sup>17</sup>.

Lors de la conférence de Poznan se sont donc réunis la COP 14, la MOP 4, le SBSTA et le SBI, plus deux groupes spéciaux créés en 2005 à Montréal et revivifiés à Bali : le premier est censé accueillir les discussions sur une vision partagée à long terme et les bases d'un prochain accord post 2012<sup>18</sup>, le second porte sur les nouveaux engagements post-2012 pour les grands pays émetteurs en 1990<sup>19</sup>. Il faut y ajouter divers groupes ou sous-groupes de travail que les

---

<sup>9</sup> En français CCNUCC, en anglais UNFCCC. Nous adoptons ici les acronymes anglais

<sup>10</sup> principe inscrit à l'article 7 de la convention de Rio.

<sup>11</sup> En anglais, Conference of Parties (COP) et Meeting of Parties (MOP). A Poznan, se sont tenues la COP 14 et la MOP 4

<sup>12</sup> Cette architecture avec 2 organes est présente dans d'autres conventions notamment la convention sur la diversité biologique.

<sup>13</sup> Le SBSTA : Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice ( en français Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique OSAST)

<sup>14</sup> Voir Dahan 2007, p 122 et seq sur les relations complexes entre le GIEC et le SBSTA

<sup>15</sup> Subsidiary Body for Implementation (en français Organe subsidiaire de mise en œuvre (OSMOE)

<sup>16</sup> Compliance Committee.

<sup>17</sup> Mentionnons l'exemple du Canada et de la Grèce qui sont les derniers « cas » qui sont contraints de se mettre à jour dans les 3 mois et qui sont exclus du mécanisme de marché.

<sup>18</sup> AWG-LCA : Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action under the Convention (en français GTS-ACV)

<sup>19</sup> AWG-KP : Ad Hoc Working Group on further commitments for Annex1 Parties under Kyoto Protocol (en français GTS-PK)

coalitions d'Etats (pays de l'annexe I<sup>20</sup>, G77/ Chine, Pays les moins avancés, AOSIS<sup>21</sup> etc...) ne manquent pas de convoquer . La multiplication des groupes de négociation entraîne une complexité et une difficulté à suivre les négociations, tant pour les pays que pour les observateurs. En particulier, les pays les moins avancés<sup>22</sup> ont beaucoup de difficultés à intervenir dans les négociations ; lors des derniers jours de conférence, une vingtaine de groupes de travail fonctionnent en parallèle, plus de 1200 négociateurs sont mobilisés. Ces pays manquent parfois de délégués !

L'*architecture* de la gouvernance onusienne de la Convention est conçue de manière à satisfaire toutes les demandes des parties ; sa complexité témoigne d'ailleurs d'une implication incontestable de ces dernières dans le processus puisque aucune instance n'a le pouvoir d'organiser hiérarchiquement les négociations. Les groupes de pays sont tous à même de faire des propositions, qui sont soumises ensuite à négociation lors des conférences. Dans ces conditions, la complexité de l'architecture est inhérente à la diversité des intérêts et des positions des Etats membres. Pourrait - on la simplifier ? Un des enjeux actuels est justement d'arriver à trouver un compromis sur l'architecture pouvant être adoptée post -2012. Le pouvoir exécutif, lui, est détenu par le secrétariat des changements climatiques. Son rôle dans les négociations est d'accueillir toutes les propositions et compte rendus des Etats. Il aide à fixer l'ordre du jour, assiste le président des plénières, - qui dans le cas de la COP est le ministre de l'environnement du pays qui accueille la conférence-, et les présidents des différents organes. Le secrétariat des changements climatiques est la cheville ouvrière de cette énorme machinerie, toutefois il n'exprime pas de vision stratégique et a peu de moyens. Les organes se réunissent plusieurs fois par an pour avancer sur leurs mandats respectifs. Vu la décision prise à Bali d'une feuille de route de deux ans allant jusqu'à la COP de Copenhague, les travaux à Poznan étaient déjà largement sur rails.

Plusieurs petits journaux édités quotidiennement rendent compte de tout ce qui se passe et se dit dans les principaux lieux de négociation. Il s'agit du *Bulletin des Négociations de la Terre* publié (en anglais et en français) par l'International Institute of Sustainable Development (IISD), *Eco* publié par le réseau de toutes les ONG (Climate Action Network), et *TWN* publié par le Third World Network<sup>23</sup>. Ils sélectionnent également dans l'énorme masse d'événements parallèles ceux qu'ils souhaitent mettre en avant et dont ils résument les contenus principaux. Les ONG contribuent ainsi à la fabrique l'opinion publique dans la COP. En retour, les décideurs peuvent prendre la température des questions qui sont cruciales lors des négociations et les ONG font ainsi le relais entre des mobilisations (inter)nationales et la Convention. Les ONG et leurs bulletins quotidiens apparaissent comme des instruments de traduction entre la société civile et les décideurs politiques. Dans les couloirs de la Convention ou dans ces journaux, on se plaint beaucoup de la culture des négociateurs, de l'extrême formalisme des procédures, de l'obscurcissement des enjeux politiques. Les négociateurs, qu'on dit experts, seraient en dernière instance des juristes capables de réciter par cœur tel ou tel amendement ou alinéa présenté à Montréal ou Nairobi, et en quoi ce qu'on discute au moment présent en diffère d'une demi- phrase; ils consacrent parfois une heure à faire transformer une virgule en point- virgule etc<sup>24</sup>. En revanche, se plaignent les scientifiques et les économistes (chargés de les assister et suivre à leurs côtés les groupes de

---

<sup>20</sup> qui correspondent au pays ayant les plus haut taux d'émission de GES en 1990

<sup>21</sup> Alliance of Small Island States

<sup>22</sup> Least Developed Countries (LDC)

<sup>23</sup> Le TWN est une ONG qui existe depuis 1984. Basée à Penang, en Malaisie, elle a été créée dans le but de « coordonner et consolider la coopération des ONG du développement dans le Sud », (<http://www.twinside.org.sg/twnintro.htm>).

<sup>24</sup> Eco, n° , XX trouver la référence

travail), ils connaîtraient mal le fond des problèmes, ce qui est à l'opposé de qui se passe au GiEC.<sup>25</sup>

### c) Le "off" de la Conférence

Une COP ne se réduit pas aux négociations auxquelles, en tant qu'observateurs, nous n'avons eu accès qu'indirectement. Si près de 1500 personnes constituaient le noyau central des négociations, près de 10000 personnes ont participé à la COP de Poznan<sup>26</sup>. A côté du "in", il y a un énorme "off". Plusieurs cercles d'événements parallèles s'y déroulent simultanément : ateliers dits side-event, rencontres d'une journée ou deux, colloques satellites, expositions etc. Dans le premier cercle, les *side event* (plus de 300 !) comportent généralement trois ou quatre interventions chacun, suivis d'une discussion, pendant près de deux heures. Rassemblant de quelques dizaines de participants à plus de deux cents, selon l'importance du contenu et la notoriété des intervenants ou des organisateurs, ils se succèdent de 10h à 21h à raison d'une dizaine par tranche horaire. Ces événements peuvent être organisés par un Etat, une institution académique, un laboratoire de recherche, un think tank, une agence internationale, des organisations sociales, des syndicats ; des groupements d'entreprise, chambres de commerce, agences de conseil et cabinets d'experts en technologies « vertes » ; et aussi des ONG, petites ou grandes, locales ou globales, se consacrant à la protection de la nature, à l'environnement ou au développement de pays du Sud<sup>27</sup>. Le plus souvent, deux ou trois partenaires proches s'associent pour organiser des événements et les associations ne sont jamais fortuites. Par exemple, la Chine organise son side event avec le PNUD, affirmant haut et fort son attachement au cadre onusien, tandis que le PNUD la félicite pour ses efforts de politique climatique nationale.

Adaptation, Réductions, Technologies et Finances, les quatre piliers de la Feuille de route de Bali, ont structuré une grande partie des discussions de Poznan, dans le *off* comme dans le *in*. Les événements parallèles entretiennent en effet des rapports de différents types avec la négociation. Certains développent le point de vue d'un pays, ou d'une organisation : l'Europe, la Chine, le Brésil, l'Inde en ont organisé dans cet esprit. Les négociateurs participent parfois à ces événements parallèles, ou y envoient des assistants pour connaître les positions exprimées. Il arrive que des débats entamés dans des séances officielles se poursuivent dans un side event comme lors de l'atelier sur les transferts technologiques<sup>28</sup>. Les instituts de recherche ou think tanks présentent des travaux sur des thèmes proches de ceux débattus dans les négociations, et servent d'appui à certains pays: il s'agit souvent de modélisations économiques s'appuyant sur certaines hypothèses ou objectifs pour décliner des scénarios, établir des trajectoires et des calendriers de réduction, et proposer les mesures, en particulier le bouquet énergétique pour y parvenir. Les side event peuvent aussi servir de base de lancement pour une nouvelle proposition. Ainsi, Greenpeace a présenté son scénario énergétique global, censé permettre une stabilisation des émissions de CO2 en dessous de 450 ppm en 2050, sans développement du nucléaire et promouvant très fortement les énergies renouvelables. Autre exemple : l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex a proposé une vision « hybride » du futur régime climatique qui puisse être acceptée par le

---

<sup>25</sup> "On est là à suivre des heures durant, une langue de bouillie de chat, pour ne pas manquer la petite phrase qui pourrait se glisser et tout changer !", nous confie un membre de la délégation française.

<sup>26</sup> A Bali (2007), ils étaient 14000 ; à Nairobi (2006), 7000. le public d'une COP dépend du lieu où elle se réunit.

<sup>27</sup> On y distingue les INGOs (International Non Governmental Organisations) les BINGOs (Business), les RINGOs (Research)

<sup>28</sup> Side event intitulé « technology transfer, IP system and climate change : challenges and options » organisé par l'UNIDO et UN DESA

Nord et les pays en développement<sup>29</sup>. De telles initiatives ont un rôle important d'ouverture du champ des possibles. Les side events remplissent donc de multiples fonctions relativement aux négociations : vitrines de politiques climatiques des états, plateforme pour de nouvelles propositions, mais aussi lieu de promotion de stratégies énergétiques ou industrielles (nucléaire, éolien, solaire, technologies autour du charbon, efficacité énergétique). Ainsi, le World Resource Institute (WRI)<sup>30</sup> a exposé ses résultats sur les analyses sectorielles, ou sur la séquestration et capture du carbone. D'autres organismes veulent se montrer en espérant prendre une plus grande place dans les débats, comme l'organisation « Cités et gouvernements locaux unis ». Si la plupart souhaite faire connaître ses idées et promouvoir ses solutions, d'autres (ou les mêmes) sont là pour cultiver leur réseau, faire du « travail relationnel » ou des affaires.

Il y a aussi les colloques qui se tiennent dans les grands hôtels proches de la Convention. Deuxième cercle du off, témoignant de moyens importants, ces événements permettent à des acteurs d'affirmer un pouvoir politique, de rendre visibles des réseaux d'influence et de populariser des positions. Ils apparaissent plus organisés et puissants d'année en année, et leur impact ne cesse de croître. Nous en citerons trois.

— Premier exemple : les “Development and Climate Days”, réunis pendant le week-end au milieu de la Conférence<sup>31</sup>. Lancée en 2002 sous le titre de Journée de l'Adaptation, cette initiative a gagné en puissance ; plusieurs institutions académiques canadiennes et suédoise<sup>32</sup> y sont impliquées et cette rencontre se veut clairement au service de la coalition des pays les moins avancés (PMA) et de la promotion au sein de la Convention de l'articulation étroite entre Adaptation et Développement. Y ont pris la parole des membres d'ONG actifs dans ces pays, des chercheurs qui travaillent avec eux, des délégués (des Philippines, de l'Indonésie, des Iles Maldives, etc), des financiers aussi car l'un des sujets principaux concerne le financement de l'adaptation et les transferts vers les pays les plus démunis. La critique des positions de pays du Nord dans les négociations est fréquente, mais l'atmosphère des discussions est généralement pragmatique et concrète.

— Deuxième exemple : le Business Day organisé par la Chambre internationale de commerce et le World Business Council for Sustainable Development, avec des responsables de haut niveau du monde des Affaires, de la Banque mondiale, de grands groupes industriels, de l'ONU, des responsables politiques de ministères de l'Economie de divers pays (Japon, Europe, Afrique du Sud etc). Ici, on parle marché du carbone, efficacité énergétique, technologies...

— Troisième exemple : le Forest Day 2 (qui prenait la suite de celui de Bali, grand succès de cette COP) a constitué à lui seul une mini- convention avec des plénières, des side event (une quarantaine), et près de 900 participants recouvrant tous les protagonistes dans ce domaine, experts, chercheurs académiques (forestiers, écologues...), représentants des peuples autochtones, décideurs de différentes parties du monde. Le résumé des délibérations considérées unanimement comme fructueuses fut transmis au secrétaire de la Convention qui parrainait la rencontre.

---

<sup>29</sup> Autour de Farhana Yamin en particulier, qui a publié avec Joanna Depledge *The international Climate Change Regime, A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge University Press, 2004. Cette initiative préconisait notamment la création d'une mission permanente -un peu comme le bureau international du travail- se substituant aux conférences annuelles jugées lourdes et peu efficaces

<sup>30</sup> Le WRI, puissant centre de recherche américain, se définit comme “*an environmental think tank that goes beyond research to find practical ways to protect the earth and improve people's lives*” (<http://www.wri.org/about>).

<sup>31</sup> <http://www.iisd.ca/climate/cop14/dcd>, vol 99, Issue No 5, Tuesday, 9 December 2008

<sup>32</sup> On retrouve l'International Institute of Sustainable Development dont l'une des figures charismatiques est Saleem Huq, l'International Institute of Environment and Development (IIED) et le Stockholm Environmental Institute. Ces trois centres de recherche sont particulièrement actifs. Ils font, écrivent-ils dans leur documentation, de la Science pour le Politique.

Sur un plan plus institutionnel, le colloque organisé par l'Agence Internationale de l'Energie autour de ses modèles, scénarios et résultats a marqué les esprits<sup>33</sup>. Le scénario de référence mondial (sans mise en œuvre de nouvelles politiques climatiques) - qualifié de suicidaire (!) - a présenté en effet des perspectives et des chiffres assez vertigineux. La demande énergétique va croître de 1,6 % par an en moyenne entre 2006 et 2030, et les sources fossiles vont y répondre pour 80%. La Chine, l'Inde et le Moyen-Orient participent pour les trois-quarts dans l'augmentation des émissions et ceci correspondrait à une augmentation de la température moyenne de 6°C !

Le grand nombre et la simultanéité de tous ces événements sont plutôt stressants. Chaque jour, les participants et délégués se pressent devant des écrans géants qui projettent les plénières ou récapitulent les programmes du *off*, pour choisir où aller. Les couloirs et salles officiellement vides sont toujours occupés par des gens qui préparent, se concertent ou simplement essaient de se mettre à jour, sur ce qui est en train de se passer dans les salles avoisinantes. Le système de représentation est essentiel dans ces forums. Le réflexe est en effet de scruter le badge de son interlocuteur qui par un code couleur impose une catégorie (parties, société civile, presse, ONU). Très rares sont ceux qui accèdent au statut de figures reconnues, généralement parce qu'ils ont navigué de groupe en groupe dans le système des COP (par exemple : expert, puis dirigeant d'ONG, et enfin leader politique d'une coalition d'Etats).

Ce monde que l'on imagine divers et bigarré constitue curieusement une société d'apparence plutôt homogène. On pourrait croire que tous partagent la seule conviction d'une action nécessaire, d'une urgence climatique. En fait, cohabitent des préoccupations, motivations et intérêts infiniment variés : risque climatique oui, mais aussi, développement des pays pauvres, priorités environnementales, opportunité d'un nouvel ordre mondial, place de tel groupe de pays, rôle d'une agence internationale ou ONG, avenir de telle technologie... La lutte contre le changement climatique s'accommode de multiples visions du monde. Pourtant, malgré la diversité des publics et des intérêts, on voit peu de franches oppositions, de débats passionnés ou de déclarations hostiles. On évite de s'épuiser sur les sujets polémiques, non directement inclus dans les négociations (le nucléaire, le rôle du business vert...), ou tabous, comme les sanctions. Il n'est jamais question non plus de remettre en cause ouvertement le cadre même des négociations. Si les sessions présentent parfois des points de vue grandement divergents, ceux-ci coexistent et se côtoient sans s'affronter directement. Les événements parallèles rassemblent en effet des assistances assez homogènes (diplomates et politiques ici, scientifiques et experts ailleurs, militants d'ONG, représentants de peuples autochtones etc.), et les débats succédant aux interventions ont parfois semblé assez cadrés. Dans certains side events, des critiques s'expriment, par exemple envers la politique des pays industrialisés, ou même envers les MDP (mécanismes de développement propre, l'un des trois mécanismes du protocole de Kyoto) lors d'ateliers portant sur la réduction de la déforestation (nouveau mécanisme REDD)<sup>34</sup>. Mais ces critiques, partagées par les participants à la réunion, y restent confinées. Au-delà des différences, il existe un accord réel sur les « règles du jeu » de cette conférence, et la civilité onusienne s'étend aux ateliers. De ces contraintes naît un curieux mélange d'alarmisme (relatif à la menace climatique) et d'optimisme (des solutions sont techniquement possibles si l'on parvient à s'entendre, et la COP est là pour cela)...

---

<sup>33</sup> voir World Energy Outlook 2008

<sup>34</sup> On trouve des critiques des mécanismes de développement propre, de leur fonctionnement actuel et de leurs effets pervers dans plusieurs numéros du petit journal « ECO » publié durant la COP par le CAN (Climate Action Network, réseau réunissant des ONG environnementalistes) Le REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation est abordé plus précisément dans la suite du texte



Une hiérarchie invisible traverse pourtant les différents groupes de participants à la COP, celle qui sépare le tout-venant, du cercle plus étroit des experts... des COP. Qu'ils soient négociateurs, délégués ou responsables d'ONG, ces habitués des conférences climatiques, d'appartenances et d'intérêts divers, ont en commun de maîtriser les textes juridiques foisonnants, l'organisation complexe des innombrables sous-groupes de négociations, ainsi que les références et le jargon onusiens, ce qui leur permet de discerner les influences et les enjeux essentiels dans la jungle toujours plus épaisse des négociations<sup>35</sup>. Ce noyau d'initiés des COP semble constituer ce qu'un ancien habitué a appelé une « méta- communauté épistémique »<sup>36</sup>.

## LA PLACE DES SCIENCES A LA COP DE POZNAN

La question du changement climatique est depuis l'origine étroitement dépendante des sciences de la nature : l'alerte a été déclenchée par des spécialistes de l'atmosphère, les risques révélés via des modélisations numériques, et le problème cadré et défini par une expertise scientifique extrêmement sophistiquée et formalisée. Aussi peut-on se demander quelle place occupent aujourd'hui les sciences dans la Conférence de Poznan.

Au nombre d'évènements parallèles traitant de thématiques scientifiques, elle paraît très réduite (moins d'une dizaine d'ateliers). Si l'on cherche à évaluer le rôle des résultats scientifiques dans les discours et dans les négociations, le diagnostic est tout autre. La science du changement climatique, inscrite dans les rapports du GIEC, n'est plus objet d'exposés ou de débats : devenue « boîte noire », elle forme plus que jamais la pierre angulaire à partir de laquelle se construisent les discussions et les négociations. Les acteurs s'appuient explicitement sur le 4<sup>ème</sup> rapport du GIEC (paru en 2007) pour définir le cadre de leurs propos et leurs objectifs, en se réclamant haut et fort de l'autorité scientifique. Des affirmations telles que « les scientifiques nous disent ... », « la science montre sans ambiguïté que... » sont très nombreuses au début des interventions<sup>37</sup>. Cette confiance ne bénéficie d'ailleurs pas qu'aux sciences du climat mais s'étend à toute l'expertise du GIEC, concernant notamment les impacts des changements climatiques, les mesures à adopter et les coûts économiques. Il est intéressant de noter que l'orthodoxie scientifique du GIEC n'est pas toujours aussi scrupuleusement respectée. Lors de la COP de Poznan, les représentants des pays pauvres, les plus vulnérables aux évènements climatiques extrêmes, ont souvent imputé dans leurs discours les catastrophes subies ces dernières années, — cyclones, sécheresses, inondations— au changement climatique d'origine humaine. On sait pourtant qu'il est scientifiquement

---

<sup>35</sup> Le constat d'une complexité technique croissante est largement partagé, jusque dans les rangs des négociateurs eux-mêmes : « Les négociateurs n'y voient plus très clair non plus du fait de textes juridiques extrêmement complexes, et en expansion permanente, et qui se stratifient de réunion en réunion. La complexité de la forme rend le fond illisible et la prospective brouillée ». Pierre Radanne, « Les leçons de Bali », Encyclopédie du Développement Durable n°56

<sup>36</sup> Témoignage d'un ancien membre de la délégation française, Hugues Ravenel, de Météo-France : « Chercheurs, militants et négociateurs ont construit un « territoire » complexe et commun, aux confins du droit international, des sciences de l'environnement et de l'économie, fait de scénarios, de mécanismes et autres concepts d'un jargon incompréhensible pour les citoyens. L'accès à ce « territoire » et la possibilité d'y intervenir me semble être le critère d'appartenance à une sorte de méta- communauté épistémique. La construction de ce territoire commun a une forte dimension cognitive dans la mesure où elle nécessite le partage et l'échange d'idées et de valeurs. (...) Il existe une sorte de microcosme des négociations internationales sur les changements climatiques (...) il me semble détecter une sorte de complicité entre la majorité de mes interlocuteurs qui relèvent d'une appartenance commune. » cité dans la thèse de J.-B. Comby « Créer un climat favorable . Les enjeux liés aux changements climatiques : valorisation publique, médiatisation et appropriations au quotidien », octobre 2008.

<sup>37</sup> Un des « happenings » présenté par des activistes dans les couloirs de la conférence illustre cette autorité de la science. A côté d'un trio de personnages en blouses blanches portant des masques blancs, trois autres, affublés de pancartes « politiques », se cachaient les yeux, les oreilles ou la bouche de leurs deux mains, comme les trois petits singes chinois. A leurs pieds, une pancarte proclamait : « la science parle, les politiciens doivent l'écouter ».

difficile d'attribuer une cause à un événement météorologique et les rapports du GIEC sont prudents dans la plupart des cas. Néanmoins, personne, dans les COP, ne vient contredire ces affirmations qui devancent quelque peu le consensus scientifique. Les considérations politiques priment ici : on sait que les impacts du changement global frapperont effectivement ces pays en priorité, même si on ne peut pas affirmer que c'est déjà le cas. Pour les pays concernés, les dommages relèvent de la responsabilité historique des pays riches et il s'agit d'obtenir des financements pour l'adaptation.

#### *a) les chiffres clés de l'alerte climatique*

Les résultats qui servent de référence dans les COP et les négociations sur le climat consistent en quelques chiffres clés tirés du 4<sup>ème</sup> rapport du GIEC. Pour résumer, le réchauffement moyen ne doit pas dépasser 2°C (par rapport à la période préindustrielle), ce qui correspond à une stabilisation des gaz à effet de serre à 450 ppm<sup>38</sup>. Pour atteindre cet objectif, il faut que les émissions de ces gaz soient au moins divisées par deux en 2050, après avoir atteint un pic d'ici 10 à 15 ans, avec une réduction de 25 à 40% en 2020 par rapport à 1990 pour les pays industrialisés<sup>39</sup>. Le GIEC ne désigne pas explicitement la hausse de 2°C comme étant le seuil à partir duquel se produit la « perturbation anthropique dangereuse du système climatique » qu'il faut éviter, pour reprendre l'objectif défini dans l'article 2 de la Convention Cadre de 1992. Mais cette valeur ressort bien du quatrième rapport, ce qui constitue en soi une nouveauté. Dans le « résumé pour les décideurs », le niveau de dangerosité correspondant à une hausse de température est pour la première fois visualisé grâce à un tableau synoptique<sup>40</sup> qui, en une page, donne différents exemples d'impacts en fonction du réchauffement moyen – et où il apparaît clairement que des effets néfastes se manifestent dès une hausse de 2° C<sup>41</sup>. Ce tableau, souvent montré au début des présentations, illustre la montée en puissance de la question des impacts (et au passage celle du groupe II du GIEC, en charge de leur étude et de l'adaptation). Il manifeste aussi la volonté de s'adresser plus directement aux décideurs et mieux répondre à leurs besoins - tendance qui va se poursuivre pour le prochain rapport. Mais au-delà de cette évolution stratégique, la mention plus claire, par les scientifiques, des températures et des concentrations qu'il serait dangereux de dépasser, découle aussi de l'évolution des recherches. Comme l'ont illustré quelques interventions de climatologues, plutôt alarmants sinon alarmistes, les travaux scientifiques récents, qu'ils concernent les climats anciens, l'observation du climat actuel, les modélisations, l'étude des processus, des cycles et des interactions, tendent tous à montrer que l'ampleur, la vitesse et les impacts du changement climatique sont bien plus importants, et les équilibres plus fragiles, que ce qu'on pensait voici quelques années.

Les chiffres clés du rapport GIEC, déjà présentés et débattus à Bali fin 2007, n'ont pas été adoptés pour servir de base aux engagements post-Kyoto, à cause de désaccords politiques de fond<sup>42</sup>. Malgré le souhait de beaucoup, ces chiffres ne constituent donc pas la « vision partagée » recherchée, et tout en servant de référence scientifique incontestable, ils peuvent

---

<sup>38</sup> En toute rigueur, les chiffres à prendre en compte sont évidemment plus complexes : il faut introduire des intervalles d'incertitude, et distinguer les concentrations du CO2 seul des concentrations de l'ensemble des gaz à effet de serre exprimées en équivalent CO2.

<sup>39</sup> C'est notamment l'objectif de l'Union Européenne

<sup>40</sup> Bilan 2007 des changements climatiques, Résumé à l'attention des décideurs (version française), figure RiD 7, p.10

<sup>41</sup> Ces effets sont notamment un risque d'extinction accru pour 30% des espèces, et la tendance de la végétation à devenir non plus un puits, mais une source nette de carbone

<sup>42</sup> En particulier, les pays du G77 ne voulaient pas s'engager sur un objectif contraignant à 2050 si les pays industrialisés, dont les Etats-Unis, ne se donnaient pas d'objectifs contraignants à plus court terme. Voir le « Compte-rendu de la Conférence des Nations-Unies sur les Changements Climatiques de Bali, 3-14 décembre 2007 » par le Réseau Action Climat, ou « Les leçons de Bali », Encyclopédie du Développement Durable n°56

encore laisser place à des divergences d'interprétation ou d'appréciation. Ainsi, les petits pays insulaires de l'AOSIS, directement menacés par la montée des eaux, jugent que l'augmentation moyenne de 2°C est déjà inadmissible puisqu'elle conduit à l'engloutissement de leurs terres<sup>43</sup>. Ces Etats réclament de revenir à une concentration de 350 ppm de CO<sub>2</sub> (le taux atmosphérique actuel dépasse déjà 380 ppm). Ils sont rejoints dans cette revendication par quelques ONG environnementalistes radicales ; les affiches, tracts et badges proclamant (de façon quelque peu sibylline) « 350 » fleurissaient à Poznan, et plusieurs « side events » ont développé des propositions dans ce sens<sup>44</sup>. Au contraire, des organisations comme l'AIE ou l'OCDE estiment que l'objectif de stabilisation à 450 ppm est très ambitieux, et étudient aussi d'autres scénarios à 550 ou 650 ppm jugés plus réalistes. Ces choix reflètent des options stratégiques ou politiques différentes, mais tous se réfèrent à des chiffres cités dans le dernier rapport du GIEC, qui a étudié les trois scénarios de stabilisation. Ces points de vue ne sont d'ailleurs pas aussi incompatibles qu'il y paraît : de nombreux spécialistes du domaine reconnaissent qu'une hausse de 2°C présente déjà des risques importants, tout en ayant de fortes chances d'être atteinte et dépassée bien avant 2100....

Dans des négociations politiques aussi tendues, la référence à l'expertise scientifique apparaît à la fois cruciale et, sur certains points, bien fragile, susceptible de remises en cause. Ainsi à Poznan, les discussions se sont envenimées parce que plusieurs négociateurs et observateurs ont fait référence à un article récent non encore inclus dans un rapport du GIEC. Le groupe de travail III du GIEC avait établi que pour atteindre une stabilisation à 450 ppm, les pays développés devaient réduire leurs émissions en 2020 de 25 à 40%, tandis que les pays en développement devraient parvenir à une « déviation substantielle de leur ligne de base » (par rapport aux émissions prévues dans le scénario « business as usual »)<sup>45</sup>. Mais cette « déviation » n'était pas chiffrée. Or, deux économistes (contributeurs des rapports du GIEC) en ont donné une estimation quantifiée dans un article publié en juin 2008 dans la revue *Climatic Change*: ces pays devraient réduire leurs émissions de 15 à 30% par rapport à leur ligne de base, à condition que les pays riches les réduisent de 25 à 40%. Les références à cet article ont profondément irrité les délégués de pays du Sud (en particulier l'Inde), qui ont souligné qu'elles étaient hors de propos, l'article ne faisant pas partie du dernier rapport GIEC. Les discussions sont allées jusqu'à remettre en question les réductions demandées aux pays développés (chiffres qui, eux, font partie du rapport du GIEC) jugées insuffisantes et relevant d'un jugement plus politique que scientifique<sup>46</sup>. Ce débat met en lumière l'importance, dans les négociations, de la référence aux rapports du GIEC, mais aussi sa vulnérabilité aux désaccords politiques - illustrant encore une fois la complexité des relations entre l'expertise scientifique et le politique dans le domaine du climat, et la difficulté récurrente d'établir une frontière claire entre les deux.

### *b) un changement des échelles en science du climat*

---

<sup>43</sup> Dans le résumé à l'attention des décideurs, le tableau Rid 6, p. 20 (version française), exposant les résultats de six familles de scénarios, montre les hausses du niveau des mers correspondant à différentes gammes de hausses de températures moyennes et concentration de stabilisation des gaz à effet de serre. Pour une stabilisation vers 450 ppm équivalent CO<sub>2</sub>, la hausse des mers se situe entre 0,4 et 1,5 m.

<sup>44</sup> Par exemple, un événement organisé par l'association Sustainable Markets et la Fondation 350.org

<sup>45</sup> Ces mesures sont résumées dans un tableau souvent cité en référence (box 13-7 du dernier chapitre du rapport du groupe de travail n°3 du GIEC, p.776), qui indique les réductions de gaz à effet de serre en 2020 et 2050 à réaliser par les pays industrialisés et les autres pays pour trois scénarios de stabilisation – 450, 550 et 6450 ppm

<sup>46</sup> Cet exemple de disputes à propos de références scientifiques lors des débats sur les objectifs de réduction est emprunté à une note analysant la COP de Poznan rédigée par Emmanuel Guerin, de l'IDDRI : « Quick Overview of the General State of Play of UNFCCC », Policy Brief N°09/2008

Les quelques événements parallèles à teneur scientifique de la COP 14 ne sont pas revenus sur les résultats du dernier rapport du GIEC, mais ont porté sur les directions futures des recherches sur le climat, notamment pour le prochain rapport, prévu en 2013. Les exposés étaient présentés soit par des centres de modélisation du climat<sup>47</sup>, soit par des organismes internationaux d'observation spatiale et météorologique<sup>48</sup>. Tous ont témoigné du tournant majeur qu'amorce la recherche sur le climat, en modélisation comme dans le domaine des observations. Les maîtres mots de cette évolution pourraient être proximité et convergence ; on assiste en effet à une exigence croissante de rapprochement entre les recherches et la demande des utilisateurs, décideurs et responsables. Cette volonté se manifeste en particulier dans le changement des échelles spatiales et temporelles sur lesquelles se focalise l'étude du climat. Si l'on a surtout réalisé jusque-là des projections du climat global à 100 ans, la demande porte aujourd'hui sur des études plus rapprochées, à la fois dans le temps, à échéance de trente ans ou même moins, et dans l'espace, avec des prévisions plus fines à échelle régionale, voire locale.

Plusieurs éléments convergent pour expliquer cette tendance. Après une première phase d'alerte globale, les demandes sociales s'adressant aux scientifiques portent naturellement sur les impacts de ces changements climatiques au niveau local ou régional et sur le moyen ou le court terme, plus proche des échelles de temps de la sphère politique. Les observations récentes des premiers effets du réchauffement, la révélation de sa vitesse et de ses manifestations prévisibles, ont fait prendre conscience de l'imminence de certains risques. Ainsi, la question de l'adaptation, portée surtout par les pays en développement, est devenue de plus en plus pressante<sup>49</sup>, suscitant des recherches focalisées sur des régions, des écosystèmes, des conditions naturelles ou économiques spécifiques. D'autre part, les outils scientifiques rendent désormais accessible ce niveau de précision, tant par la puissance de calcul qui autorise aujourd'hui des simulations détaillées à haute résolution, que pour les instruments d'observation, qui multiplient les possibilités de surveillance de nombreux paramètres liés au climat. En outre, ces échéances de prévision plus rapprochées ont le grand avantage de ne pas dépendre des choix socioéconomiques des prochaines décennies: en raison de l'inertie du système climatique, le temps qu'il fera dans les années 2030 ne dépend que des mécanismes naturels et des actions humaines passées et présentes, et non futures. Enfin, les prévisions à échéance mensuelle, saisonnière ou à moyen terme s'inscrivent de longue date dans les recherches poursuivies par les organismes météorologiques, même si ces objectifs sont longtemps restés hors de portée. Cette tendance va d'ailleurs dans le sens d'une autre évolution importante, qui a lieu dans le domaine des scénarios de changement climatique: après avoir été présentés comme des images possibles du futur, entourés d'incertitudes et ne relevant pas du calcul de probabilités, les scénarios répondent de plus en plus à une approche en termes de management de risques<sup>50</sup>, plus proche des cadres habituels de la décision politique<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Hadley Centre : « Avoiding dangerous climate change », UCAR (University Corporation for Atmospheric Research) : « New direction in climate research and simulation », European Union et IPSL : « Atmosphere composition, past, present and future ».

<sup>48</sup> ESA (European Space Agency) : « Global observation for global prediction and adaptation » ; FAO : « GTOS : Enhancing country preparedness for Post-Kyoto monitoring, assessment and action » ; WMO (World Meteorological Organization) : « World Climate Conference 3. Better information for a better future »

<sup>49</sup> Ainsi, la 3<sup>ème</sup> conférence mondiale sur le climat, qui se tiendra en septembre 2009 à Genève et dont la préparation a donné lieu à un side event à Poznan, se focalisera sur les prévisions climatiques saisonnières, interannuelles et multidécennales et devra « contribuer à combler l'écart entre les évaluations du GIEC et les besoins concrets des parties à la Convention en matière d'adaptation aux changements climatiques »

<sup>50</sup> Voir Michel Armatte, « Crise des scénarios du Changement Climatique et scénarios de la crise économique », Conférence du Centre Cournot « Le coût économique du changement climatique », 18-19 décembre 2008, à paraître.

<sup>51</sup> Ceci est clairement présenté dans le 4<sup>ème</sup> rapport de l'IPCC, groupe II, chap. 2, p. 135

La réalisation de simulations du climat à trente ans est donc à l'ordre du jour et même prioritaire, notamment pour le prochain rapport du GIEC. Cette échelle, comprise entre le domaine climatique où l'on parle de projections, et le domaine météorologique où l'on réalise des prévisions, a été peu étudiée ; or, c'est à l'intérieur de ce « gap » que se situent les questions d'adaptation. Ce domaine intermédiaire fait l'objet d'explorations scientifiques tout à fait nouvelles: on envisage maintenant non plus seulement d'imiter statistiquement la variabilité naturelle saisonnière et interannuelle, mais d'en calculer certaines modulations de façon quasi déterministe, à partir des conditions initiales de composantes lentes du climat telles que la surface des océans et les glaces. Ainsi s'entrouvre un nouvel horizon de prévisibilité à moyen terme, avec de nouveaux défis pour la modélisation comme pour l'observation. Ce type de prévision suppose un effort considérable de mesures et d'assimilation de données océaniques et glaciaires dans les modèles couplés (comme c'est le cas quotidiennement pour les données atmosphériques dans les modèles de prévision). On verrait alors se constituer une forme de convergence entre la prévision météorologique et les recherches climatiques, une « prévision sans couture »<sup>52</sup> qui pourrait modifier le paysage scientifique, en important dans la modélisation du climat des méthodes venues de la prévision opérationnelle<sup>53</sup>. Le défi est d'autant plus important qu'en général, les modèles de climat sont peu efficaces pour prévoir le temps à quelques jours, et les modèles météorologiques donnent de piètres projections climatiques à long terme.

Les climatologues sont également confrontés à des demandes de prévision de plus en plus locales, ce qui représente un autre défi, car les incertitudes des modèles augmentent avec la résolution spatiale (dans certaines régions du globe, les modèles climatiques donnent tous des prévisions de précipitations différentes pour 2050). La simulation des événements extrêmes et la recherche des seuils (tipping points) à partir desquels on pourrait assister à un basculement du climat, figurent aussi parmi les thèmes de recherche sur le climat pour lesquels existe une forte demande sociale<sup>54</sup>.

### *c) définir des “variables climatiques essentielles” et répondre à la demande politique*

Dans le domaine des observations, on retrouve cette priorité accordée aux demandes des utilisateurs, en particulier pour les prévisions locales et de moyenne échéance. Des systèmes d'observation intégrés internationaux comme le GCOS<sup>55</sup> ont pour objectif de fournir des « variables climatiques essentielles » pour les usagers, responsables locaux comme scientifiques. A la demande du SBSTA notamment et de la Convention climat, il a été décidé d'établir des ensembles de données complètes, cohérentes et standardisées, avec des protocoles internationaux pour leur validation et leur comparaison. L'effort devra porter sur les instruments, mais aussi sur l'archivage, la préservation et la duplication des données, ainsi que sur les algorithmes et les modèles fournissant les paramètres pertinents à partir des données mesurées, et sur le service aux usagers. Ces bases de données standardisées sont en préparation pour les feux de forêt, la mesure des surfaces enneigées ou englacées, les flux des fleuves et rivières. La définition de variables climatiques essentielles liées à la déforestation

---

<sup>52</sup> Ce sujet très en vogue a été notamment abordé au meeting annuel de la Société Européenne de Météorologie, consacrée en 2008 à l'adaptation au changement climatique

<sup>53</sup> C'était le thème du World Modelling Summit for Climate Prediction, organisé du 6 au 9 mai 2008 conjointement par le Programme Mondial de Recherche sur le Temps, le Programme Mondial de Recherche sur le Climat et le Programme International Géosphère Biosphère.

<sup>54</sup> Les bouleversements en cours en modélisation du climat ont été discutés lors de l'Atelier interdisciplinaire, organisé les 2 et 3 octobre 2008, à Gif sur Yvette par Amy Dahan et Hélène Guillemot réunissant climatologues, économistes et spécialistes de sciences sociales sur le thème « Changement climatique, sommes nous à un tournant ? »

<sup>55</sup> Le Global Climate Observation System coordonne les réseaux et systèmes d'observation terrestres, maritimes et spatiaux du monde entier sur le climat.

est d'une importance cruciale pour la mise en place des mécanismes du REDD : ces variables devront prendre en compte la quantification nécessaire au marché du carbone, et inclure la masse de CO<sub>2</sub> émise, les mesures de biomasse etc. Il faut souligner que ces mesures ne sont pas seulement destinées à la recherche sur le changement climatique ; elles sont établies également pour les besoins de la prévision saisonnière ou pour gérer l'adaptation aux événements extrêmes ou aux catastrophes naturelles. Les organismes internationaux d'observation insistent en effet sur la convergence entre prévision et développement : « l'intégration des prévisions climatiques, en permettant de réduire les risques de catastrophe, est partie intégrante des efforts pour le développement et la lutte contre la pauvreté »<sup>56</sup>.

## ANCIENS ET NOUVEAUX ACTEURS DE LA COP

Nous abordons dans cette partie le rôle de quelques Etats ou groupes d'Etats, acteurs importants de la COP de Poznan. Ne pouvant évidemment les traiter tous, nous avons choisi de nous intéresser en particulier à l'Europe, pour des raisons évidentes, à la Chine, symbole des puissances émergentes, et aux Pays en Développement dans leur ensemble, parce qu'ils ont contribué ces dernières années à reconfigurer la négociation climatique. Si nous n'évoquons qu'indirectement le rôle des Etats-Unis, c'est parce qu'ils étaient peu actifs à Poznan pour les raisons conjoncturelles mentionnées.

### a) L'Europe, bonne élève du processus de Kyoto ?

L'Europe a un statut particulier dans les négociations sur le climat, d'abord parce qu'elle représente à elle seule 14% des émissions de GES mondiales<sup>57</sup>, d'où une responsabilité dans les questions d'atténuation et d'aide à l'adaptation, ensuite parce qu'elle a joué un *rôle moteur* dans le processus depuis le retrait des Etats-Unis, notamment en adoptant de façon unilatérale des objectifs de réduction à la veille des dates-clefs du processus. En même temps, le sujet du climat est important pour l'Europe. Dans les négociations du protocole de Kyoto, elle a réussi à réunir le poids de ses quinze Etats-membres et à parler d'une seule voix (qui regroupe aujourd'hui 27 Etats et donc voix), d'où un poids diplomatique important. L'Union Européenne est aussi le seul groupe d'Etats à avoir signé le protocole de Kyoto, ce qui lui donne une identité juridique au sein de la Convention climat et une visibilité internationale. Le climat est de ce point de vue une histoire de succès pour les instances et la construction européennes, ce que la Commission n'oublie pas de rappeler dans diverses publications récentes<sup>58</sup>.

L'Europe a commencé à agir sur le problème du changement climatique en 1991, quand la Commission a adopté la première stratégie communautaire pour limiter le CO<sub>2</sub> et améliorer l'efficacité énergétique<sup>59</sup>. Elle a ensuite réussi à forger une position commune pour les

---

<sup>56</sup> Déclaration de Michel Jarraud, secrétaire général de l'Organisation météorologique Mondiale

<sup>57</sup> Il s'agit de l'Union Européenne (European Commission, *Environment fact sheet : climate change, 2005*, en ligne : [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/cc\\_factsheet\\_aug2005.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/cc_factsheet_aug2005.pdf)). L'Europe géographique (avec la Russie, l'Ukraine, etc.) produit environ un tiers des émissions globales (UNEP, *Global Environmental Outlook, 2000*, Chapter 2, en ligne : <http://www.unep.org/Geo2000/english/0080.htm>).

<sup>58</sup> European Commission, *EU action against climate change. Leading global action to 2020 and beyond*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, en ligne: [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu\\_action\\_against\\_climate\\_change.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu_action_against_climate_change.pdf) ; European Commission, *Combating climate change. The EU leads the way. Europe on the move series*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, en ligne : <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/70/en.pdf>

<sup>59</sup> La stratégie était composée d'un volet de promotion des énergies renouvelables, des accords volontaires avec l'industrie automobile, et des propositions sur une écotaxe.

négociations climatiques<sup>60</sup>, et s'est engagée à Kyoto *en tant que groupe de pays* à réduire ces émissions de 8% jusqu'en 2008-2012 (objectif de l'UE-15) par rapport à 1990<sup>61</sup>. Cet objectif global a été redistribué entre les Etats-membres selon un système dit de "partage du fardeau" (burden-sharing), qui assigne des objectifs ambitieux aux Etats membres, riches et à forte intensité carbone (Allemagne, Angleterre, Pays-Bas etc.), des objectifs de stabilisation pour d'autres Etats (France, Finlande, Suède) et enfin, des plafonds d'accroissement des émissions pour les pays émergents au sein de l'UE (Espagne, Portugal, Grèce et autres). Comme l'Union Européenne regroupe à la fois des pays « en développement », des pays « en transition » et des pays industrialisés, ainsi que des pays à structure énergétique très variée (nucléaire, charbon, gaz et renouvelables), ce dispositif nouveau de partage de l'effort est souvent cité en exemple pour ce qui pourrait être un accord mondial sur le climat. L'Europe a aussi mis en place un des premiers marchés du carbone (European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme, EU ETS)<sup>62</sup>, qui a commencé à fonctionner en 2005, et est aujourd'hui le plus grand marché de ce type. Depuis le début des négociations climatiques, les instances européennes ont considérablement élargi leur champ d'action et leurs compétences en la matière. Le problème du réchauffement anthropique étant complexe et transversal, dépassant donc les seules politiques environnementales, la Commission Européenne a élaboré des directives et mené le débat dans des domaines aussi variés que l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture<sup>63</sup>. Mais ce n'est qu'à partir des années 2000, avec l'adoption du « programme européen sur le changement climatique », qu'on peut parler d'une vraie politique communautaire sur le sujet<sup>64</sup>. L'apogée de cette évolution a été la discussion récente sur la politique énergétique de l'Union, lancée par la Commission à l'aide de deux textes, le « livre vert sur l'énergie » et la communication « vaincre le changement climatique », qui ont donné lieu à des prises de position des autres instances européennes<sup>65</sup>.

L'ambition et le pouvoir de négociation de l'Union Européenne se reflétaient bien dans sa présence au sein de la COP de Poznan et dans les side-events. Elle avait son propre pavillon pour présenter des ateliers, et offrait une documentation très abondante sur les politiques de lutte contre le réchauffement climatique mises en place. L'Union était présente à Poznan à tous les niveaux de gouvernance, de la Commission Européenne et ses différentes Directions

---

<sup>60</sup> European Council, 1996. Communication on Community Strategy on Climate Change, Council Conclusions. European Commissions, Brussels.

<sup>61</sup> L'accord sur le partage du fardeau a été conclu par les quinze membres de l'Union en 1997. Les pays ayant rejoint l'Union plus tard ont des objectifs individuels dans le protocole de Kyoto. Chypre et Malte n'ont pas d'objectifs chiffrés.

<sup>62</sup> Le EU-ETS est basé sur la directive 2003/87/EC, du 25 octobre 2003. Pour plus d'informations, voy. European Commission, *EU action against climate change : EU emissions trading : an open system promoting innovation*, European Communities, 2007, en ligne : [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/brochures/eu\\_action.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/brochures/eu_action.pdf). Voy aussi : <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>.

<sup>63</sup> Quelques exemples devront suffire : sur l'énergie, les deux leviers d'action les plus importants étaient la promotion d'énergies renouvelables (Directive 2001/77/EC), et l'efficacité énergétique (« Green Paper » sur l'efficacité énergétique : COM (2005) 265). La Commission a aussi publié un « white Paper » sur une « politique européenne du transport pour 2010 » (COM (2001) 370), et légiférée dans le domaine des déchets agricoles et industriels (Directive 96/61/EC).

<sup>64</sup> Pour plus d'informations, voy. European Commission, *EU Action against climate change, The European Climate Change Programme*, European Communities, 2006. Le European Climate Change Programme (ECCP) est aujourd'hui dans sa deuxième phase (<http://ec.europa.eu/environment/climat/eccpii.htm>), et des objectifs climatiques ont depuis été intégrés dans d'autres domaines de la politique européenne : on trouve le changement climatique parmi les quatre priorités du sixième programme d'action environnementale (2002-2012), et dans la Stratégie Européenne du Développement Durable (Commission Communication, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2001)264, 2001).

<sup>65</sup> Les deux documents de la Commission (Commission des Communautés Européennes, *Livre vert, une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, COM(2006) 105 final, Bruxelles, 2005 ; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - *Winning the Battle Against Global Climate Change* [vaincre le changement climatique], COM/2005/0035 final, 2005) ont suscité l'intérêt du Parlement européen (Résolution 2005/2049(INI) du Parlement européen au sujet de "vaincre le changement climatique") et du Conseil de l'Union européenne (Council of the European Union, Council Conclusions on climate change, 2785th ENVIRONMENT Council meeting, Brussels, 20 February 2007).



Générales (DG), à la présidence actuelle (française) et future (tchèque) de l'Union, en passant par le Parlement et le Conseil européens. Les DG, en particulier, présentaient une panoplie d'ateliers sur des sujets aussi différents que l'atténuation, le marché du carbone, le développement ou encore les aspects financiers de l'accord de l'après 2012. Si cette première série d'ateliers avait le double objectif de présenter les politiques européennes dans une lumière favorable et d'influencer le débat de l'après 2012, un autre type d'atelier a particulièrement attiré notre attention. L'Union Européenne a organisé le mercredi avant le début des négociations ministérielles, donc à un moment stratégique de la COP, une « journée africaine » dans son pavillon. Elle a ainsi créé un espace destiné principalement aux *pays* africains qui y présentaient des ateliers sur leurs craintes de migrations climatiques, la coopération UE-Afrique pour l'adaptation, le MDP, et l'énergie. Réunissant d'anciennes puissances coloniales, qui ont gardé des relations étroites avec leurs colonies par les liens diplomatiques et économiques au sein du Commonwealth et de la Francophonie, elle compte jouer de son influence pour faire le lien avec les PED. Ce geste redonnait une visibilité à une initiative européenne récente visant à créer une alliance stratégique entre Afrique et Europe au sein des négociations du climat<sup>66</sup>.

Si l'Europe a représenté le « véhicule de tête » du « train climatique »<sup>67</sup>, celui-ci semblait bien en panne avant et durant la conférence de Poznan. Tout d'abord, les résultats concrets des politiques climatiques européennes sont jugés très décevants : sans profiter des réductions dans les économies en transition, l'Union à quinze (qui a signé Kyoto) a réalisé en 2006 une réduction globale de 2,7%, et reste bien loin de son objectif de 8% (pour 2008-2012)<sup>68</sup>. Seul six de ces pays semblent aujourd'hui en mesure d'atteindre leur objectif d'ici 2010 en tenant compte des politiques et mesures existantes, et sans recours excessif aux puits de carbone et aux mécanismes de Kyoto<sup>69</sup>. Un autre point virulent de critique concerne le marché de carbone, qui s'est effondré suite à l'allocation trop généreuse (et en grande partie gratuite) des certificats d'émissions par les Etats-membres. Pour répondre à ces critiques et reprendre son rôle de locomotive du processus, l'Union Européenne négociait en interne un « paquet énergie climat »<sup>70</sup> avec un triple objectif affiché : 20% de réductions unilatérales d'équivalent CO2 (objectif pouvant atteindre 30% dans le cadre d'un accord satisfaisant à Copenhague), 20% d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen, enfin une augmentation de l'efficacité énergétique de l'Union de 20% d'ici 2020<sup>71</sup>. Ce « 3 fois 20 » était le sujet de plusieurs side-events à Poznan. Un premier atelier<sup>72</sup>, organisé par l'European Renewable Energy Coalition, qui regroupe les associations des industries d'énergies renouvelables, montrait le poids croissant du business des renouvelables. Les associations, pour la plupart récentes, venaient souvent pour la première fois faire valoir leurs positions au sein des négociations de la COP. Un deuxième atelier réunissait un haut fonctionnaire européen et trois représentants du CAN Européen. Dans les deux cas, la *Commission* européenne récoltait de façon presque unanime de bonnes notes, ce qui montre qu'elle est perçue comme un acteur

---

<sup>66</sup> Il s'agit du « partenariat Afrique - Union Européenne », qui pris un nouvel élan depuis la conférence d'Alger en 2008 des pays de l'Union Africaine destinée à élaborer une position africaine commune, où étaient invitées plusieurs représentants des Etats-membres et de l'UE. Le dialogue se poursuivra à Nairobi en 2009.

<sup>67</sup> Pierre Radanne, « les leçons de Bali », *Encyclopédie du développement durable*, 56.

<sup>68</sup> European Environment Agency, *Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2006 and inventory report 2008. Submission to the UNFCCC Secretariat*, EEA Technical report, 6, 2008, p.11.

<sup>69</sup> Belgique, Allemagne, Grèce, France, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni (*Ibid*).

<sup>70</sup> Le paquet regroupe plusieurs textes, adoptés par le parlement européen. Une synthèse des discussions se trouve en ligne ([http://ec.europa.eu/environment/climat/climate\\_action.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm)), le détail des textes adoptés également (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=20081217&secondRef=TOC&language=EN>).

<sup>71</sup> Un autre objectif, plus controversé mais moins médiatisé, est d'atteindre une proportion de 10% de biocarburants dans la consommation totale des véhicules d'ici 2020.

<sup>72</sup> L'atelier s'occupait en particulier d'une évaluation des mesures mises en place par les Etats-membres pour augmenter la part de renouvelables dans leur bouquet énergétique, en vue d'atteindre l'objectif de l'UE pour 2020.



crédible dans l'arène climatique. Les critiques, quand elles s'exprimaient ouvertement, concernaient l'attitude « égoïste » des Etats membres qui s'opposent aux efforts de la Commission pour forger une position commune ambitieuse.

De manière générale, le calendrier des négociations à Bruxelles – qui se déroulaient en même temps que la conférence de Poznan, et devaient se terminer le dernier jour de la conférence – suscitait des interrogations, d'autant que les détails des pourparlers, avec toutes les hésitations et les concessions à certains pays et industries, circulaient dans les couloirs de la COP, et n'offraient guère l'image d'une puissance forte et unie contre le réchauffement climatique. La question du charbon fut à l'évidence l'un des facteurs des tensions. La Pologne par exemple possède les plus grandes réserves de charbon et une sécurité énergétique supérieure à n'importe quel pays européen. Or pour se conformer aux objectifs européens, elle appréhende de devoir contraindre l'utilisation de son charbon, en important notamment du gaz russe. On peut imaginer qu'après le conflit du Caucase et de l'Ukraine de l'automne 2008, cette perspective ne l'enchantait guère. N'ayant pas encore trouvé un accord interne sur ses engagements, l'Union Européenne était très limitée dans sa capacité de négocier. Cette situation lui a valu une attention soutenue, dont témoignent les bulletins d'information journalière, tels « ECO », produit par le Réseau Action Climat international (CAN), mentionnant quotidiennement l'avancée des négociations à Bruxelles<sup>73</sup>. Elle aura aussi valu un « *Fossil of the Day Award* » à l'Union, chose rare pour la bonne élève du processus, puisque ce « trophée » est attribué quotidiennement aux pays qui *bloquent* les négociations. Le CAN, qui organise la cérémonie de remise du prix et le vote interne pour désigner les lauréats, a justifié son choix par le fait que « *l'UE est venue à Poznan sans position ou mandat sérieux et crédible concernant le financement de la feuille de route de Bali* »<sup>74</sup>. Bien qu'un accord sur le paquet énergie-climat a pu être trouvé le dernier jour de la COP, les hésitations et la timidité du résultat final, ainsi que l'absence de propositions sur le financement, auront nui à l'image de l'UE et à son aspiration au rôle de « leader » dans le régime climatique : si le président du secrétariat de la convention, Yvo de Boer, mentionnait l'accord européen comme un signal encourageant, la réaction des observateurs et des ONG était assez unanimement critique. Le Third World Network, une association d'ONG du Sud, commentait : « *Blow to EU climate policy as big concessions made to industry* »<sup>75</sup>, et une alliance d'ONG du Nord<sup>76</sup> notait que « *c'est un jour noir pour la politique climatique Européenne* »<sup>77</sup>. Le CAN a séparément fait part aussi de sa déception dans une lettre ouverte à MM. Barroso, Sarkozy, et Pötering (président du parlement européen)<sup>78</sup>. En ce qui concerne les négociations officielles, le pari stratégique de l'UE – de donner un signal fort au dernier jour de la conférence et de finir les négociations en position de force – n'a pas fonctionné, en raison surtout du manque de propositions sur le financement de l'adaptation des PED. Si l'UE espère retrouver son rôle de « locomotive » du processus, elle devra faire des propositions concrètes sur ce point.

#### *b) La Chine, puissance émergente emblématique*

<sup>73</sup> CAN, *ECO : Climate Negotiations Poznan*, numéros 1,2,4, 5 et 9.

<sup>74</sup> L'UE avait droit à deux « prix » : première place pour l'absence de propositions sur le financement (2 décembre), et deuxième place pour le paquet énergie-climat (<http://www.climnet.org/fossil/awards.php?country=eu&x=21&y=9>)

<sup>75</sup> TWA, *Poznan News Update*, 22 (13.12.), 2008, p.1.

<sup>76</sup> Amis de la Terre Europe, Greenpeace, Oxfam International, Réseau Action Climat Europe et WWF

<sup>77</sup> <http://www.unmultimedia.org/radio/english/detail/64754.html>

<sup>78</sup> <http://www.climatenetwork.org/poznan-cop/Open%20letter%20to%20the%20heads%20of%20the%20European%20Union2019s%20decision.doc>

La Chine est depuis 2007 le plus gros émetteur mondial (par an) de gaz à effet de serre et sa croissance industrielle et économique exceptionnelle (supérieure à 2 chiffres depuis dix ans) en fait l'un des acteurs majeurs de la nouvelle géopolitique du carbone. Par ailleurs, elle bénéficie d'une aura incontestable au sein des pays du Sud. Sa position est donc centrale à tous égards dans le processus des négociations.

L'objectif de construire une société efficace du point de vue énergétique et "environnement friendly" est hautement proclamé par le pouvoir chinois, notamment dans son dernier plan quinquennal, mais la situation, on s'en doute, est très complexe. Quelques chiffres ici sont indispensables. En 2006, à l'échelle mondiale, les émissions de carbone à partir d'énergie fossile ont augmenté de 2,6 %, tirées par la consommation globale de charbon qui, elle, a augmenté de 4,5 %, la Chine y contribuant pour les 2/3<sup>79</sup>. Dans le pays, la consommation d'énergie augmente de 10% par an, celle de pétrole 9% et celle de charbon 15%. L'industrie dont la production augmente de près de 18% par an consomme 70% de l'énergie utilisée, et la base industrielle de la Chine se substitue de manière croissante et dans de nombreux secteurs, à celle du monde entier ; elle produit par exemple 35% de l'acier mondial, 28% de l'aluminium mondial, au lieu de 12% et 8% une décennie plus tôt<sup>80</sup>. Sans omettre la part du textile et de l'habillement qui a augmenté de 80%. La Chine a une stratégie de développement basée massivement sur la production industrielle - (ce qui n'est pas le cas de l'Inde) - et le gouvernement chinois fait tout pour maintenir la croissance la plus forte possible et le plus longtemps possible. Les raisons, selon Patrick Artus<sup>81</sup> et de nombreux économistes, en sont essentiellement politiques : éviter l'accroissement des inégalités entre les campagnes et les villes, créer suffisamment d'emplois pour résorber le chômage urbain et compenser les pertes d'emplois dans les entreprises d'Etat, résoudre les migrations des campagnes vers les villes. En résumé, accroître le bien-être de la population pour qu'elle ne remette pas en cause certaines directions prises par le pouvoir, qui ont conduit notamment à la dégradation des services publics et de la protection sociale. En fait, c'est principalement le couple (exportations)/investissements liés à l'exportation) qui tire la croissance en Chine, et non la consommation intérieure des ménages<sup>82</sup>.

La Chine dépend du charbon pour plus des deux-tiers de ses besoins et pour 80% en ce qui concerne la production d'électricité. Les usines fournissant de l'énergie à partir de ce combustible sont plus nombreuses en Chine qu'en Inde et aux Etats-Unis réunis et on s'attend à ce que la puissance énergétique, produite de cette façon, double d'ici 2030, représentant des émissions additionnelles de près de 86 billions de tonnes. La part du pétrole est de 21% , celle de l'hydraulique 5,6%, celle du gaz naturel 2,9%<sup>83</sup>. La Chine a de très importantes réserves de charbon, les troisièmes du monde après les Etats-Unis et la Russie, et elle en a été jusqu'à ces dernières années un exportateur. Et pourtant, la production nationale est désormais insuffisante pour satisfaire l'énorme demande tirée par la production d'électricité et la sidérurgie. L'avenir du charbon chinois semble lié aux investissements qui seront faits pour

---

<sup>79</sup> Joanna Lewis : China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiation, *The Washington Quarterly*, 31 :1, pp 155-174.

<sup>80</sup> Lewis, op cité p

<sup>81</sup> *La Chine*, P.Artus (dir.), Le Cercle des Economistes, PUF, 2008, p 20.

<sup>82</sup> De 2002 à 2007, les exportations de la Chine ( en volume) croissent de 29% par an en moyenne, l'investissement de 20%, et la consommation de 8%.. Et 40 millions de ménages chinois seulement auraient un revenu annuel supérieur à 6000 dollars, ce qui correspond au seuil au-delà duquel la consommation d'autres biens que les produits de base se développe. la consommation intérieure ne peut pas être le moteur de la croissance dit P.Artus. op cité

<sup>83</sup> Sources BP Statistical review of World Energy, juin 2007 pour 2006. Voir aussi Jean-Marie Chevalier : Chine : Entre la frénésie de la demande et les menaces sur l'environnement, in *La Chine*, P.Artus (dir.), op cité p 67- 88.

augmenter la productivité des mines et améliorer le transport sur longue distance, sans compter la question du bilan environnemental. En effet, l'aggravation de la pollution est énorme et paraît de moins en moins acceptable pour la population urbaine. Pour le pétrole et le gaz, la Chine recourt massivement aux importations. Comme l'a souligné Joanna Lewis<sup>84</sup>, la stratégie climatique de la Chine a toutes chances de rester centrée sur la stratégie de développement énergétique, elle-même très déterminée par ses objectifs de développement économique. La relation entre la croissance économique et l'utilisation énergétique importe au pouvoir chinois au moins autant du point de vue de la sécurisation des approvisionnements énergétiques que du point de vue des émissions. La dimension énergétique est devenue un volet fondamental de la politique étrangère chinoise.

En Juin 2007, un Plan national du climat a été arrêté, après que le gouvernement chinois ait d'abord préparé un Rapport d'Evaluation nationale sur le Changement climatique, conduit en collaboration avec une vingtaine de départements ministériels et ayant demandé quatre ans d'efforts. Le Rapport « Climate Change Assessment » est d'ailleurs construit en trois parties comme celui du GIEC : état du changement climatique en Chine, impacts et adaptation, mitigation et évaluation socio- économique des politiques de réductions<sup>85</sup>. La plupart des programmes et des mesures politiques mentionnés dans le Plan climat sont des politiques orientées vers l'économie et le secteur de l'énergie. On y distingue trois domaines clés : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et la politique industrielle. Sur le premier point : bien que la Chine ait quadruplé son PIB entre 1980 et 2000, elle n'avait que doublé sa consommation d'énergie dans la période, réalisant par conséquent des gains d'intensité énergétique sans commune mesure avec ceux de n'importe quel pays ayant connu une trajectoire comparable d'industrialisation. Malheureusement, cette tendance s'est brutalement inversée entre 2002 et 2005, période au cours de laquelle la consommation énergétique a surpassé pour la première fois la croissance économique, avec des conséquences dramatiques du point de vue des émissions<sup>86</sup>. Le Plan chinois veut réagir à cette tendance. Il énonce des critères visant d'une part à éliminer les usines désuètes (totalisant 8% des capacités de génération énergétique d'ici 2010), d'autre part à accroître l'efficacité énergétique dans les buildings, l'industrie, et la consommation de biens. Les normes avancées pour les véhicules sont plus strictes que celles des US ou d'Australie mais moins qu'en Europe ou au Japon. Sur les énergies renouvelables, l'objectif est de passer de 7% aujourd'hui à 16% en 2020 ; et d'atteindre 20% dans la production d'électricité à cet horizon. Il faut noter que les usines chinoises produisent déjà 40% des turbines éoliennes utilisées en Chine, et que l'industrie chinoise du photo- voltaïque pourrait bien dominer celle du monde d'ici cinq ans. Les objectifs pour le nucléaire sont de passer de 1, 5% aujourd'hui à 7% en 2030, les Chinois ayant annoncé leur intention de construire une quarantaine de réacteurs nucléaires d'ici 2020.

Néanmoins, on constate à l'évidence que changer la trajectoire des émissions de CO2 en Chine exigera un déplacement encore beaucoup plus substantiel de la place du charbon, ou alors des investissements particulièrement massifs dans les technologies de capture et séquestration du carbone ou d'autres technologies nouvelles de "charbon propre"<sup>87</sup>. C'est bien ce que le plan climat chinois a défini comme priorités. Il est en revanche beaucoup plus

---

<sup>84</sup> China's Strategic Priorities in International Climate Change Negotiation, *The Washington Quarterly*, 31 :1, pp 155-174.

<sup>85</sup> D'après ce rapport, certaines zones de la Chine souffrent déjà d'une hausse du niveau de la mer de 5 cm par an, et d'un recul des glaciers sur le plateau tibétain.

<sup>86</sup> Sources : Emissions data from Oak Ridge National Laboratory ; GDP data from 2006 China Statistics Yearbook.

<sup>87</sup> Les technologies dites de charbon propre sont diverses : chaudières à lit circulant fluidisé, projets de gazéification du charbon, piste de l'esence fabriquée à partir du charbon soit directement soit indirectement... Elles présentent plus ou moins d'avantages, de risques, font augmenter les coûts. Des usines pilotes existent déjà. Voir présentation de Jean-Marie Martin Amourous, à un colloque sur le charbon à l'Université de Paris-Dauphine, 31 Mai 2007. (dauphine.fr/cgemp)

discret sur la question du développement urbain, sur la politique des transports ou le rôle accordé à l'automobile..., sans parler de l'idée de pouvoir agir sur la demande sociale d'énergie qui elle est totalement absente. Le Plan Climat révèle néanmoins un changement de ton par rapport à la question climatique. La Banque Mondiale a utilisé à son sujet l'expression de *closing window of opportunity*, que reprend Jean-Marie Chevalier<sup>88</sup>, et qui signifie : La Chine est à un moment crucial ; elle pourrait encore prendre les mesures nécessaires pour rendre sa croissance soutenable, la fenêtre d'opportunité pour l'action immédiate existe mais elle est en train de se fermer...

La Chine a ratifié les premiers accords du Protocole de Kyoto à un moment où comme PED, elle n'avait pas d'engagement. Elle fut très réticente en particulier sur le mécanisme de développement propre (MDP) au moins jusqu'à la réalisation en 2005 de son premier bilan d'émissions : les critères dits « d'additionnalité » ne lui semblaient pas simples à évaluer et la Chine a toujours manifesté une grande méfiance vis-à-vis de toute intervention de partenaires étrangers chez elle. Un réflexe traditionnellement protectionniste se conjugait ici avec le scepticisme sur ce mécanisme permettant aux pays industrialisés du Nord de ne rien faire chez eux. Toutefois, la position chinoise a changé radicalement ces dernières années et elle a commencé à réaliser les bénéfices politiques et économiques que le MDP pouvait lui apporter. Il peut aider notamment à stimuler l'investissement dans des projets qui réduisent les émissions et couvrent le coût additionnel de l'efficacité énergétique ou de la technologie dite low-carbon. Aujourd'hui, la Chine est le premier pays pour le MDP, avec à peu près 1, 2 milliards tonnes équivalent carbone de crédits, ce qui représentait en Mars 2008, 55% des réductions totales d'émissions enregistrées sous ce régime<sup>89</sup>.

Le gouvernement chinois a créé de nouvelles agences et un département du changement climatique sous l'égide de la Commission de la réforme et du développement national<sup>90</sup>. Et il a introduit l'idée de politiques d'émissions différenciées suivant les régions géographiques du pays, avec des mécanismes *d'éco-compensation* entre provinces, notamment un transfert de l'Est vers l'Ouest. Ce qui signifie que les mécanismes compensatoires et de flexibilité, mis en place dans le cadre international du processus de Kyoto entre pays du Nord et pays en développement, ont été transférés à l'intérieur même de la Chine, et adaptés entre régions de l'Est plus développées (industrialisées et urbanisées) et régions de l'Ouest (jugées plus arriérées et pauvres). Les responsables rencontrés en Chine<sup>91</sup> insistent sur le "low-carbon path" que la Chine devrait emprunter, expression jugée désormais préférable à celle de "sustainable development" moins précise ou plus floue. En partenariat avec l'ONU, le gouvernement a établi en 2008 un programme sur le changement climatique et le renforcement des capacités de développement, dont on a eu un écho dans l'atelier organisé en commun avec le PNUD<sup>92</sup>. Cet atelier très suivi a confirmé l'intérêt primordial que portent la Chine et ses institutions de recherche aux mécanismes de transfert technologique et à l'approche sectorielle de la coopération internationale dans un régime post-2012<sup>93</sup>.

---

<sup>88</sup> World Bank, *China : Energy Sustainability, the closing window of sustainability*, 2007. Jean-Marie Chevalier, op cité. p 68.

<sup>89</sup> The Bali Road Map, UNDP, p 180, Fernhall.

<sup>90</sup> National Development and Reform Commission

<sup>91</sup> Au cours d'une mission en Chine en Novembre 2008 à Pékin, Amy Dahan a rencontré plusieurs chercheurs de l'*Institute of Policy and Management* (Chinese Academy of Sciences), et de l'Université Tsinghua de Pékin, dont M. Zhang Kunmin, Vice-Président de la *Chinese Society on Sustainable Development*, ONG qui joue le rôle de think tank puissant auprès des responsables politiques de très haut niveau.

<sup>92</sup> The UN-China climate change partnership.

<sup>93</sup> Voir les rapports distribués à ce side-event : *Sectoral Analysis for International Technology Development and Transfer*, par Can Wang & al., Global Environment Research Center, Department of Environmental Science and Engineering, Tsinghua University. ; et *Proposal on Innovative Mechanism for Development and Transfer of Environmentally Sound Technologies*

Sur la scène internationale, la Chine est un acteur reconnu qui capitalise nombre de caractéristiques d'une grande puissance. Mais pays encore en développement, avec un PIB par habitant en dessous de la moyenne mondiale et une quantité d'émissions par habitant six fois moindre que celle des US, la Chine a toujours joué dans les COP la carte des Pays en développement. Dans les négociations du climat, elle appartient au groupe dit G 77+ Chine<sup>94</sup>. Or, la solidarité des PED entre eux a été depuis le début leur stratégie immuable pour influencer les négociations, en dépit des différences économiques massives et des intérêts disparates. Ils ont tenté de construire des positions communes au sein du groupe. L'idée a toujours été d'insister sur la responsabilité historique du monde industrialisé et sur la disparité des montants d'émissions per capita. L'alliance de la Chine avec le G 77 n'a jamais failli de ce point de vue. En 2005, Xie Zhenhua a déclaré que la Chine s'engagerait et prendrait des décisions après évaluation des efforts des autres pays. La défection américaine a donc pesé très lourd dans la position chinoise ; à Bali, la Chine a refusé toute cible à l'horizon 2050, si les pays développés ne définissaient pas des réductions pour 2020. En fait, même si les émissions chinoises dépassent aujourd'hui annuellement celles des US, elle peut arguer qu'il faudra encore des années avant qu'elles ne les dépassent sur une base *cumulative* (en tenant compte de la contribution historique dans l'atmosphère puisque les gaz à effet de serre y restent plusieurs siècles), ou des décennies avant qu'elles ne les dépassent sur une base per capita.

La Chine bénéficie d'un incontestable leadership au sein des Pays en Développement, face aux pays de l'annexe 1, comme elle l'a démontré à Poznan lorsque l'Europe a annoncé son paquet climat énergie. Alors que l'Europe pensait tirer bénéfice du succès même relatif de sa négociation interne, l'atmosphère de la plénière a été plombée par une intervention sèche et procédurale de la Chine. Celle-ci attirait l'attention sur l'échec des négociations sur les mécanismes de financement de l'adaptation (voir ci-dessous), ouvrant ainsi la voie à une cascade d'interventions des délégués de pays du Sud (Amérique latine, Afrique, Inde), particulièrement dures à l'égard des pays développés. L'épisode est emblématique de la place occupée par la Chine, en embuscade vigilante, camouflée dans l'ensemble des pays en développement.

### *c) les Pays en Développement : la reconfiguration du régime climatique*

L'importance des pays en développement est tout à fait frappante dans les COP. D'un point de vue numérique d'abord : les Pays en Développement<sup>95</sup> sont plus de 130. Dans cet ensemble, plusieurs sous groupes très actifs se sont organisés de manière autonome ; citons les Pays les moins avancés (PMA, une cinquantaine<sup>96</sup>), les petits Etats insulaires en développement (une quarantaine), et depuis 2005, la coalition des pays avec des forêts pluviales.<sup>97</sup> Dans la foule des participants, la population peut paraître très colorée, comme à

---

(ESTs) as One of the Drivers to Implement Bali Action Plan, par Ji Zou & al., Program of Energy and Climate Economics (PECE) Renmin University. Cela fait des années que la Chine met l'accent sur la demande de transferts de technologies et elle a proposé de créer une institution -(le Technology Development and Transfer Board)- et un Fond -le Multilateral Technology Acquisition Fund)- à cet effet.

<sup>94</sup> Ce point est important puisque comme ce nom ne l'indique pas, le groupe des 77 comprend 129 pays que l'on nomme souvent les pays en développement.

<sup>95</sup> Alors que les 40 pays visés à l'Annexe 1, sont une quarantaine, dont une quinzaine sont considérés en transition économique

<sup>96</sup> 35 en Afrique, 10 en Asie, 5 dans le Pacifique, 1 en Antille

<sup>97</sup> Créée à l'initiative de la Papouasie -Nouvelle Guinée, cette coalition (dite Rainforest coalition), a pour objectif de faire reconnaître les efforts déployés par les PED pour ralentir les émissions dues au déboisement.

Bali, ou nettement moins comme à Poznan. Du point de vue politique, l'importance des PED est également remarquable tant par les événements qu'ils organisent dans le "off", la documentation qu'ils distribuent, que dans la négociation officielle. Et cela ne concerne pas seulement les puissances émergentes, futurs gros émetteurs plutôt courtisés, mais par exemple les PMA, qui ont acquis dans cette enceinte un poids sans commune mesure avec leurs émissions. En l'absence d'autres forums internationaux de grande envergure consacrés au développement – depuis Johannesburg en 2002–, le changement climatique est devenu la "driving force" de tout le champ du développement (durable). Cela signifie que toutes les autres questions, environnementales, de développement ou d'équité Nord- Sud, qui composaient depuis les années 1970 l'ensemble des questions concernées par le développement durable, sont aujourd'hui englobées par le régime climatique, soumises au rythme de sa progression et de la dynamique géopolitique qui s'y déploie<sup>98</sup>.

Au cours de la première phase du processus de négociation du protocole de Kyoto, les pays en développement n'étaient pas concernés par les objectifs de réduction et leur rôle était plus marginal. Néanmoins, au cours des années 1990, ils ont exprimé une insatisfaction croissante vis-à-vis du cadrage politique du problème climatique, trop marqué par le poids des sciences dures et le langage de la modélisation numérique. En effet, la méthode des modèles consiste principalement en la résolution numérique d'un problème mathématique d'évolution dont on fixe l'état initial. Or, transférée et utilisée dans le cadre politique, la méthode efface le passé, naturalise le présent et globalise le futur. La notion d'un état initial, — l'année 1990 dans le protocole de Kyoto—, est particulièrement inacceptable pour le Sud, puisque depuis deux siècles, le Nord s'est développé, industrialisé, équipé, et il a pollué. Or tout le processus de négociations s'est construit sur la considération de ce moment initial, jusqu'à la définition des mécanismes de développement propre prévus par le protocole, qui ne seront comptabilisés qu'en rapport à un niveau "additionnel" par rapport à 1990, très difficile à déterminer. Ainsi, le présent devenait un état naturel donné, n'ayant pas à être interrogé, en dépit des hétérogénéités et des inégalités qu'il embrasse. Enfin, la méthode globalise le futur : toute molécule de CO<sub>2</sub> émise n'importe où sur la planète est comptabilisée de la même façon ; et le choix de la température moyenne comme variable privilégiée accentue encore ce biais de globalisation. Pour les Pays en Développement, quand il s'agit de définir un futur socio-économique de la planète, la méthodologie ne saurait être une méthode issue de la météorologie ; en particulier le moment initial englobe forcément un ensemble de conditions politiques, économiques et sociales héritées de l'histoire.

Ces critiques ont conduit à une première reconfiguration en 1995 du régime climatique, avec la création du SBSTA, organisme d'expertise jouant un rôle tampon entre les experts du GIEC et les gouvernements ; offrant un espace de discussion, voire de contestation des énoncés scientifiques de l'expertise climatique du GIEC. Quant à ce dernier, il a su entendre les réticences des PED, promouvoir des formes réflexives d'expertise et anticiper les demandes politiques des pays du Sud, en préparant notamment des rapports techniques sur les problèmes nombreux les concernant : usage des sols, questions agricoles ou forestières, *guidelines* pour l'évaluation nationale des émissions de GES ... Quand dans les années 2002-2004, les PED très préoccupés par leur développement ont mis en avant leurs vulnérabilités au changement climatique et la question de l'adaptation, -comme thème central pour les négociations-, le GIEC a accepté avec enthousiasme d'y consacrer des recherches. Le groupe II qui s'occupe des impacts et des vulnérabilités a gagné en importance et en influence dans le GIEC et le quatrième rapport de 2007 a fait une très large place à ces questions.

---

<sup>98</sup> voir A.Dahan : Comment le changement climatique reconfigure la notion de développement durable, circulated paper, présenté le 8 Février 2008, Séminaire Centre Koyré.

Au cours de cette évolution, les grandes ONG, proches tant des scientifiques que de leaders des PED, ont conféré un crédit moral aux assertions du GIEC au moment où régnait encore un fort scepticisme sur le risque climatique lui-même<sup>99</sup>. Les ONG se sont étroitement impliquées dans un jeu complexe de relations tant avec les experts qu'avec des figures charismatiques des PED. Aujourd'hui, des centres de recherches académiques fonctionnent comme des ONG et mettent leur expertise au service des PED. Il est intéressant de lire les conseils que prodigue Saleemul Huq, un des leaders (bengali) du groupe des pays les moins avancés, lui-même dirigeant d'une ONG de recherche, -l'International Institute for Environment and Development (IIED), aux délégués et politiques des autres pays de ce groupe : Il faut que vous travaillez ensemble, que vous envoyiez toujours le même négociateur en chef pour l'ensemble des réunions à venir, que ce dernier ait une expertise en diplomatie internationale . Il devra être appuyé par des officiels, des experts techniques et des gens des ONG. Surtout, Saleemul Huq argumente fortement pour une *convergence totale* entre les intérêts des ONG et ceux des Etats, dans le cas des Pays les Moins Avancés.<sup>100</sup> Le "Climate and Development Day" en a été à Poznan une illustration éclatante.

Une des premières questions de controverse dans la décennie précédente, la question des forêts, témoigne exemplairement de la nouvelle prise en main récente par les PED de leurs intérêts. Selon le GIEC, la déforestation représente 20% des émissions de gaz à effet de serre. Celle-ci touche majoritairement des pays qui sont en voie de développement. Le rapport Stern estime que le coût pour réduire la déforestation de 50% est de 5 à 15 milliards de dollars alors que les conséquences climatiques seront bien plus élevées. Dans le cadre du protocole de Kyoto, le mécanisme de développement propre (MDP) ne reconnaît dans le secteur des sols<sup>101</sup> que les projets de boisement et reboisement forestier. La question d'un mécanisme permettant d'éviter la déforestation est arrivée à l'ordre du jour des négociations en 2005, lors de la COP de Montréal, avec une proposition de la Papouasie -Nouvelle Guinée et du Costa Rica. La question de la dégradation s'y est ensuite ajoutée, avec les propositions de plusieurs pays du bassin du Congo qui souhaitent être récompensés pour la sauvegarde de leurs forêts, mais elle est encore vouée à la discussion puisque le concept même de dégradation n'a pas été défini en amont par les experts du GIEC.

A Bali, en 2007, la décision est prise d'inclure dans le successeur du Protocole de Kyoto un mécanisme financier pour rémunérer les pays qui réduisent les émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts. Depuis ce moment, la question est suivie par le SBSTA, organe chargé des questions scientifiques, et porte sur un mécanisme qui sera mis en place dans la gouvernance post 2012. Intitulé REDD<sup>102</sup>, ce sujet a été vivement discuté à Poznan avec une mobilisation considérable dans le *off*. Outre le "forest day", qui a connu une

---

<sup>99</sup> MILLER C. A., (2001b) Challenges in the Application of Science to Global Affairs : Contingency, Trust and Moral Order, in C.A.MILLER AND P.N.EDWARDS (EDS), *Changing the Atmosphere, Expert Knowledge and Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press p 247-285.

<sup>100</sup> Huq écrit : The negociation process is like a big passenger ship with every one discussing which direction the ship should go. At the same time, a small number of delegates from a few countries recognised for their skills are invited to the ship's bridge to decide which way to steer it. If an LDC and its lead negociator fail to be invited on to the bridge, no amount of ministerial speeches will make any difference." Ref du Journal ??

<sup>101</sup> Land Use, Land-use change and forestry (LULUCF)

<sup>102</sup> Reduced Emissions from Deforestation and Degradation. Le REDD est rattaché au SBSTA dans le système UNFCCC , mais il fait aussi l'objet d'un programme intitulé UN-REDD qui regroupe la FAO, le PNUD et le PNUE , dédié aux pays en voie de développement. Ce programme a été lancé officiellement en septembre 2008 par Ban Ki-moon et le premier ministre norvégien Jens Stoltenberg. L'initiative est soutenue par l'IUCN

affluence exceptionnelle, on comptait 18 ateliers sur le sujet se positionnant sur les principaux points en litige: la question des droits des peuples autochtones, celle du financement par fond ou par un marché, et celle de l'inclusion (ou pas) de la biodiversité dans le programme<sup>103</sup>. Les "peuples autochtones" qui se distinguaient aisément dans la foule des costumes cravates ou jeans des ONG ont été très mobilisés à Poznan. Ils plaidaient pour que mention soit faite expressément de leurs droits dans les textes en négociation sur le REDD, plus particulièrement une référence à la « Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » - votée en 2007 par l'assemblée générale de l'ONU, contre les Etats Unis d'Amérique et l'Australie. Ce sont d'ailleurs ces deux mêmes Etats qui, lors des négociations du SBSTA à Poznan, font enlever le « s » à la fin de « indigenou peoples » et donc exclure les "communautés" du processus de mise en place du REDD. En marge des négociations, les représentants des peuples autochtones ont organisé une manifestation – unique en son genre dans la Convention — clamant « no rights, no REDD » dans les couloirs de la COP.

Les enjeux des négociations sur la déforestation portent sur le scénario de référence, le niveau de dégradation des forêts et comment l'apprécier, le processus de marché ou la création de fonds, voire un mécanisme liant les deux. Le mécanisme de développement propre était jusqu'ici le seul au sein du protocole de Kyoto permettant des échanges entre pays du nord et pays du sud. Le REDD est donc un moyen de pallier aux failles du mécanisme de développement propre duquel plusieurs Etats en développement étaient exclus, sans pour autant le remettre en cause. Un fond est déjà mis en place, en partenariat avec l'ONU et géré par la Banque mondiale. Mais les critiques de la Banque mondiale ayant été nombreuses et vives à Poznan, tant de la part des ONG que de certains pays du sud<sup>104</sup>, il a été finalement acquis que la démarche par projet mise en place pour le MDP et supervisée par la Banque mondiale ne sera pas retenue cette fois pour le REDD, au profit d'une gestion proprement nationale<sup>105</sup>. Avec le REDD, les pays en développement semblent avoir posé les premières pierres d'une architecture post-2012 qui leur soit plus favorable. Ce ne sera pas la seule à Poznan.

#### PRINCIPAUX THEMES ET ENJEUX DE CONTROVERSE

Les thèmes de divergences et de controverses ne manquent pas dans la COP et les négociations. Nous en avons déjà rencontré quelques-uns. Dans cette partie, nous voulons approfondir trois exemples relevant de domaines différents : 1) la "vision commune" qui touche à des questions générales d'équité, voire d'éthique, dans la conception des réponses au problème climatique, 2) les scénarios globaux énergétiques et les technologies qui en dépendent, enfin 3) les questions de financements qui apparaissent clairement comme le nerf de la guerre dans les nouveaux enjeux géopolitiques.

---

<sup>103</sup> Certaines forêts étant des réserves exceptionnelles de biodiversité, la question de savoir quelle convention doit prendre en charge ce point est objet de discussions. La Norvège et l'Allemagne défendent l'inclusion de la biodiversité des forêts dans le traité post-2012, dans un souci de simplification de l'architecture. En particulier l'Allemagne en collaboration avec le PNUE finance l'Atlas carbone et biodiversité, en voie d'achèvement à Copenhague.

<sup>104</sup> Avec notamment un side events consacré entièrement à cette question « World before Bank: civil society perspectives on financial governance post 2012 »

<sup>105</sup> La critique à l'égard des MDP est revenue notamment lors de la présentation de l'UN REDD programm, dans la bouche de Gisela Ulloa Vargas (Natural Clean Development Office, Bolivie). Elle pointait deux aspects bénéfiques du système du REDD en opposition aux MDP : d'une part, il profite à tous les pays contrairement aux MDP dont seuls quelques pays bénéficient et d'autre part que ce n'est pas une méthode par projet comme les CDM mais que ce sont les gouvernements qui sont en charge de le gérer.



a) *A la recherche d'une vision commune*<sup>106</sup>

Une des discussions les plus passionnantes en ce moment porte sur l'élaboration d'une « vision commune ». Il s'agit ni plus ni moins de déterminer les grands axes de l'avenir du processus. Le retour probable des Etats-Unis sous la nouvelle administration, la montée en puissance des économies émergentes, et la fin proche (2012) de la première phase d'engagements du Protocole de Kyoto, plantent le décor en confirmant la nécessité de trouver un accord global dans les plus brefs délais. Un des enjeux du débat, qui a été formellement lancé lors de la première conférence après l'entrée en vigueur en 2005 du Protocole<sup>107</sup>, est d'associer progressivement les grands pays émergents aux efforts de réduction des émissions. Effectivement, le protocole de Kyoto, même s'il était pleinement respecté par tous les pays signataires, ne couvre qu'une fraction des émissions actuelles, et une fraction de plus en plus petite des émissions futures, puisque des pays à forte croissance économique comme la Chine, l'Inde et le Brésil, n'ont pas d'objectifs chiffrés. Or, les inclure dans un futur traité avec des objectifs contraignants - comme le suggèrent l'Europe et les Etats-Unis-, implique de faire des catégories parmi les pays en développement<sup>108</sup>, jusqu'ici unis dans le G77+ Chine, ce qu'ils ne sont pas prêts à accepter. A ceci s'ajoute un problème procédural, très présent dans les discussions à Poznan : le débat officiel suit, comme d'autres, le « two-track approach »<sup>109</sup>, c'est-à-dire qu'il est parallèlement mené dans deux enceintes différentes<sup>110</sup>. Cette coupure reflète la réalité d'un processus à deux vitesses qui complique le débat : les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié Kyoto, ne participent pas formellement aux négociations menées au sein du Protocole, seules à porter concrètement sur de futurs engagements, pendant que les PED font d'une obligation chiffrée de réduction des émissions pour ce pays, la condition sine qua non de toute discussion sur de futurs engagements de leur part. En introduisant le terme de « vision commune »,<sup>111</sup> les négociations de Bali ont fait un pas significatif dans la réflexion sur l'après-2012, sans pour autant résoudre ce problème. À Poznan, une table ronde ministérielle sur le sujet était organisée en plus des groupes de travail habituels pour faire avancer le débat dans une structure commune.

Inclure des PED dans un traité futur pose fondamentalement les questions *d'équité* et de *responsabilité*. La formule qui régit en ce moment les discussions sur la réduction des

---

<sup>106</sup> Le terme anglais « shared vision » a été traduit en français par « vision commune » ou « vision partagée ». Nous utilisons les deux termes de façon synonyme.

<sup>107</sup> A la Conférence de Montréal (COP11/MOP1) Pour plus de détails, voir : UNDP Environment & Energy Group, *The Bali Roadmap: Key Issues Under Negotiation*, New York, UNDP, 2008, p. 9.

<sup>108</sup> A ce stade du processus, il ne s'agit pas d'imposer des objectifs de réduction absolue des émissions aux PED, mais de les inciter à découpler croissance économique et émissions. Le GIEC propose dans son quatrième rapport des « déviations substantielles de la ligne de référence » (*substantial deviation from baseline*) pour les économies émergentes en 2020 ou, selon l'intensité carbone et la puissance économique des pays, en 2050 (B. Metz, O. Davidson, et al., *Climate Change 2007 : Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p.776). Pour un résumé de l'état des discussions : N. Höhne, C. Michelsen, S. Moltmann et al., *Proposals for contributions of emerging economies to the climate regime under the UNFCCC post 2012*, Dessau-Roßlau, UBA, en ligne : <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3658.pdf>.

<sup>109</sup> B. Witteneben, B. Sterk, H. E. Ott et al., "The Montreal Climate Summit: starting the Kyoto business and preparing for post-2012: The Kyoto Protocol's First Meeting of the Parties (MOP 1) and COP 11 of the UNFCCC", *Journal of Environmental and Planning Law*, 2006, 2, 90-100 ; UNDP Environment & Energy Group, *op. cit.*, p.7.

<sup>110</sup> Depuis Bali, les deux enceintes s'appellent « Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention » (AWG-LCA), et « Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto » (AWG-KP). L'AWG-LCA a remplacé le « dialogue sur l'action concertée à long terme ».

<sup>111</sup> Bali action plan §1(a): "countries must address the question of 'a shared vision for long-term cooperative action, including a long-term global goal for emission reductions, to achieve the ultimate objective of the Convention, in accordance with the provision and principles of the Convention, in particular the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and taking into account social and economic conditions and other relevant factors'" (decision 1/CP.13).

émissions est celle de « *responsabilité commune, mais différenciée* »<sup>112</sup>, qui vient de Rio, mais s'il est nécessaire de la préciser d'avantage pour la rendre opératoire dans le cadre d'un accord après-2012, il est clair aussi qu'elle ne prend pas suffisamment en compte la préoccupation majeure des PED, qu'est le *développement*. Pour associer ces pays, il semble inévitable de poser en amont de toute négociation sur des réductions d'émissions la question du droit au développement<sup>113</sup>. Or comment imaginer un développement équitable dans un monde menacé par le changement climatique ? Les PED défendent dans ce débat un « *droit égal à l'atmosphère commune* », qui suit l'approche de « *contract and converge* », aussi nommé « *equal entitlements approach* »<sup>114</sup>. Cette revendication, reprise par le mouvement « *climate justice now* », est intéressante, parce qu'elle montre toute la complexité de la question du changement climatique : on définissant l'atmosphère comme un bien commun et le développement économique à la fois comme un droit humain et un processus qui passe par l'occupation partielle de cet espace, les PED défendent que la *convergence par tête à long terme* des émissions de gaz à effet de serre devrait être le principe guidant les négociations<sup>115</sup>. Ce cadrage de la question de l'équité en termes d'émissions par tête semble aujourd'hui, dans le « *in* » comme dans le « *off* » de la conférence, s'imposer largement.<sup>116</sup>

Il n'est pas de même pour la question de la *responsabilité historique*. Le terme « *responsabilité* » figure déjà dans la Convention Climat, mais c'est surtout une proposition par le Brésil, soumise en 1997<sup>117</sup>, qui a relancé le débat. La proposition part du constat que le développement des pays industrialisés est passé par une occupation disproportionnée de l'atmosphère commune, et que les effets déjà observables du changement climatique sont essentiellement le résultat des émissions du Nord. Si elle a été élaborée pour répondre au besoin de répartir le fardeau financier de la réduction des émissions entre les pays développés, l'approche constitue aujourd'hui la toile de fond pour des revendications à la fois dans les discussions sur des objectifs de réduction à long terme et dans ceux sur le financement de l'adaptation. Or l'application du principe du pollueur-payeur dans une perspective historique pose des problèmes d'ordre éthique (une grande partie des émissions date d'une période où l'effet de serre anthropique était mal connu) et scientifique (de nombreuses incertitudes persistent quant à l'attribution par pays du réchauffement anthropique)<sup>118</sup>.

---

<sup>112</sup> « *Le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique* » (Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Nations Unies, 1992, p.2).

<sup>113</sup> P. Radanne, « la négociation sur le climat à l'ouverture de la conférence de Poznan », *l'encyclopédie du développement durable*, 2008, 76, 1-4, p.3

<sup>114</sup> Le concept d'une convergence sur le long terme des émissions de gaz à effet de serre par tête a été proposé par Agarwal et Narain dans un article très controversé à l'époque (A. Agarwal, S. Narain, *Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism*, New Delhi, Center for Science and Environment, 1990), avant d'être repris et développé (Grubb, Michael, "Seeking Fair Weather: Ethics and the International Debate on Climate Change," *International Affairs* 71, 3, 1995 ; Centre for Science and Environment (CSE), *Definitions of Equal Entitlements. CSE -dossier, Fact sheet 5*, CSE, Delhi, 1998). L'élaboration du concept « *contract and converge* » est due au Global Commons Institute (GCI, "Contraction & Convergence" [Statement Drafted 1990], *the Guardian*, 18.06.1991), puis à Aubrey Meyer (A. Meyer, *Contraction and Convergence. The Global Solution to Climate Change*. Schumacher briefings 5, Green Books, Bristol, USA, 2000).

<sup>115</sup> "China said that the principles of differentiated responsibilities and equity would require allowing developing countries the space to develop. The limited atmospheric resources have been excessively occupied by the developed countries" (Third World Network, *TWA Poznan News Update*, 9 (09.12.), 2008, p.2/3).

<sup>116</sup> La proposition de la Suisse (traitée dans le chapitre sur le financement) par exemple part de ce principe, et plusieurs side-events sur le futur du processus, dont ceux organisés par les universités de Harvard et de Sussex, prennent comme cadre d'analyse la convergence par tête des émissions.

<sup>117</sup> UNFCCC, document FCCC/AGBM/MISC.3, en ligne : <http://unfccc.int/resource/1997/agbm/misc01a03.pdf>

<sup>118</sup> M.G.J. den Elzen, M. Schaeffer, "assessment of major uncertainties in calculating regional contributions to climate change", *RIVM Rapport*, 728001012, 2000, en ligne : <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/728001012.html>

Poznan n'étant pas une date 'butoir', il était peu probable que les négociations sur la « vision commune » aboutissent à un résultat concret. Néanmoins, il était important de jeter des bases solides pour Copenhague. Un premier pas dans cette direction, et un des résultats positifs de Poznan selon plusieurs observateurs, a été l'inclusion des *quatre* piliers de Bali dans les discussions<sup>119</sup>. Les PED ont insisté, dès le tout début de la conférence, pour que les discussions sur la « vision commune » ne se concentrent pas seulement sur l'atténuation<sup>120</sup>. La question est importante, parce que l'adaptation, le financement, et l'échange de technologies sont des sujets chers aux PED, qui font d'un accord sur ces points un préalable des négociations sur des objectifs contraignants à moyen et long terme<sup>121</sup>. Là aussi, les PED ont pu imposer leur point de vue. Un autre signe encourageant est qu'en échange, des pays émergents comme le Brésil et le Mexique aient pris l'initiative de proposer des efforts de réduction pour les pays non-Annexe I.<sup>122</sup>

Pourtant, les débats sur la « vision commune » se sont achevés par un couac. Les PED, en premier lieu l'Inde et la Chine, critiquaient l'absence de toute référence à l'équité dans le papier final du président, censé résumer le débat et guider les négociations futures<sup>123</sup>. La question reste donc sur la table, et sera un des principaux problèmes à résoudre à Copenhague. Elle continuera à être discutée dans deux enceintes, l'Europe ayant obtenu la prolongation des discussions du groupe de travail du protocole de Kyoto<sup>124</sup> jusqu'aux négociations de Copenhague. Derrière cette stratégie, on devine la volonté de garder les négociations sur le futur de la Convention Climat, associées aux négociations sur la suite du protocole de Kyoto, pour discuter conjointement d'une part, les objectifs de réduction des pays industrialisés et des PED, d'autre part, les questions de financement, afin de garder la porte ouverte aux Etats-Unis qui participeront aux prochaines négociations avec la nouvelle administration Obama.

#### *b) Scénarios énergétiques et enjeux de la séquestration du carbone ("CCS")*

Les systèmes énergétiques du monde sont une des principales sources de gaz carbonique. Il n'est pas surprenant que les questions d'énergie occupent une place de choix dans les négociations et dans les side-events depuis les toutes premières COP. La récente flambée des prix de pétrole a beaucoup renforcé cet intérêt pour l'énergie à Poznań. La question est à la

---

<sup>119</sup> L'Union Européenne a reconnu lors de la table ronde sur la vision commune que celle-ci « *is relevant to all the BAP building blocks and recognizes the need for scaling up finance and investment* » (Third World Network, *TWA Poznan News Update*, 9 (09.12.), 2008, p.1). A la suite, un observateur affirme : « *L'accomplissement le plus important est que nous sommes tous d'accord qu'une vision commune ne concerne pas uniquement les objectifs et qu'elle devrait englober tous les éléments du Plan d'action de Bali* » (cité dans iisd, *Bulletin des Négociations de la Terre*, 12(388), 4.12.2008, p.2).

<sup>120</sup> Third World Network, *TWA Poznan News Update*, 2 (02.12.), 2008, p.2.

<sup>121</sup> « *Costa Rica, on behalf of the G77 and China said that the shared vision is composed of the four building blocks of the Bali Action Plan [...] it said that developed country Parties must fully implement their commitments to provide new and additional, adequate and predictable financial resources, necessary for mitigation and adaptation in developing countries* ». (Third World Network, *TWA Poznan News Update*, 9 (09.12.), 2008, p.1).

<sup>122</sup> Le Mexique reconnaît dans sa proposition (la proposition mexicaine est traitée dans le chapitre sur le financement), que les pays émergents devront faire des efforts de réduction des émissions, soutenus financièrement par les pays industrialisés. Même son de cloche chez le délégué brésilien, quand il a plaidé pour « *des réductions d'émissions de 25 à 40% par les pays visés à l'Annexe I, [et] une déviation importante de la base de référence, par les pays non visés à l'Annexe I, et pour un partage du fardeau fondé sur l'historique des responsabilités et sur l'équité* » (iisd, *Bulletin des Négociations de la Terre*, 12(387), 3.12.2008, p.2).

<sup>123</sup> « *China also said that the principle of equity was not adequately reflected in the Chair's summary. It insisted that its statement be placed on record in the proceedings of the final report, when the Chair suggested that the amendment was sufficient to address the concerns raised* » (Third World Network, *TWA Poznan News Update*, 23 (14.12.), 2008, p.3).

<sup>124</sup> A la fin de la conférence, une des questions débattues était si la discussion sur la « seconde évaluation du Protocole de Kyoto, mandatée dans le cadre de l'article 9 » au sein de l'AWG-KP pourrait être considérée comme finie (position de la Chine) ou non (position de l'Union Européenne). Le secrétariat a finalement tranché en décidant que la négociation s'était achevée « sans résultat substantiel », ce qui veut dire selon les règles de procédure de l'UNFCCC qu'elle devra être reprise lors des discussions à Copenhague (FCCC/CP/1996/2).

fois techniquement complexe et politiquement sensible, et touche à des soucis de compétitivité économique, des problèmes géopolitiques, et à des questions de développement. Aujourd'hui, plus de 1,6 milliards de personnes n'ont pas accès à l'électricité<sup>125</sup> et aspirent légitimement à l'avoir, et le développement des pays émergents devrait considérablement augmenter la consommation énergétique dans les années à venir – avec des effets désastreux sur l'évolution du climat si rien n'est fait<sup>126</sup>. Les systèmes énergétiques se développent en fonction des infrastructures mises en place (mines ou raffineries, centrales électriques, lignes à haute tension,...). Comme celles-ci sont coûteuses et représentent des investissements à long terme, le débat sur l'énergie est hautement dépendant de *scénarios globaux* qui donnent des indications sur les stocks de combustibles fossiles, l'état des infrastructures d'exploitation, et l'évolution de la demande énergétique mondiale, afin de permettre aux décideurs politiques et aux entreprises de faire des choix informés sur leurs *bouquets énergétiques* futurs. Un autre paramètre décisif dans ce débat est le développement de *nouvelles technologies*. Longtemps dominée par les controverses sur l'énergie nucléaire, cette discussion tournait à Poznań autour du potentiel des énergies renouvelables et du piégeage et stockage du dioxyde de carbone (Carbon capture and storage, CCS). Dans un souci de montrer la complexité de ces débats dans la COP, nous allons retracer en quelques grandes lignes d'abord le débat sur les scénarios et les bouquets énergétiques, ensuite, comme exemple d'un débat sur les nouvelles technologies « propres », celui autour du CCS, et en présenter les principaux arguments et les acteurs majeurs.

Les scénarios énergétiques sont au croisement entre sciences et politiques du changement climatique : premièrement, ils décrivent l'état de la demande et de l'offre énergétiques, et montrent les tendances lourdes pour le futur. Ils cadrent ainsi le débat autour de quelques indicateurs et un développement *business-as-usual*<sup>127</sup>. Deuxièmement, ils proposent des évolutions alternatives fondées sur des mesures politiques et des choix énergétiques différents : augmenter le prix du carbone ou de l'énergie en général (taxes, permis d'émissions, etc.), favoriser la maîtrise de l'énergie, développer une source d'énergie donnée ou bien une technologie particulière (CCS, nouvelles générations de nucléaires, etc.). Traditionnellement, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) fait autorité dans le domaine, et rythme le débat par la publication annuelle du « World Energy Outlook » (WEO). Parmi les autres acteurs qui jouent un rôle, on trouve des entreprises, comme BP avec son « Statistical Review of World Energy »<sup>128</sup> - (d'autres géants de l'énergie comme l'allemand RWE publient également dans le domaine<sup>129</sup>)-, des organisations intergouvernementales, comme le World Energy Council avec le « Survey of Energy Ressources »<sup>130</sup>, et des organisations internationales<sup>131</sup> ou gouvernementales<sup>132</sup>. L'AIE présentait à Poznan son World Energy Outlook 2008, qui contient des scénarios de stabilisation des émissions (à 450 et 550ppm), et évoque pour la première fois la nécessité d'une « révolution énergétique » pour répondre au

<sup>125</sup> IEA, *The World Energy Outlook. Executive Summary*, Paris, 2007, p.4.

<sup>126</sup> L'AIE prévoit une augmentation de la demande énergétique de 50% d'ici 2030, dont la moitié (45% !) va sur le compte de la Chine et de l'Inde (*Ibid.*, p.4 et suiv.).

<sup>127</sup> Le développement business-as-usual (scénario sans politiques de maîtrise des émissions) est politiquement sensible, car il sert de base pour les discussions sur les objectifs de réduction des émissions.

<sup>128</sup> British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy June 2008*, London, 2008, en ligne: [www.bp.com/statisticalreview](http://www.bp.com/statisticalreview)

<sup>129</sup> RWE, *World Energy Report 2005. Determinants of Energy Prices*, Essen, RWE, 2005.

<sup>130</sup> World Energy Council, *Survey of Energy Resources 2007*, London, World Energy Council, 2007

<sup>131</sup> Deux Sections des Nations Unies publient régulièrement des rapports importants : le Programme des Nations Unies pour le développement (Jose Goldemberg, Thomas B. Johansson (éd.), *World Energy Assessment. Overview. 2004 Update*, UNDP, 2004), et le département pour les affaires économiques et sociaux (UNDESA, *Energy Statistics Yearbook 2006*, UNDESA, 2006).

<sup>132</sup> Voy. p. ex. le « International Energy Outlook », publié par le gouvernement américain (Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2008*, Washington, DC, EIA, 2008.)

triple défi de combattre l'effet de serre, permettre aux pays émergents de se développer, et assurer l'approvisionnement en énergie des pays industrialisés. La présentation du rapport avait lieu lors d'une journée de l'AIE dans un grand hôtel près de la conférence, avec un public et dans une atmosphère correspondant au poids institutionnel de l'Agence. Un des messages-clefs des présentations était que les mesures prises dans le cadre du protocole de Kyoto ne suffisaient pas, et que l'architecture même du processus était obsolète, étant donnée l'ascension fulgurante des pays émergents comme la Chine et l'Inde, et leur contribution croissante dans les émissions mondiales. En dépit de ses efforts pour intégrer prospective énergétique et lutte contre l'effet de serre, l'AIE, traditionnellement plus impliquée dans la sécurité énergétique que dans les questions écologiques, a été critiquée par divers acteurs. Ceux-ci lui reprochent de partir de chiffres trop élevés de demande énergétique et de miser sur une extension de l'offre (investissement dans l'exploitation des champs pétroliers, dans l'infrastructure énergétique et les raffineries, etc.), au lieu de promouvoir des politiques de maîtrise de l'énergie et des changements de comportement. Situation qui inspirait au CAN un billet percutant sur les « deux cerveaux de l'AIE »<sup>133</sup>.

Pour prendre l'initiative dans un débat trop souvent monopolisé par ces quelques grands acteurs, Greenpeace a utilisé le forum de la conférence climatique pour présenter son scénario énergétique, « *energy [r]evolution* »<sup>134</sup>, développé en partenariat avec le « European Renewable Energy Council » (EREC). Le fait même qu'une ONG comme Greenpeace soit aujourd'hui capable de développer de tels scénarios, ait accès aux données, aux expertises techniques et économiques nécessaires, et puisse rivaliser avec les producteurs de scénarios énergétiques prospectifs, est très important. Leur rapport très complet prend comme point de départ trois contraintes majeures : diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 pour garder le réchauffement climatique sous la barre de 2°C, tout en réduisant le recours au nucléaire (pas de nouveaux réacteurs à part ceux déjà en construction)<sup>135</sup>, et sans utiliser le piégeage et stockage du dioxyde de carbone<sup>136</sup>. L'étude de Greenpeace s'inscrit dans un souci de rouvrir le débat énergétique, en montrant qu'il est possible de combattre le changement climatique en misant uniquement sur la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables, en agissant sur la demande énergétique, et sans devoir recourir à des technologies jugées dangereuses ou polluantes. Toutefois, la confrontation directe entre le scénario de Greenpeace et celui par exemple de l'AIE n'a eu lieu dans aucune enceinte à Poznan. Leur étude comparée précise reste à faire.

Le choix de Greenpeace de ne pas inclure le CCS<sup>137</sup> comme option de réduction des émissions ne fait pas l'unanimité au sein des ONG environnementales, et encore moins parmi les autres acteurs de la conférence. La technologie, qui consiste à séparer le dioxyde de carbone émis

---

<sup>133</sup> ECO, *the two brains of AIE*, 9 décembre, 2008, p.2.

<sup>134</sup> Greenpeace International, et European Renewable Energy Council (EREC), *energy [r]evolution: a sustainable global energy outlook*, 2007, en ligne : <http://www.energyblueprint.info>

<sup>135</sup> *Ibid.*, chapitre 3, p.23 et suiv.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p.134 et suiv.

<sup>137</sup> Le CCS est une technologie nouvelle de plus en plus discutée dans le contexte des mesures d'atténuation du changement climatique. Elle est encore à un stade expérimental (pour plus de détails, voy. B. Metz, O. Davidson, H. C. de Coninck, M. Loos, and L. A. Meyer (eds.), *IPCC Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage. Prepared by Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2005, p.8 et suiv.), mais les premiers grands sites de démonstration à l'échelle industrielle ont été créés dès 2005 un peu partout dans le monde (une liste complète en ligne : [http://www.iea.org/Textbase/subjectqueries/ccs/technology\\_status.asp](http://www.iea.org/Textbase/subjectqueries/ccs/technology_status.asp)). Les coûts du CCS sont un sujet de controverse, mais pour la plupart des applications énergétiques et industrielles, l'option est assez chère, principalement à cause de la nécessité de construire des infrastructures, et du besoin d'énergie pour la séquestration, la compression et le transport du CO<sub>2</sub> (*Ibid.*, p.9,10). Pour cette raison, elle est applicable uniquement aux vastes sources ponctuelles de gaz carbonique, et nécessite un prix de carbone assez élevé ou d'autres formes d'incitation pour être économiquement compétitive.



dans des processus industriels ou énergétiques, le comprimer, et le transporter vers des sites de stockages géologiques (champs de pétrole ou de gaz naturel, couches de houille et formations salines profondes) ou marins, afin de l'isoler durablement de l'atmosphère, était un des sujets « chauds » de la conférence de Poznań. Différents acteurs se sont exprimés durant les négociations officielles, dans des ateliers ou par le biais de rapports techniques. Ainsi, un groupe de pays<sup>138</sup> essaie depuis quelque temps<sup>139</sup> de faire reconnaître le CCS dans le MDP, un des mécanismes flexibles de Kyoto destiné aux projets dans les pays en développement. Cet effort a eu comme premier résultat un Rapport spécial du GIEC à la demande de la COP7 en 2001 à Marrakech<sup>140</sup>, qui conclut à la faisabilité technique et économique du CCS à moyen terme<sup>141</sup>.

Depuis le rapport, une alliance hétéroclite de quelques Etats et groupes d'Etats (dont la Commission européenne), d'organisations internationales (comme l'AIE), de grandes entreprises (Shell et BP par exemple), et de centres de recherche<sup>142</sup> s'est nouée de fait autour du sujet en essayant de le faire avancer au sein de la Convention Climat, d'améliorer son acceptabilité publique, ou tout simplement de présenter une expertise sur le sujet. La Commission européenne semble particulièrement active dans ce domaine, autant sur le plan des négociations que dans les side-events. En ce qui concerne l'inclusion du CCS dans le MDP, l'initiative européenne n'a pas abouti à Poznan<sup>143</sup>. Dans le « off », l'UE a organisé deux side-events dont l'un réunissait des acteurs clefs du processus comme l'AIE<sup>144</sup>, la Commission Européenne<sup>145</sup>, et le géant pétrolier Shell. Le cas de Shell est caractéristique de l'ascension du business vert parmi les multinationales : l'entreprise a adopté depuis quelque temps une stratégie « verte », avec une « feuille de route du développement durable », qui inclut des normes et standards pour toutes ses activités<sup>146</sup> ; elle investit dans les technologies « vertes », et utilise divers forums pour les promouvoir<sup>147</sup>. Toute l'organisation de l'atelier témoignait d'ailleurs de la collaboration étroite entre think-tanks, gouvernements et entreprises dans la recherche d'options de développement propre, mais également d'une convergence d'intérêts en vue de développer des stratégies (macro-)économiquement

---

<sup>138</sup> «A string of countries such as Norway, US, EU, Qatar, Japan, Saudi Arabia and Australia have lined up to support the inclusion of CCS in the **Clean** Development Mechanism» (CAN, *ECO : Climate Negotiations Poznan*, 9 (11.12.), p.3.). Pour plus d'informations, voir : Institut International du développement durable (iisd), *Bulletin des Négociations de la Terre*, 12, 387 (3.12.), p.1.

<sup>139</sup> La demande d'inclure le CCS dans le CDM a été formulé pour la première fois lors des sessions 28 du SBSTA et du SBI à Bonn en 2008. Cette demande a été réitérée à Poznan (iisd, *op. cit.*, 12, 391 (9.12.), p.2 ; et iisd, *op.cit.*,12, 394 (12.12.), p.2.).

<sup>140</sup> Rapport de la Conférence des Parties sur les travaux de sa septième session, document FCCC/CP/2001/13/Add.1, décision 9/CP.7

<sup>141</sup> Le rapport indique que le potentiel économique du CCS pourrait se situer entre 10% et 55% des efforts de réductions d'émissions jusqu'en 2100 (B. Metz et al. (eds.), *op. cit.*, section 8.3.3, p.442 *et suiv.*).

<sup>142</sup> On peut mentionner parmi d'autres le WRI, l'université de Regina qui présentait un atelier.

<sup>143</sup> Le projet était discuté au sein du SBSTA, où l'UE a proposé d'inclure le CCS dans le MDP dès maintenant dans une « phase pilote », ce qui a été rejeté mais sera rediscuté à Copenhague (iisd, *op. cit.*, 12, 389 (5.12.), p.2 ; et Third World Network, *TWA Poznan News Update*,23 (14.12.), 2008, p.2.).

<sup>144</sup> L'AIE défend la position que l'utilisation du CCS est indispensable, parce que cela diminuerait les coûts des politiques de protection du climat (IEA, *Carbon Dioxide Capture and Storage : A key Carbon Abatement Option*, Paris, IEA, 2008 ; voy. aussi un « *Recommendations Brief* » synthétique en ligne [www.iea.org/g8](http://www.iea.org/g8)). L'Agence a aussi lancée deux initiatives institutionnelles pour accélérer le processus : le CCS Roadmap effort ([http://www.iea.org/Textbase/subjectqueries/ccs/ccs\\_roadmap.asp](http://www.iea.org/Textbase/subjectqueries/ccs/ccs_roadmap.asp)) et le CSS Regulators Network ([http://www.iea.org/Textbase/work/workshopdetail.asp?WS\\_ID=361](http://www.iea.org/Textbase/work/workshopdetail.asp?WS_ID=361)).

<sup>145</sup> Dans un souci d'introduire le CCS dans les pays en développement, et donc dans les mécanismes de Kyoto, la Commission Européenne a pris plusieurs initiatives bilatérales, notamment avec la Chine, l'Afrique du Sud et l'Inde, pour développer la technologie et assurer son déploiement. Une communication de la Commission Européenne « *une politique de l'énergie pour l'Europe* » de janvier 2007 ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006\\_0843fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0843fr01.pdf)) fait des propositions sur le déploiement du CCS en Europe.

<sup>146</sup> Consultable en ligne : <http://www.shell.com/#responsible>.

<sup>147</sup> [http://www.shell.com/home/content/innovation/managing\\_emissions/reducing\\_co2/ccs\\_eor/ccs.html](http://www.shell.com/home/content/innovation/managing_emissions/reducing_co2/ccs_eor/ccs.html).

efficaces, politiquement acceptables et (micro-) économiquement profitables pour les entreprises.

Remarquons une dernière prise de position sur le CCS. Le WRI (World Resources Institute, proche de milieux démocrates<sup>148</sup>) publie depuis quelques années régulièrement des documents sur le CCS<sup>149</sup>, et un rapport extensif qui présente des « lignes directrices CCS » en partenariat avec une panoplie d'entreprises, de centres de recherche et d'administration engagés dans le domaine<sup>150</sup>. En publiant ce rapport, le WRI dit vouloir contribuer à ce que le déploiement de cette technologie qu'il juge nécessaire<sup>151</sup> soit le plus précautionneux possible, afin de réduire les risques et d'accroître l'acceptabilité publique<sup>152</sup>. Même si le WRI qualifie la technologie seulement de « *pont vers un futur énergétique soutenable* »<sup>153</sup>, son rôle proactif témoigne d'un engagement stratégique en sa faveur ; en s'exprimant sur la question et en proposant son expertise technique, le WRI se positionne comme une voix et un acteur incontournables dans le débat.

L'opposition au CCS à Poznań était elle aussi hétérogène, regroupant une partie des grandes ONG environnementales (Greenpeace, le Climate Action Network, etc.), et quelques pays émergents et en voie de développement (AOSIS, Brésil, Venezuela, Inde)<sup>154</sup>. Si les premières critiquent l'utilisation du CCS, en ce que cette technologie contribue à ne pas mettre en cause nos systèmes énergétiques et nos modes de vie, qu'elle ne fait que déplacer le problème et empêcher ainsi le déploiement des énergies renouvelables, un ensemble important d'acteurs considère la solution comme trop onéreuse et fait valoir qu'elle présente des risques écologiques et humains inacceptables. Parmi les dangers potentiels, il faut souligner l'acidification des océans dans le cas du stockage marin, et le risque de fuites en cas de stockage géologique, avec des dangers environnementaux accrus (changement climatique accéléré, endommagement d'écosystèmes) et des risques pour la santé humaine<sup>155</sup>. En amont de toute prise en compte du CCS dans les mécanismes de Kyoto, ces critiques exigent la clarification des questions de sécurité, de responsabilité (durant combien de temps une entreprise faisant un projet de CCS sera-t-elle responsable pour des fuites éventuelles ?), et de surveillance (qui l'assurera et pendant combien de temps ?). Le réseau CAN conclut que pour le moment, le CCS « pourrait compromettre les objectifs de développement durable du MDP »<sup>156</sup>.

La controverse autour de la technologie de la capture et séquestration du carbone ne fait, à notre avis, que commencer. L'oscillation entre observation et critique d'une part, participation active et constructive de l'autre, est typique du rôle des organisations non gouvernementales d'environnement et de recherche, dans l'arène climatique. Sur la technologie du CCS, cette oscillation n'a pas encore contribué à dégager les enjeux scientifiques, politiques et sociaux

---

<sup>148</sup> Une des figures importantes du WRI est Jonathan Pershing, qui dirigeait la délégation américaine, sous la présidence Clinton, au moment de la discussion du protocole de Kyoto.

<sup>149</sup> World Resources Institute, *WRI Issue Brief on Carbon Capture and Sequestration*. Cinq notes ont pour le moment été publiés. Tous ces documents sont consultables sur le site: <http://www.wri.org/project/carbon-capture-sequestration>

<sup>150</sup> World Resources Institute, *CCS Guidelines. Guidelines for Carbon Dioxide Capture, Transport, and Storage*. Washington, DC, WRI, 2008.

<sup>151</sup> WRI, *WRI Issue Brief*, *op. cit.*, 2, p.1; WRI, *Guidelines*, *op. cit.*, p.8. Le WRI s'appuie aussi sur une phrase souvent citée du quatrième rapport du GIEC, "no single technology can provide all of the mitigation potential in any sector" (IPCC 2007, p. 58), l'interprétant comme une prise de position pour le CCS.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p.8 et suiv.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> TWA, *op. cit.*, 23 (14.12.), p.3

<sup>155</sup> (Greenpeace, *op. cit.*, p.134 ; et B.Metz et al., *op. cit.*, p.12 et suiv.).

<sup>156</sup> CAN, *op. cit.*, 9 (11.12.), p.3.

liés à cette technologie ; et l'expertise scientifique du GIEC (qui date de 2001) devra sans doute être reprise. Inscrite dans un futur assez lointain, suscitant des divisions parmi les PED, le CCS n'a pas encore mobilisé pleinement ses partisans et ses adversaires.

### c) financements et nouvelle géopolitique

La mise sur l'agenda de la question du financement est avant tout un acquis majeur des pays en développement. Alors que le sujet ne jouait aucun rôle lors de l'élaboration du protocole de Kyoto, il est aujourd'hui devenu incontournable<sup>157</sup>, et touche à la fois les questions d'adaptation et d'atténuation (notamment par le biais du transfert technologique). Deux évolutions ont contribué à mettre le financement au cœur d'un futur accord à Copenhague. Il y a tout d'abord la reconnaissance, dans les conclusions des derniers rapports du GIEC, que le réchauffement climatique est déjà en cours et observable, et qu'il va, en dépit des efforts collectifs d'atténuation, s'accroître dans les années à venir<sup>158</sup>. Ce constat remet la question de l'adaptation – considérée longtemps comme une option défaitiste – au centre du débat. En outre, il devient de plus en plus évident que les efforts des pays développés, aussi conséquents soient-ils, ne vont pas suffire pour combattre le changement climatique. Les prévisions du GIEC<sup>159</sup> mais aussi de l'AIE<sup>160</sup> montrent clairement que même les pays en voie de développement (surtout les puissances émergentes tels que la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil) devront prendre des mesures contre l'accroissement de leurs émissions pour stabiliser le climat dans une fourchette de réchauffement acceptable. Or il est très clair depuis Bali qu'un tel effort de réduction de la part des PED, qui y voient une atteinte à leur droit de développement, ne sera accepté par les principaux intéressés que s'il est accompagné de financements compensatoires : les mesures de financement sont désormais sujettes aux mêmes exigences que les éventuels engagements d'atténuation des PED, et devront être prises de manière « mesurable, communicable et vérifiable » (measurable, reportable, and verifiable, MRV)<sup>161</sup>. La formulation n'est pas anodine, le but étant de s'assurer que les flux financiers seront indépendants de la bonne volonté des Etats du Nord et de leurs gouvernements successifs. Le fait que les PED soient en mesure de poser des conditions de ce genre témoigne là aussi de leur montée en puissance dans les négociations<sup>162</sup>. Les mécanismes de

<sup>157</sup> La nécessité de financer l'adaptation et la mitigation des PED a été reconnue à Bali : le financement est un des quatre « piliers » de la feuille de route de Bali (paragraphe 1e).

<sup>158</sup> Le GIEC affirme dans le troisième rapport que « *the Earth's climate system has demonstrably changed on both global and regional scales since the pre-industrial era, with some of these changes attributable to human activities* » (IPCC, *Climate Change 2001: Synthesis Report. A Contribution of Working Groups I, II, and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Watson, R.T. and the Core Writing Team (eds.)], Cambridge, Cambridge University Press, p.4 et suiv.). En plus, les inerties du système climatique font que certains évolutions ne sont plus maîtrisables dans le court et moyen terme (*ibid.*, p.16 et suiv.). Le quatrième rapport confirme que « *warming of the climate system is unequivocal* » (IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report* [the Core Writing Team (eds.)], Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 30), et qu'un certain réchauffement supplémentaire est pratiquement inévitable pour les prochaines décades (*Ibid.*, p.45 et suiv.).

<sup>159</sup> Le GIEC affirme que pour atteindre des concentrations acceptables (de 450 ou 550ppm), des déviations de la ligne de référence sont nécessaires dès 2020 pour la plupart des régions Non-Annex I (B. Metz, O. Davidson, *et al.*, *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p.776.).

<sup>160</sup> IEA, *The World Energy Outlook. Executive Summary*, Paris, 2007, p.4 et suiv.

<sup>161</sup> La formulation, initialement introduite pour différencier entre pays développés (qui ont des objectifs chiffrés de réduction des émissions) et pays en développement (devant prendre des mesures de manière MRV), s'applique depuis le *Plan d'action de Bali* (paragraphe 1b(ii)) également aux mesures de financement et de transfert technologique. Le groupe des G77/Chine a ajouté à Poznan que le financement devait être « prévisible et stable, nouveau et additionnel, convenable et à temps », l'Inde a ajouté qu'il devait être « automatique » (Centre for Science and Environment (CSE), « What's on the table », *CSE Negotiate*, 3, 2008, p.3.).

<sup>162</sup> « *moving the words 'measurable, reportable and verifiable' away from developing countries' mitigation actions to the technological and financial support testifies to the enhanced importance of developing countries and the emerging economies in climate negotiations* » (H. E. Ott, W. Sterk, R. Watanabe, « The Bali roadmap: new horizons for global climate policy », *Climate Policy*, 2008, 8, 91-95, p.93.)



financement devront donc répondre au double défi de contribuer à l'adaptation et à la mitigation des PED. Les sommes en question sont très importantes, et signe de l'enjeu politique des négociations : le secrétariat de la Convention a estimé que les investissements nécessaires pour l'adaptation et la mitigation dans les pays en développement se situeraient entre 249 et 381 milliards de dollars par an à partir de 2030<sup>163</sup>.

Les premières avancées sur le plan de l'adaptation ont été faites à Marrakech, lors de la COP7 en 2001<sup>164</sup>. Trois fonds d'adaptation ont été créés à cette occasion. Les deux premiers, le fond des pays les moins avancés (LDCF), répondant à l'urgence et aux besoins particuliers de ces derniers, et le fonds spécifique pour le changement climatique (SCCF), destiné à financer une panoplie d'actions allant de l'adaptation et du transfert de technologies à la diversification économique, sont basés sur des mécanismes de financement traditionnels, à savoir principalement des donations. Ces fonds sont déjà opérationnels, et les discussions à Poznan tournaient autour du troisième mécanisme financier créé à Marrakech, le *fonds pour l'adaptation*<sup>165</sup>. Le mode de fonctionnement de ce fond est nouveau : il est alimenté par une taxe de 2% sur les mécanismes de développement propre (« share of proceeds »), et dispose d'un système de gouvernance particulier, dont l'élément central est un directoire (adaptation fund board) composé de représentants des pays membres du Protocole à majorité PED, élus par, et responsable devant, la Conférence des Membres du Protocole. Le directoire est élu et opérationnel depuis la conférence de Bali, mais deux questions restaient ouvertes, concernant d'un côté des questions de gouvernance, et de l'autre l'ordre de grandeur des fonds disponibles pour les mesures d'adaptation. Si les modalités de l'opérationnalisation du fond sont devenues un enjeu politique, c'est d'abord parce que les PED considèrent que le changement climatique étant un problème causé par les pays industrialisés, l'adaptation ne doit pas être traitée comme les questions d'aide au développement, reposant sur une relation donateur - bénéficiaire. Ce constat concerne tout d'abord la relation du fond au Fonds pour l'environnement mondial (FEM)<sup>166</sup>, et par son intermédiaire à la Banque Mondiale, ensuite, l'accès direct des bénéficiaires au fond et le statut juridique de ce dernier<sup>167</sup>. Ces trois questions sont liées : les PED pensent que seul un fonds indépendant doté d'un statut légal peut garantir que l'accès au financement se fera sans que les pays donateurs et la Banque mondiale gardent la main haute sur l'utilisation de l'argent<sup>168</sup>. Un autre problème est que le niveau de financement n'est pas encore clair, car il dépend de la quantité et des prix des certificats de réduction d'émissions émis. Outre ces incertitudes – les estimations pour la période jusqu'en 2012 vont de 80 à 300 millions par an<sup>169</sup> – l'ordre de grandeur du financement est très loin des besoins d'adaptation prévisibles.

---

<sup>163</sup> UNFCCC, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*, Bonn, UNFCCC, 2007

<sup>164</sup> décision 5/CP.7. Pour plus d'informations, voy. UNDP Environment & Energy Group, *The Bali Roadmap : Key issues under Negotiation*, New York, UNDP, 132 et suiv.

<sup>165</sup> Notons que les deux premiers fonds ont été créés sous le mandat de l'UNFCCC, pendant que le fonds d'adaptation est un enfant du protocole de Kyoto, ce qui explique en partie le retard de son opérationnalisation : le protocole de Kyoto n'est entré en vigueur qu'en 2005.

<sup>166</sup> Le FEM est l'opérateur du mécanisme financier de la convention. Il est co-géré par la Banque Mondiale, le PNUE et le PNUD. L'implication de la Banque Mondiale, dominée par les pays industrialisés, est un point de désaccord majeur entre les PED et les PI.

<sup>167</sup> La mise en route effective du fond d'adaptation avait jusqu'avant la conférence de Poznan échoué sur ces trois questions de gouvernance (accès direct, statut juridique, et relations avec les mécanismes de financement existants).

<sup>168</sup> E. Guérin, "Quick overview of the General State of Play of UNFCCC Negotiations after Poznan", *Iddri Policy Brief*, 2008, 9, p.3.

<sup>169</sup> UNDP Environment & Energy Group, *op cit.*, p.133

Trois propositions visant à réviser à la hausse le flux de financements afin de le rendre adéquat aux besoins réels des PED, et nommées d'après les Etats qui les ont élaborés et soumis à la conférence, ont structuré le débat avant Poznan<sup>170</sup> :

- La *proposition du Mexique* prévoit la création d'un fonds vert auquel tous les pays contribueraient selon le principe de responsabilités communes, mais différenciées, et en particulier en fonction de trois critères : les émissions de GES, la population, et le PIB.<sup>171</sup>

- La *proposition de la Norvège* consiste dans l'idée d'utiliser une partie des revenus générés par la vente aux enchères des certificats d'émissions dans les pays de l'Annexe I pour financer l'adaptation et la mitigation dans les PED. Cette partie pourrait être prélevée par une taxe d'un montant similaire à la taxe sur les MDP (2%).<sup>172</sup>

- Enfin, la *proposition de la Suisse* envisage la mise en place d'une taxe carbone de deux dollars par tonne d'équivalent CO<sub>2</sub> à l'échelle mondiale. Pour prendre en compte le principe de responsabilités communes, mais différenciées, la proposition prévoit une exemption de cette taxe à la hauteur de 1,5t d'équivalent CO<sub>2</sub> par habitant.<sup>173</sup> Cette dernière proposition est sans doute la plus révolutionnaire, mais aussi la plus difficile à mettre en œuvre, parce qu'elle impliquerait une révision entière du système mis en place par le protocole de Kyoto. Il est pour le moins étonnant que l'idée d'établir une *taxe mondiale* vienne de la Suisse !

L'importance de l'enjeu s'est reflétée dans le nombre de side-events sur la question. Dans pas moins de 22 ateliers, le sujet apparaissait comme un des axes principaux de réflexion, et parmi les organisateurs, on trouve d'importants think-tanks et des institutions parties prenantes du processus. Du côté onusien, le FEM, s'est exprimé dès le deuxième jour de la conférence, en présentant son expérience dans le domaine du financement de transferts technologiques. L'UNFCCC et l'OCDE ont jugé la question assez importante pour y consacrer un atelier entier. La question intéresse à la fois les grandes ONG environnementales « classiques » comme le WWF (qui a présenté un papier sur le sujet)<sup>174</sup>, les think tank comme le World Resources Institute et le Natural Resources Defense Council<sup>175</sup> et les ONG et think tanks du Tiers Monde comme le « Third World Network »<sup>176</sup> et le « Center for Science and Environment »<sup>177</sup>. Les universités et centres de recherche stratégique étaient également très présents avec du côté allemand le Wuppertal Institute et la fondation Heinrich Böll, organisant des ateliers consacrés à l'architecture financière pour l'après 2012, le CIRED, l'Iddri et le GERES du côté français, l'Université de Sussex (Grande Bretagne) et le Energy

<sup>170</sup> Les trois propositions sont disponibles en ligne sur le site de l'UNFCCC. Pour la proposition suisse, voy. : [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/switzerlandfinancebap091008.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/switzerlandfinancebap091008.pdf). Pour les deux autres propositions, voy. : <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca3/eng/misc02.pdf>, p.40 (Mexique) et p. 48 (Norvège).

<sup>171</sup> Ce fonds d'un montant d'au moins 10mia de dollars financerait les mesures d'atténuation de tous les pays et, par une taxe sur les contributions, les mesures d'adaptation et de développement de technologies vertes. Le point le plus controversé dans cette proposition concerne évidemment la détermination des critères de contribution.

<sup>172</sup> La proposition, qui pourrait générer entre 15 et 25mia de dollars, a été reprise dans les négociations officielles à plusieurs reprises par des PED, mais aussi par les Pays-Bas, qui suggéraient de la combiner avec la proposition mexicaine.

<sup>173</sup> Les revenus ainsi générés (autour de 50mia de dollars) viendraient pour ¾ des Pays Industrialisés, et seraient d'un côté réinvestis au niveau national pour mettre en œuvre des politiques d'atténuation, et alimenteraient de l'autre côté un fond multilatéral pour l'adaptation, qui profiterait aux pays demandeurs en fonction de leur PIB par habitant.

<sup>174</sup> WWF, "Finance and Investment from Developed to Developing Countries: A global Financial Architecture for Climate Change", *WWF Global Climate Policy Position Paper*, 2008

<sup>175</sup> Basée à New York, la NRDC est une des plus grandes ONG environnementales. Outre le militantisme, ces actions mobilisent le droit et la recherche scientifique : « *we use law, science and the support of 1.2 million members and online activists to protect the planet's wildlife and wild places and to ensure a safe and healthy environment for all living things* » ([http://www.nrdc.org/about/who\\_we\\_are.asp](http://www.nrdc.org/about/who_we_are.asp)).

<sup>176</sup> Atelier sur "key issues for Poznan", dont en premier lieu le financement.

<sup>177</sup> Centre for Science and Environment (CSE), « Pressure Point », *CSE Negotiate*, 2, 2008, p.2 ; Centre for Science and Environment (CSE), « What's on the table », *CSE Negotiate*, 3, 2008, p.3/4. Le CSE est basé en Inde et se définit à la fois comme centre de recherche et organisation environnementale : « *CSE researches into, lobbies for and communicates the urgency of development that is both sustainable and equitable* » ([http://www.cseindia.org/cseaboutus/overview\\_new.htm](http://www.cseindia.org/cseaboutus/overview_new.htm)).

Research Center (Pays Bas). De larges projets de recherche ont été présentés par de nouveaux réseaux universitaires, tels que le European Climate Forum et le Global Climate Network<sup>178</sup>. Enfin, la question a été longuement discutée lors des « Climate and Development Days ».

Un autre type de side-events montrait que la question du financement va bien au-delà du cadre (inter-)étatique. L'ordre de grandeur des fonds requis, notamment pour les mesures d'atténuation dans les PED, force à mobiliser aussi le secteur privé. Dans ce contexte, un événement parallèle sur la finance du carbone organisé, (pendant toute la durée de la conférence), par l'association internationale du marché des émissions (IETA) mettait en exergue les revendications des grandes entreprises actives dans le nouveau « business du carbone ». Cet événement, ainsi qu'une panoplie d'ateliers organisés en particulier par les industries des renouvelables, illustre bien l'enjeu des side-events entre réflexion, promotion d'idées, vitrine de présentation et espace de lobbying. Les industriels du Nord n'étaient pas les seuls à être présents à Poznan. L'industrie indienne par exemple a organisé un atelier sur la question, présenté exemples et expériences concrètes, tout en exprimant ces souhaits quant à la réforme de l'architecture financière de la Convention Climat.

Côté institutionnel, un atelier intéressant était organisé conjointement par le Ministère de l'environnement allemand en présence du ministre Sigmar Gabriel, le Potsdam Climate Impact Research Institute (PIK), la délégation du Mexique et un représentant de la Deutsche Bank. L'atelier fut l'occasion de présenter le « paquet climat » allemand, une série de mesures adoptées récemment pour réduire les émissions et ainsi honorer les obligations de Kyoto prises par l'Allemagne, mais aussi de préparer les engagements de l'après-2012.<sup>179</sup> La présence du Mexique et de la Deutsche Bank était l'occasion de présenter le deuxième volet du paquet climat allemand, qui concerne le financement. L'Allemagne vend déjà aujourd'hui aux enchères une partie de ces certificats d'émission (8,8%), et utilise les ressources générées de cette façon de manière innovatrice : la moitié va aux politiques climatiques (400millions d'euros), dont un tiers (120millions d'euros), par le biais de « *l'initiative internationale de protection du climat* » à des mesures internationales d'atténuation et d'adaptation<sup>180</sup>. Cette initiative s'inscrivait dans la logique des propositions norvégienne et mexicaine. Un autre atelier, organisé par l'Agence française du développement (AFD), montrait comment le souci de réduction des émissions s'intègre dans des structures de financement existantes, comme l'aide au développement : depuis 2005, l'AFD calcule le « bilan carbone » de ses financements à l'étranger, et intègre les considérations climatiques dans l'évaluation de nouveaux projets<sup>181</sup>.

Dans les négociations officielles à Poznan, le financement a été discuté dans deux enceintes différentes, une de la Convention et une du Protocole de Kyoto<sup>182</sup>. Tandis que les discussions au sein de la Convention, notamment sur des sources de financement supplémentaires, n'ont

---

<sup>178</sup> Deux événements, dont l'un dit de « haut niveau » (high level segment) se concentraient sur la question du genre dans le financement et l'adaptation.

<sup>179</sup> Le paquet prévoit une réduction de 40% des émissions allemandes jusqu'en 2020, dans le cas d'un accord à Copenhague (sinon 30%), et fait de l'Allemagne le premier pays à adopter sous forme de loi un objectif de réduction pour 2020 (le gouvernement britannique a toutefois adopté depuis des réductions encore plus importantes (de 42%) dans ses lois sur le « budget carbone »).

<sup>180</sup> Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU), *The International Climate Protection Initiative of the Federal Republic of Germany*, Berlin, BMU, 2008

<sup>181</sup> Agence française de développement (AFD), *AFD and Climate Change : balancing development and climate*, Paris, AFD, 2008.

<sup>182</sup> Le groupe de travail sur « la coopération à long terme » (AWG-LCA), et celui de « seconde évaluation du Protocole de Kyoto, mandatée dans le cadre de l'article 9 » (AWG-KP). En plus, un groupe de contact a été établi pour coordonner les discussions sur le financement.

pas débouché sur des avancées concrètes<sup>183</sup>, les discussions au sein du protocole de Kyoto ont donné quelques résultats significatifs en conférant au fond pour l'adaptation un statut légal, une indépendance relative face à la Banque Mondiale et au FEM, et en assurant aux PED un accès direct aux financements. Le fond devient, par ces décisions, réellement opératoire et pourra commencer à financer des projets. En revanche, les discussions ardues sur les financements supplémentaires, poursuivies lors de la table ronde ministérielle à la fin de la conférence, ont échoué. La pomme de discorde a été l'extension – dans l'esprit de la proposition norvégienne – de la taxe sur le MDP aux autres mécanismes de Kyoto<sup>184</sup>. L'incapacité de trouver un accord sur ce point a fait capoter les discussions dans le groupe de travail du Protocole, ce qui a provoqué la déception et l'ire des PED. Les sommes en jeu étant très inférieures à ce qui est considéré comme nécessaire, le refus des pays de l'Est et des pays développés a donné lieu à une série d'interventions amères à la toute fin de la conférence. Citons M. Ghosh, représentant de l'Inde et « vétéran » des conférences climatiques : « *c'est un des moments les plus tristes que j'ai vécus durant toutes ces années. Face à l'insupportable tragédie humaine que nous, dans les pays en développement, vivons tous les jours, cette attitude est tout simplement sans aucune compassion* ». Il a aussi critiqué le « *refus de quelques parties d'accepter une perte minuscule de leurs profits du marché du carbone à un moment où le changement climatique enlève aux pauvres leurs maisons, leurs cœurs, et la maigre miche de pain qui leur reste* »<sup>185</sup>. Autant dire que la question du financement restera sur l'agenda des négociations de Copenhague.

#### QUEL FUTUR POUR LE PROCESSUS ?

Dans ce texte, nous avons commencé par donner un aperçu de la complexité des questions discutées dans la COP de Poznan. Subsiste la question générale de l'avenir du processus. La réponse au défi climatique peut-elle et doit-elle continuer à se construire collectivement dans le cadre d'un régime climatique unique, sous l'égide des Nations –Unies ? Un autre régime pourrait-il être plus efficace ? Les questions de l'adaptation, des transferts de technologies et des transferts financiers et des Pays en Développement semblent ne pas relever du même régime que celui des réductions d'émission. Comment toutes ces questions se sont-elles profilées dans la conférence, ont-elles été abordées explicitement ?

##### *a) la place de l'ONU à Poznan et au-delà*

Nous avons peu évoqué jusqu'ici la présence de l'ONU dans la COP et nous commencerons par là. Le rôle historique de l'ONU dans le régime climatique à l'échelle globale est connu et il a été majeur. C'est sous l'impulsion de deux de ses institutions (l'Organisation Météorologique Mondiale et le PNUE), qu'a été créé le GIEC en 1988, devenu le fer de lance du régime climatique et qui est parvenu à imposer des données consensuelles aux négociations sur le climat. L'ONU a aussi créé la convention climat UNFCCC ouverte à la signature à la conférence de Rio qui a marqué l'agenda international. Depuis, elle assure le secrétariat de la Convention. Au moment des tensions politiques avec les pays en développement qui contestaient le cadrage du problème, elle a su modifier les structures de gouvernance de la Convention en créant le SBSTA et désamorcer un rejet possible des Pays du Sud vis-à-vis du péril climatique. Aujourd'hui, dans la perspective d'une future architecture qui prendrait la suite du protocole de Kyoto, il apparaît clairement que l'ONU n'entend pas être dessaisie du dossier ; elle veut peser sur l'agenda de plusieurs façons, ayant

---

<sup>183</sup> E. Guerin, *op. cit.*, p.3

<sup>184</sup> mise en œuvre conjointe (joint implementation, JI), et marché des émissions (share of proceeds/adaptation levy).

<sup>185</sup> Cité dans: Third World Network, *TWA Poznan News Update*, 24 (15.12.), 2008, p.3.

tiré quelques leçons des imperfections de ce protocole. A Poznan, elle a cherché à montrer qu'elle était déjà très mobilisée sur la question du changement climatique et qu'elle réunissait toutes les compétences. Mais il ne faut pas oublier que l'ONU est loin d'être un système simple, unifié et harmonieux<sup>186</sup>. Partant d'un constat d'incohérence de ses institutions sur différents points, une réforme interne récente<sup>187</sup> a d'ailleurs été entreprise pour harmoniser le système onusien sur les questions de développement, d'environnement et d'assistance humanitaire. Les institutions onusiennes présentes à Poznan avaient toutes à cœur d'affirmer la question climatique comme une de leurs priorités ; ces proclamations relevaient parfois autant de l'auto-persuasion que d'une certaine compétition entre institutions. Souvent les institutions onusiennes s'invitaient entre elles, le nombre de badges bleu (onusiens) dans les salles laissant penser que certains événements étaient des réunions de travail internes pour ces fonctionnaires. Ainsi le PNUD invitait la FAO dans son atelier, cette dernière invitait l'OMM, etc. et l'on assistait à un ballet de représentants des différentes institutions, les plus visibles étant le PNUE, le PNUD, la FAO, l'OMM et l'UNIDO.

A travers une multitude de side events, de rapports et de publications<sup>188</sup>, l'ONU a tenté de mettre en évidence son savoir faire et son expertise en matière climatique et, par là même, voulu imposer l'idée qu'elle offre le cadre idéal d'une architecture post-Kyoto ; et enfin, que la décision concernant cette dernière doit être prise le plus rapidement possible. Le Secrétaire général de l'ONU et plusieurs directeurs d'organismes présents ont lancé des appels vibrants en ce sens aux Etats<sup>189</sup>. Le compte à rebours pour Copenhague était d'ailleurs constant, dans les discours officiels et officieux, mais aussi symboliquement, avec un chronomètre placé sur l'estrade à côté de la tribune de la plénière. L'idée implicite était de préparer dès maintenant l'accord qui permettra de poursuivre le processus engagé par le protocole de Kyoto à partir de 2012. Pourtant, l'architecture pour une gouvernance efficace ne pourra émaner que d'un consensus des pays ; le secrétariat de la convention et l'ONU ne peuvent pas leur imposer un ordre du jour. La présence massive de l'ONU dans la partie *off* (plus d'une vingtaine de présentations), outre les fonctions habituelles de promotion de projets en cours, cherchait nettement à influencer les différents agendas (ceux des négociations, ceux de la société civile, du secteur privé ou des Etats). En fait, les ateliers de l'ONU ont porté principalement sur deux des quatre piliers de la feuille de route de Bali<sup>190</sup> : la finance et la technologie, plus le renforcement des capacités dans les pays en développement.

---

<sup>186</sup> Une distinction s'impose pour mieux comprendre le statut des institutions que l'on qualifie d'onusiennes: il existe d'une part, des organes subsidiaires qui sont rattachés au siège de l'ONU (à son assemblée générale ou à son conseil économique et social) dans lesquels sont présents tous les Etats membres et d'autre part, des institutions spécialisées qui ont un système propre d'adhésion et fonctionnent sur le mode un pays /une voie. Les différents organes de l'ONU que nous citerons dans la suite du texte sont : PNUE (programme des nations unies pour l'environnement), PNUD (programme des nations Unies pour le développement), UNIDO (Organisation des nations unies pour le développement industriel), FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), OMS (organisation mondiale de la météo), OMS (organisation mondiale de la santé), CDB (convention sur la diversité biologique), UNCCD (convention des nations unies contre la désertification), WB (la banque mondiale), UN DESA (division des nations unies pour les affaires sociales).

<sup>187</sup> Réforme entreprise sur les recommandations d'un " groupe de haut- niveau sur la cohérence du système des Nations Unies afin de mettre en œuvre les objectifs du millénaire pour le développement"

<sup>188</sup> Comme il n'en sera pas question dans la suite du texte, on peut prendre comme exemple «the Bali road map : key issues under negotiation» (UNDP), « climate change and tourism » (WMO, UNEP), « the Kyoto protocol, the clean development mechanism and the building and construction sector » (UNEP SBCI), « the role of intellectual property rights in technology transfer and economic growth : theory and evidence » (UNIDO), « Kick the Habit, a UN guide to climate neutrality » (UNEP) etc...

<sup>189</sup> Un certain nombre de décisions devraient être prise à la prochaine cop de Copenhague, la stratégie de l'ONU était donc de peser sur ces prochaines négociations en temps voulu. Le temps presse puisque si le protocole de Kyoto a été décidé en 1997, il n'est entré en vigueur qu'en 2005...

<sup>190</sup> La mobilisation nécessaire au niveau des scientifiques était aussi présente dans plusieurs side events soit dans la continuité de recherches existantes (GTOS : enhancing country preparedness for post Kyoto monitoring, assessment and action (FAO)) soit avec l'apparition d'éventuels nouveaux enjeux comme la biodiversité, la santé ou la lutte contre la

A Poznan, la question de la finance, on l'a vu, s'est largement imposée comme une priorité de la négociation climatique. L'ONU avait anticipé cette ascension en lançant au cours des mois précédents une action pour mobiliser des financements<sup>191</sup> et le secteur privé y a répondu. Plusieurs ateliers étaient prévus pour renforcer les liens avec ce secteur<sup>192</sup>. La Banque mondiale invitée à diverses tribunes se positionnait toujours comme le grand acteur légitime pour gérer les questions financières. Quant au Fond d'Environnement mondial (FEM), il était également omniprésent. La réunion organisée par l'United Nations Foundation, autour du « Global leadership for climate action : high-level discussion on climate technology and finance » fut même caricaturale. Présidée par El Ashry (ancien président du FEM), assisté par Brundtland et Lagos, les orateurs discutaient entre eux dans une ambiance feutrée, fort loin d'un public placé en retrait. On imagine bien que les mécanismes de financement ne risquaient pas d'être remis en cause dans ce type d'ateliers. Un message du PNUE est revenu fréquemment : l'appel pour un *new deal* vert, campagne lancée en réaction à la crise financière<sup>193</sup>. Le monde entier venait d'assister aux différents plans de sauvetage des banques, qui laissait une amertume palpable du côté des pays du sud et l'ONU, dans son langage institutionnel, n'a eu de cesse d'en appeler à des transferts financiers plus massifs et de souligner la vulnérabilité de certains pays face au changement climatique.

Les transferts de technologies mis en place par le protocole de Kyoto fonctionnent mal et paraissent stratégiques pour un nouvel accord. Dans cette perspective, l'ONU avait co-organisé avec la Chine une conférence en novembre pour permettre de développer des échanges semi-officiels sur ce sujet hors des négociations. Mais tant la Chine que l'ONU ne veulent à aucun prix paraître favoriser un jeu excluant les pays les plus vulnérables. La conférence n'a donc pas manqué de souligner le fait que l'Afrique et les PMA n'avaient pas bénéficié de MDP, et qu'il fallait faire aussi des transferts d'adaptation et développer une collaboration entre recherche et développement<sup>194</sup>. Plusieurs fois à Poznan, l'ONU a voulu affirmer un partenariat stratégique avec la Chine, sans doute pour équilibrer les sollicitations pouvant lui être faites par les Etats-Unis, le Japon ou tout autre Etat, d'entrer dans des architectures post-2012 sortant de l'orbite onusienne.

La discussion sur le REDD a permis d'entrevoir certains enjeux pour l'ONU : d'une part, la résolution de la question climatique ne doit pas aller à l'encontre d'autres enjeux onusiens qu'ils soient humains ou environnementaux, d'autre part, les institutions prennent déjà en main certains dossiers environnementaux et ne souhaitent pas que la question climatique les en prive. Par exemple, dans l'atelier organisé par la Convention de la Diversité Biologique (CDB), la question des forêts a été très débattue ; les secrétariats, certains scientifiques et des pays comme l'Allemagne et la Norvège plaidaient pour une prise en compte de la biodiversité dans le nouveau mécanisme REDD en discussion. Pourtant, cette décision devra être renégociée par la plénière de la CDB avant d'être soumise à la Convention climatique. A priori, le message de l'ONU en direction des Etats est toujours celui d'une intégration des compétences et des connaissances déjà existantes en son sein. Il s'inscrit dans une démarche

---

désertification (Findings of the Convention on Biological Diversity Expert Group on biodiversity and climate change (CBD) Health matters : a key impact of climate change (WHO) et New Stoves for rural households to capture carbon, reduce deforestation and improve soil fertility (UNCCD)) ou encore sur des enjeux déjà inscrits dans l'accord (Energy efficiency in the post-2012 framework : key issues and challenges (UNIDO)). Certaines questions étaient donc poussées par des agences pour appartenir au futur accord.

<sup>191</sup> Avec par exemple le 10<sup>ème</sup> conseil d'administration du PNUE en février dont une des questions étaient « la mobilisation des la finance internationale pour répondre au défi climatique »

<sup>192</sup> Voir l'initiative Global compact lance par Kofi Annan lancée en 2003

<sup>193</sup> « Scaling up financing and market mechanisms to meet the mitigation challenge » (UNEP)

<sup>194</sup> « technology transfer, the IP system and climate change : challenges and options » (UNIDO, UN DESA)

d'efficacité institutionnelle, affirmée sur les questions humanitaires, environnementales, et de développement.<sup>195</sup> Or, le REDD est rattaché au SBSTA dans le système de la convention, mais il fait aussi l'objet d'un programme intitulé UN-REDD<sup>196</sup> (qui regroupe la FAO, le PNUD et le PNUE) consacré aux pays en voie de développement. Ce qui soulève plusieurs interrogations : quel sera le rôle de ces différents organes onusiens dans l'architecture post-Kyoto ? encore une agrégation de réponses ad-hoc ? l'intégration d'une vision partagée dans un modèle flexible ? un renforcement de la présence onusienne dans la gouvernance du climat ? Cet exemple montre que si le secrétariat sait prendre en compte les demandes des Etats, les compétences propres à certaines organisations onusiennes déjà existantes conduisent à toujours créer de nouveaux circuits complexes de gouvernance. Mobiliser un système qui est par nature morcelé ne fait qu'entraîner une multiplication des champs de compétences. Ainsi, l'approche globale dans le cas des forêts n'a pu aboutir à la création d'un seul organe de gestion « holiste ».

Définir la nouvelle architecture du régime climatique est une question cruciale qui va nécessairement reconfigurer les intérêts des Etats. Sans être en position d'autorité vis-à-vis d'eux, l'ONU a déclaré offrir la meilleure intégration des enjeux liés au climat que la quasi-totalité des mandats onusiens permettrait d'embrasser. Sur la question de l'adaptation, un atelier<sup>197</sup> a mobilisé pas moins de sept acteurs du système onusien, réunis pour montrer que le système peut aussi faire face à cette question, que les capacités sont déjà sur place. "Acting on climate change : The UN delivering as one" : cet argument fut martelé à l'envi dans le dernier side event minutieusement préparé, filmé, médiatisé, particulièrement solennel. L'affirmation du rôle de l'ONU comme seul *service public international* capable de répondre de manière transversale à la question du changement climatique a été reprise par les hauts fonctionnaires des différentes institutions afin de démontrer que dans chaque organisme se trouvent des compétences pour aider les pays (pauvres) à y faire face, tout en pensant, parlant et agissant comme une seule force cohérente. Cet argument presque exclusif est orienté vers les pays en développement ; il ne peut suffire à convaincre les grands Etats émetteurs du Nord, comme les Etats-Unis, de rester dans le giron de l'ONU. D'autres éléments géopolitiques sont appelés inéluctablement à intervenir.

#### *b) Discuter une nouvelle architecture post-Kyoto ?*

Pour plusieurs opposants du processus de Kyoto, que l'on prenne ou non très au sérieux l'alerte climatique, si on cherche à lui trouver des réponses efficaces, s'embarrasser de négociations avec 192 pays au sein desquelles le Bénin ou les Iles Maldives comptent autant que les Etats-Unis ou la Chine, est une perte de temps, un déploiement d'efforts inutiles et vains. Ces critiques en déduisent que le centre géopolitique de la politique climatique future doit se déplacer de l'Europe vers le Pacifique. Et pour certains d'entre eux, ce déplacement serait déjà en cours : en effet, en 2005, un partenariat Asie- Pacifique pour le climat et le

---

<sup>195</sup> Voir les décisions prises lors de l'assemblée générale des nations unies à ce propos en 2006 et notamment le document intitulé « Delivering as one ».

<sup>196</sup> Le programme UN-REDD est doté d'un fond (FCPF) dédié au sein de la banque mondiale. Il a été présenté lors d'un side event de l'ONU intitulé « UN system response to support REDD ». L'assistance a pris à partie vivement les différentes institutions onusiennes, plutôt démunies face aux demandes. En effet, le processus étant en cours et les décisions incombant aux Etats, plusieurs réponses sont restées en suspens.

<sup>197</sup> Sur la question de l'adaptation, un side event « Adaptation experiences across sectors and scales » (UNDP) a mobilisé sept acteurs du système onusien, réunis pour montrer que le système ONU peut aussi faire face à cette question. Les interventions allaient toutes dans le même sens d'une réaffirmation de la capacité onusienne déjà sur place pouvant se mettre au service de l'adaptation. L'atelier rappelait néanmoins que l'adaptation est avant tout une question nationale, comme celle du renforcement des capacités, même si elle peut être traitée à travers certains secteurs industriels et d'activité.

développement propre (regroupant USA, Japon, Chine, Inde, Corée du Sud et Australie), s'est esquissé avec pour perspective de prendre des mesures volontaires hors du protocole de Kyoto et établir des coopérations. Ces six pays représentent aujourd'hui 50% des émissions carbone et consomment la moitié de l'énergie produite dans le monde. C'est dans cette voie qu'il faudrait poursuivre, disent-ils, et se concentrer en premier lieu sur les secteurs qui sont les plus grands utilisateurs d'énergie dans les plus grandes économies. Une nouvelle dynamique de lutte contre le changement climatique pourrait venir en particulier des quatre premiers. Enfin, le Japon ayant organisé en Juillet 2008 une conférence à Hokkaido sur les questions d'efficacité énergétique dont ils sont les champions mondiaux, les mêmes critiques parlent de "route de Hokkaido", comme étant la voie des solutions technologiques à la crise environnementale et climatique, seule alternative crédible à la route de Kyoto<sup>198</sup>. Cette discussion est évidemment cruciale pour la suite du processus de Kyoto et nous avons été attentifs à scruter si elle avait eu des échos à Poznan.

Comme l'a bien noté Achim Brunnengraber<sup>199</sup>, la communauté mondiale ne disposait pas après 1997 d'un ensemble alternatif, ou *a fortiori* meilleur, d'instruments internationaux pour traiter de la question de l'effet de serre et de ses conséquences catastrophiques ; elle a été dans l'impossibilité d'en imaginer un. Cela avait été suffisamment difficile et conflictuel d'établir, l'ensemble des régulations de Kyoto et puis de le défendre contre tous les essais de démantèlement, pour que recommencer à zéro ou préconiser un changement radical de direction paraisse un pari trop risqué ou stratégiquement maladroit. En fait, ceux qui critiquent violemment ou rejettent le cadre et les formes de gouvernance du protocole de Kyoto, qu'ils viennent de la gauche ou de la droite, qu'ils soient climato-sceptiques ou alarmistes, intellectuels ou activistes militants, ceux-là ne s'expriment pas dans les enceintes des COP. Quand on est dans cette arène politique, que ce soit le "in" ou le "off", on se situe de facto *dans* le processus quitte à vouloir infléchir des régulations, changer les rapports de force ou obtenir des compensations. Parmi les gouvernements, il était évident que le gouvernement républicain de Georges W. Bush, qui avait refusé de ratifier le protocole de Kyoto, le critiquait vivement, sans que soient bien élucidés tous les points de friction (sûrement le fait que les engagements ne concernaient pas les nouvelles puissances émergentes), et critiquait aussi la gouvernance onusienne. Pourtant, les Etats-Unis ont fait volte-face en 2007 en affirmant que la Convention était le cadre approprié pour les négociations pour un régime post-2012<sup>200</sup>.

A Poznan, plusieurs side-event ont indirectement porté sur une nouvelle architecture possible du régime climatique. La plupart de ces ateliers étaient conçus et préparés par des institutions de recherche ou des think tank, travaillant en relations étroites, plus ou moins officielles, avec un Etat ou un groupe d'Etats parmi les Pays en Développement. Néanmoins, aucune proposition radicalement nouvelle n'a vu le jour, qui soit nourrie d'une analyse critique, approfondie et explicite du régime tel qu'il s'est déployé depuis plus de quinze ans. Aucune n'a *ouvertement* préconisé un *autre* cadre de gouvernance ou élaboré une structuration clairement alternative à un traité international sous les auspices des Nations-Unies ; que ces propositions viennent de think-tank ou de groupes proches des pays en développement (IIED,

---

<sup>198</sup> Professor Gwyn Prins : *Time to ditch Kyoto : the sequel*, London School of Economics and Politics. The Poznan Climate Change Conference Delegates' Book final, GP 25/10/08

<sup>199</sup> Achim Brunnengraber (2006), *The Political Economy of the Kyoto Protocol*, in Panitch, Leo; Leys, Colin (Ed.) (2006): *Coming to Terms with Nature*, Socialist Register 2007, London: Merlin Press, 213-230. Brunnengraber est pourtant un critique virulent du processus de Kyoto.

<sup>200</sup> Ils ont fait ces déclarations dans le cadre du G8 (Heiligendamm, juin 2007) et de la réunion des dirigeants de l'APEC (Sydney, septembre 2007).



IISD, Université de Sussex, Stockholm Institute of Environment...), des Etats eux-mêmes, ou des grandes ONG (Greenpeace, WWF...).

Toutefois, une initiative mérite qu'on s'y arrête plus longuement et qu'on élucide sa fonction. Il s'agit du projet de l'Université de Harvard sur *l'International Climate Agreements* piloté par Joseph E. Aldy et Robert N. Stavins<sup>201</sup>. En 2006, à une époque encore éloignée de l'élection présidentielle américaine, un groupe de chercheurs économistes de cette université a décidé de lancer une consultation internationale et interdisciplinaire auprès de centres académiques, d'industries, de gouvernements et d'ONG pour, "aider à identifier les principes d'une politique climatique post-Kyoto qui soit scientifiquement adéquate, économiquement rationnelle et politiquement pragmatique". Voilà donc une initiative issue d'un lieu académique, parmi les plus prestigieux de la planète, proche des milieux démocrates américains, et se voulant au service des politiques du monde entier pour aider à éclairer les termes des choix à venir. A Poznan, Robert N. Stavins<sup>202</sup> a excusé son collègue Joseph Aldy, absent car mobilisé dans l'équipe de transition de Barak Obama, et a exposé leurs premiers résultats. On imagine l'intérêt et l'affluence qui ont marqué cet atelier.

Le rapport de Harvard s'ouvre sur les principes suivants : Que l'on considère Kyoto comme un mauvais ou un bon premier pas, il faudra un nouvel accord pratique et réaliste, qui fasse une grande place au transfert et à l'innovation technologiques, et donne des motivations pour suivre les engagements pris et participer largement à l'effort général. L'accord devra être économiquement viable et cohérent avec les principes du commerce international, — dans la grammaire de la COP : il fonctionnera suivant les lois du marché et les principes du "cap and trade" (marché des permis d'émissions)—. Il devra combiner des objectifs à court et à long terme. Le problème du changement climatique étant global, la coopération des Etats est indispensable, qu'elle passe par la Convention, le G 20 ou des accords bilatéraux. Les auteurs disent avoir identifié, au terme de leur consultation<sup>203</sup>, quatre architectures potentielles. Avant de les détailler, il faut comprendre qu'il s'agit d'approches économiques stylisées (au sens d'idéaux-types) qui pourraient se combiner, et dont l'ensemble définit *l'espace des possibles* pour le futur des négociations. Précisons ces approches :

— La première approche est construite à partir d'objectifs ciblés de réductions et d'un calendrier de leur mise en œuvre, avec des plafonds d'émissions évoluant dans le temps, à partir d'une *formule* qui reflète les responsabilités différenciées des pays, et qui tient compte des réalités politiques présentes et des considérations d'équité à long terme. Cette architecture ambitieuse implique un accord international pour établir un système global de marché des émissions qui relierait les systèmes nationaux et régionaux (Etats de l'Union Européenne ou des Etats-Unis..). Les pays en développement ne seraient pas astreints au début, mais la situation devrait évoluer avec un facteur d'égalisation progressive.

— La deuxième approche est fondée sur des politiques nationales, allant de pair avec un ensemble d'accords internationaux qui traiteraient séparément différents secteurs et sources d'émissions, aussi bien que de questions cruciales pour le changement climatique comme la Recherche & Développement des technologies, la déforestation, et l'adaptation. Les accords sectoriels établiraient des standards globaux pour des industries ou technologies spécifiques (par exemple le CCS) ou des catégories de sources de gaz à effet de serre. Les PED ne

---

<sup>201</sup> Rapport du 24 Novembre 2008 distribué à Poznan : Designing the Post-Kyoto Climate Regime : Lessons from the Harvard Project on International Climate Agreements. Co-directors Joseph Aldy (Resources for the Future), Robert N. Stavins (Harvard University)

<sup>202</sup> Robert N. Stavins est Albert Pratt Professor of Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

<sup>203</sup> A partir des retours de 28 groupes répartis dans le monde (Europe, Etats-Unis, Chine, Inde, Japon et Australie) qui y ont participé

seraient pas exemptés de ces standards, mais il leur serait accordé une aide financière pour s’y conformer.

— La troisième architecture est fondée sur un système de taxes nationales harmonisées sur tous les GES dans tous les pays émetteurs de carbone, la taxe pouvant être réajustée à intervalles réguliers. Cette approche présuppose la conviction que seul le changement de prix des biens et services utilisant de l’énergie fossile pourra modifier les décisions de consommations quotidiennes des ménages et des entreprises. Par conséquent, si les activités émettrices de CO<sub>2</sub> doivent être restreintes, alors leurs prix doivent augmenter. Chaque pays collecterait ses taxes et gérerait comme il l’entend le revenu obtenu. Le système est d’autant plus efficace que le même niveau de taxes négocié internationalement s’impose partout, et est fixé à la source de production.<sup>204</sup> Tous les pays, disent les auteurs du rapport, devraient avoir les capacités administratives suffisantes pour administrer de tels plans. Dans cette approche, les questions d’équité entre pays ne sont pas couvertes par le mécanisme et devraient être réglées à travers des transferts financiers supplémentaires ou d’autres voies d’assistance des pays développés vers les PED.

— Enfin, la dernière approche s’appuie sur des politiques nationales allant de pair avec des systèmes de permis d’émissions échangeables (dans des marchés nationaux ou régionaux), liés directement ou indirectement (selon un mécanisme faisant suite au mécanisme de développement propre). Elle peut apparaître *de facto* comme prolongement continu de l’architecture du processus de Kyoto<sup>205</sup>.

Le choix ultime sera celui des politiques insistent les universitaires de Harvard. Toutefois, ils ne se privent pas de certains jugements : ainsi, le système des taxes, généralement perçu comme le plus efficace et défendu à Poznan par le gouvernement suisse, n’a selon eux aucune chance d’être accepté par les pouvoirs politiques (aversion à l’impôt dans le monde) et ils justifient sa mise à l’écart rapide dans le rapport. La seconde approche, elle, a l’avantage de ne pas agréger tous les types d’émissions et tous les secteurs, et d’être plus flexible pour les défis de long terme du changement climatique. Elle est visiblement sinon leur préférée, du moins celle qui leur semble pragmatiquement la plus efficace. D’ailleurs, le WRI, proche lui aussi des milieux démocrates, a fait circuler un rapport approfondi sur l’efficacité et les avantages des approches sectorielles, auxquelles la Chine n’est pas hostile, pour les futurs accords climatiques internationaux<sup>206</sup>.

Comment se pose la question de l’équité, ou comment se partage la charge entre les pays, - question cruciale pour qu’un accord global ait quelques chances d’être accepté ? En d’autres termes, comment définir (et calculer) la *formule* du “burden-sharing” ? Une voie pragmatique, dit le rapport, est de commencer par se concentrer sur ce qui est politiquement possible et d’identifier une allocation de responsabilité avec des charges appropriées, de façon que chaque pays ait le sentiment que les exigences à son égard sont équitables. Ainsi, la première architecture, la plus ambitieuse, devra établir des objectifs d’émissions plafonds pour les pays, à travers des formules évoluant chaque année d’ici 2100. Les PED n’auraient aucune charge dans les premières années et il ne leur serait demandé aucun sacrifice différent de celui des pays industrialisés. Le rapport souligne que divers facteurs dans la formule délicate (relative au partage de la charge) doivent répondre respectivement à trois aspects de l’équité. Le facteur de progressivité requiert que les pays riches doivent faire des coupes plus sévères par

---

<sup>204</sup> La taxe pour le gaz naturel est fixée aux points de collecte des pipe lines, celle du pétrole aux raffineries, celle du charbon dans les mines etc.

<sup>205</sup> C’est-à-dire sans accord général, en cas d’échec à Copenhague

<sup>206</sup> R.Bradley, K.Baumert, B.Children, T.Herzog & J.Pershing : Slicing the Pie : sector-based approaches to international climate agreements. WRI Report, December 2007.

rapport à leurs trajectoires de référence, que les pays en développement . Le facteur dit de rattrapage tardif (*latecome catch-up factor*) stipule que les pays qui n'ont pas accepté de limiter leurs objectifs sous le protocole de Kyoto fassent des réductions graduelles supplémentaires pour tenir compte de leurs émissions additionnelles depuis 1990. Enfin, le facteur d'égalisation progressive, qui est purement éthique, devra déplacer tous les pays vers une égalité d'émissions per capita à une échéance qui reste à déterminer.

Le projet de Harvard a l'intérêt de dégager ce qui semble, pour de nombreux acteurs et peut-être la nouvelle administration Obama, l'espace des possibles de la négociation à venir. Il définit clairement les profils économiques de chacune des quatre architectures qui s'inscrivent dans une grammaire commune, et il propose une vision des problèmes délicats (équité, *burden-sharing*) à résoudre. Mais, il le fait en étant particulièrement discret sur les formes géopolitiques de gouvernance nécessaires à chacune d'elles, notamment quant au rôle futur de l'ONU.

#### CONCLUSIONS :

Au terme de ces descriptions et analyses, présentons nos conclusions sous formes de dix thèses brièvement résumées . Ces thèses concernent tant le processus des négociations - le "in"- que le "off" de la conférence, qui sont en interactions étroites et dynamiques.

1. Le régime climatique a progressé depuis ses débuts dans des interactions entre science, expertise et politique. Aujourd'hui, l'existence et les risques du changement climatique anthropique ne sont plus contestés par aucun pays ; la référence à l'expertise scientifique du GIEC (notamment le 4<sup>e</sup> rapport de 2007) garde une place centrale dans les COP. Pourtant, les sciences du climat connaissent une évolution sensible, caractérisée par un lien plus direct à la demande politique et sociale, et l'expertise proprement économique joue un rôle accru. Ces liens complexes entre science et politique renforcent le rôle de l'expertise mais sont susceptibles aussi de la fragiliser.

2. Par les idées (scénarios, expériences, projets) qui y sont brassées, le "off" se présente comme le *poumon* de la négociation ; un poumon qui alimente le processus du "in" et offre en retour un public, une caisse de résonance, un terrain d'apprentissage et d'exploration. Les conférences climatiques - (et celle de Poznan n'est pas une exception)- ne sont pas seulement des lieux de palabres, mais bien des *forums hybrides*- (au sens de Callon, Lascoumes et Barthes<sup>207</sup>)- réunissant un très grand nombre d'acteurs (politiques, industriels, scientifiques, citoyens, membres des ONG, activistes etc.) qui se confrontent ensemble aux difficiles problèmes posés par le changement climatique, en y recherchant des solutions concrètes et viables.

3. L'approche pragmatique, qui caractérise cette quête, contourne les affrontements idéologiques, unifie les volontés, et confère un caractère touffu et concret à l'ensemble des sujets abordés. Alors que des conflits majeurs d'intérêts politiques sont présents, la lecture qui en prévaut, en particulier dans le "off", est dominée par des agencements de dispositifs techniques, elle semble parfois euphémique.

---

<sup>207</sup> Voir Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthes : *Agir dans un monde incertain*, Le Seuil, 2001, chap1 Forums hybrides, p 29-60.

4. Une grammaire quasiment unique structure les débats et les perspectives. Son socle s'est constitué à la fin des années 1990, à partir des mécanismes de marché, avec les échanges de permis d'émissions, —le “cap and trade”—, et les trois mécanismes de Kyoto élaborés pour résoudre les questions de réduction. Cette grammaire s'étend aujourd'hui aux questions d'adaptation et de transferts technologiques et financiers. Elle est largement hégémonique, y compris dans les Pays en développement, comme l'illustrent d'une part, la volonté d'y inclure les questions de déforestation et d'autre part, le refus quasi général des taxes. Même dans l'atmosphère de crise financière, caractérisant la période où s'est déroulée la COP de Poznan, aucune discussion sérieuse sur cette grammaire ou sur les impasses de la dérive néo-libérale de la dernière décennie n'a surgi – il est en revanche question d'étendre son champ d'application, et de lui faire porter tout le poids financier d'un futur accord climatique. L'extension très perceptible du business vert dans la COP s'inscrit dans ce mouvement.

5. Un thème a connu une ascension spectaculaire cette année, celui de l'énergie. En effet, bouquets énergétiques, scénarios d'évolution énergétique, et technologies énergétiques ont pris à Poznan une part massive et prépondérante dans le “off”, occupé les esprits et les débats. Par ce biais, derrière le changement climatique se profile un nouvel ordre géopolitique où se conjuguent étroitement les préoccupations de sécurité énergétique et d'émissions de carbone. La prédominance de la question de l'énergie, associée à l'indicateur carbone, contribue à faire émerger un *effet tunnel*, où toutes les activités économiques ne sont jaugées qu'à cette aune-là. Le “tunnel de l'énergie” renforce le privilège énorme accordé à la Technologie, dans l'éventail des réponses au défi climatique. Et parmi les technologies, celle de la “capture et séquestration du carbone” (CCS) est appelée à devenir le centre d'importantes controverses.

6. Paradoxalement, le “tunnel de l'énergie” s'accompagne aussi d'une absence presque totale de discussions sur les modes de consommation de l'énergie, c'est-à-dire sur les modes de vie en tant que tels (transports, habitat, urbanisation), sur les modes de production, de consommation de biens et de développement à venir. Est-ce par respect de la souveraineté des Etats, toujours est-il que rien ne s'échange jamais par exemple sur la destruction du développement rural des pays du Sud (pourtant dénoncée par de nombreux économistes du développement) ou sur l'urbanisation galopante génératrice de pauvreté<sup>208</sup>. Rien ne s'échange non plus sur la dynamique de progression des techno- sciences et ses impasses. Plus généralement, peu de discours de contestation radicale, d'utopies ou simplement de paroles décalées (venus des ONG ou autres<sup>209</sup>) n'ont vu le jour. Paradoxalement encore, le tunnel de l'énergie a tendance à effacer la dimension proprement environnementale du changement climatique, au profit d'aspects principalement techniques.

7. Les organisations non gouvernementales environnementales ont joué dès le début un rôle majeur dans le régime climatique, conférant un crédit moral à l'expertise du GIEC qui s'est avéré très précieux. Ces quelques années, elles ont été rejointes massivement par des organisations de recherches et des think-tank, - phénomène frappant qui illustre les relations poreuses nouvelles entre monde académique et monde politique. Toutes ces ONG oscillent entre quatre fonctions : celle d'une société civile souhaitant exercer des pressions, celle de traducteurs et de relais entre divers mondes, celle (de plus en plus importante) de conseil et de

---

<sup>208</sup> Voir Ignacy Sachs *La troisième rive*, Bourin éditeur, 2007 ou sa bibliographie sur les villes, sur le Brésil etc.

<sup>209</sup> Le seul discours de rupture qui soit apparu a été tenu le dimanche 7 Décembre, hors de la COP, dans une réunion de représentants de groupes (souvent proches d'Attac) pour organiser un rassemblement (baptisé *Climate Justice*) devant précéder la prochaine COP15 à Copenhague. Le thème principal est celui de la dénonciation d'un capitalisme vert qui sera forcément autoritaire et justifiera par la menace de la crise écologique son ignorance des questions sociales. Voir « 20 Theses against green capitalism ». ([www.turbulence.org.uk](http://www.turbulence.org.uk))

soutien logistique pour les PED et, enfin, celle d'experts et laboratoires d'idées ouvrant le champ des possibles. A Poznan, Greenpeace a rempli le mieux cette dernière fonction, mais le risque est perceptible de voir les ONG perdre leur capacité critique des paradigmes dominants.

8. Avec l'ascension du thème de l'Adaptation, les Pays en développement ont reconfiguré la négociation climatique, et introduit leurs préoccupations. La signification de cette victoire est stratégique : les arènes climatiques sont devenues depuis 4 ou 5 ans des enceintes privilégiées de discussions sur le *développement*, sujet que les PED ont thématiqué à Poznan à travers plusieurs points de l'ordre du jour des négociations –mécanisme REDD, financement, vision commune. Les succès diplomatiques de ces pays, la montée en puissance des pays émergents, ainsi que l'incertitude sur le futur rôle des Etats-Unis, pourraient esquisser les contours d'une nouvelle donne géopolitique mondiale. Toutefois, rien n'est vraiment acquis et l'on perçoit, avec l'approfondissement de la crise économique actuelle, que le régime climatique reste subordonné à d'autres terrains de compétitions et d'intérêts.

9. Les arènes climatiques représentent une des premières tentatives de gérer un *bien commun global*. Au-delà des négociations sur les quotas d'émissions, les bouquets énergétiques et les mécanismes flexibles, des questions redoutables d'équité et de responsabilité se posent. Dans un monde où le développement passe par une occupation partielle de notre « atmosphère commune » (shared atmosphere), ces négociations doivent à la fois trouver une façon de rendre compte de l'occupation, aujourd'hui, très inégale de cet espace (principe du pollueur-payeur, compensations financières, etc), et définir un horizon équitable pour le futur (convergence des émissions par tête, de l'intensité carbone, etc.). Ces réflexions en sont à leurs tous débuts, mais les forums climatiques apparaissent comme un champ d'expérimentation pour d'autres défis analogues à venir (biodiversité, eau, etc.) et la structure du processus laisse entrevoir ce "moment cosmopolitique" inhérent, selon Ulrich Beck, aux risques globaux<sup>210</sup>. Au-delà des hésitations, des reculs et des lenteurs, en dépit de larges zones aveugles, ces arènes sont donc inscrites dans une dynamique qui a fait émerger des questions profondes et stratégiques de notre futur.

10. Les problèmes posés par l'avenir de l'humanité sur notre planète (ressources, développement, crise écologique, inégalités) sont désormais liés aux réponses au défi climatique. Celles-ci ne peuvent se réduire, ni à une affaire de "technologies propres ou vertes", et donc de sciences de l'ingénieur, ni à une affaire d'économistes ; même si ces deux ordres de réponses sont absolument nécessaires. La combinaison d'innovations techniques avec des innovations sociales dans les modes de vie (habitation, territoires) doit s'inscrire dans un projet philosophique d'équité humaine à l'échelle mondialisée. Un projet qui fasse droit au caractère multidimensionnel du développement humain. Nous ne disposons pas de critères simples pour l'appréhender. Selon quelles modalités, avec quelles formes politiques de démocratie, à l'échelle mondiale, un nouveau futur peut-il être imaginé et rendu désirable pour le plus grand nombre ? Tout reste à inventer, dans et hors les arènes climatiques.

Paris, 12 Février 2009.

---

<sup>210</sup> Ulrich Beck, *World at Risk*, Polity Press, 2009, chapitres 3 et 5.