

LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

ENTRE PAS DE FOURMI ET GOUVERNANCE INTERNATIONALE

PAR

CÉLINE NÈGRE (*)

C'est désormais un fait : les changements climatiques constituent l'une des données essentielles auxquelles le XXI^e siècle doit faire face. Le phénomène s'impose aujourd'hui de lui-même, tout particulièrement à l'égard des décideurs. Les relais d'informations de plus en plus nombreux et précis, la multiplication d'événements climatiques exceptionnels ainsi que l'approfondissement et la consolidation des connaissances scientifiques sur le sujet ont largement contribué à cette évolution. Le quatrième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), paru durant l'année 2007, confirme deux points essentiels : « *le réchauffement du système climatique est sans équivoque, car il est maintenant évident dans les observations de l'accroissement des températures moyennes mondiales de l'atmosphère et de l'océan, la fonte généralisée de la neige et de la glace et l'élévation du niveau moyen mondial de la mer* » (1). En outre, il est désormais scientifiquement prouvé à plus de 90 % que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre ont constitué l'« *essentiel de l'accroissement observé sur la température moyenne globale depuis le milieu du XX^e siècle* » (2). Sur l'ensemble du XX^e siècle, la température moyenne du globe a augmenté de 0,74° C. La période de 1995 à 2006 rassemble à elle seule onze des douze années les plus chaudes depuis 1850, l'augmentation de la température moyenne durant les cinquante dernières années étant le double de celle observée pour les cent dernières années (3).

Pourtant, malgré la quasi-unanimité de la communauté scientifique à l'égard des changements climatiques, les incertitudes des projections permettant d'identifier les conséquences du phénomène heurtent la précision

(*) Co-fondatrice du Centre de développement de la recherche internationale en environnement (CEDRIE) de l'Université de Montréal (Canada), consultante en droit international de l'Environnement.

(1) *Résumé à l'intention des décideurs – Contribution du Groupe de travail I au quatrième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – Bilan 2007 des changements climatiques : les bases scientifiques physiques*, France, 2 fév. 2007, traduction française provisoire, p. 8, disponible sur le site Internet www.effet-de-serre.gouv.fr.

(2) *Id.*, p. 13.

(3) Pour une synthèse historique de la détection et de l'attribution aux activités humaines des émissions de gaz à effet de serre, cf. Serge PLANTON, « Réchauffement climatique : attribution et recherche des causes », *Responsabilité & Environnement*, n° 47, juillet 2007, pp. 13-15.

spontanément attendue de la science. Il devient dès lors naturellement tentant de considérer les découvertes relatives aux changements climatiques comme une bulle hypertrophiée par effet de loupe, simple résultat des moyens disponibles à la fin du XX^e et au début du XXI^e siècle. La traditionnelle vision prométhéenne largement ancrée outre-Atlantique permet d'escompter que les progrès à venir de la technologie absorberont nécessairement avec le temps les effets pervers des développements précédents. La difficulté légitime pour les non-scientifiques d'appréhender la situation a pour effet d'apporter une opacification, un obscurcissement, plutôt qu'une clarification, ce qui constitue le terreau le plus propice au *statu quo*, c'est-à-dire à l'inaction.

La temporalité particulière qui caractérise les changements climatiques constitue en outre un facteur supplémentaire venant brouiller les cartes. L'urgence extrême de l'action réclamée par les experts afin de contrer l'ampleur catastrophique des modifications climatiques anticipées se fonde sur l'accélération considérable du réchauffement moyen de la surface de la Terre, au regard des millénaires précédents. Difficile, dès lors, de ne pas être sensible aux arguments encore répandus selon lesquels l'histoire climatique de la terre a été marquée par des bouleversements réguliers, entre ères glaciaires, réchauffements et disparitions massives d'espèces. Pourquoi tant d'urgence et de bouleversements volontaires dans les modes de vie modernes, tout à coup, alors que des milliards d'années d'histoire attestent qu'il n'y a là rien d'une première fois ? Sans compter que les décisions à prendre, dont la lourdeur rebute, visent des effets à long terme. De surcroît, entre le passé lointain, le présent et le futur proche, les identifications concrètes des incidences des changements climatiques sont des plus délicates. Est-on déjà entré dans cette ère nouvelle faite d'ouragans ravageurs, de canicules écrasantes et de pôles sans glace ? L'absence de réponse ferme à cette question par les experts eux-mêmes entretient la confusion. Il est impossible d'étiqueter comme manifestations irrécusables des changements climatiques la canicule de 2003 ou l'ouragan Katrina, qui a fait apparaître les États-Unis sous un jour quasi tiers-mondiste, en dépit de leur statut d'hyper-puissance. Toutefois, c'est oublier que météorologie et climatologie sont deux sciences distinctes et que les changements climatiques dessinent une tendance fondée sur des observations précises qui relèvent nécessairement du passé et non une mutation brutale qui serait aisément identifiable par son homogénéité (4).

Dans ces échelles de temps multiples, le constat scientifique fondamental selon lequel les changements climatiques sont dus non seulement à une accélération unique des émissions de gaz à effet de serre, mais également à leur origine anthropique a facilement tendance à passer au second plan.

(4) Cf. notamment Michel DÉQUÉ, « Les projections », *Responsabilité & Environnement*, n° 47, juil. 2007, p. 24.

C'est là pourtant l'essentiel et il s'agit bien d'une première fois, avec toute l'incertitude qui y est attachée. Dans notre ère du risque, un changement de paradigme s'impose quant aux actions à entreprendre. Les différents modes de gestion des risques écologiques déployés jusqu'à présent ont montré leurs limites, tout particulièrement à l'égard des dommages globaux. Entre risque certain – droit de la prévention, entraînant une action immédiate – et risque incertain – attente de la preuve scientifique irréfutable –, on oscille entre un «*présent [qui] se trouve hypothéqué au nom d'un futur improbable*» et un «*long terme [qui] se trouve préempté par le présent sous la pression du bénéfice à court terme*» (5).

Il serait prématuré d'affirmer que ce changement de paradigme a déjà eu lieu. En revanche, malgré les incertitudes persistantes, la transformation profonde du positionnement des différents acteurs sociaux et politiques à l'égard des changements climatiques est indéniable. En quelques années à peine, après des décennies de scepticisme dominant et souvent moqueur, les discours à l'égard des changements climatiques se sont largement modifiés. L'intérêt pour la question a largement débordé les milieux scientifiques et environnementaux. Il touche désormais tous les niveaux : gouvernements, autorités locales, mais aussi et surtout la quasi-totalité du monde privé et économique. La part de récupération est indéniable, mais elle est aujourd'hui loin d'être essentielle. Ce phénomène très récent, cette pénétration de l'intérêt actif pour la lutte contre les changements climatiques de l'ensemble des sphères de la société, atteste d'un véritable saut qualitatif. Ce changement de positionnement de la majorité des acteurs consolide et révèle en même temps la réalité parfois méconnue de la gouvernance internationale des changements climatiques. Les éléments principaux étaient déjà en place au sein des organismes internationaux consacrés au sujet, à commencer par les mécanismes et institutions en lien avec le Protocole de Kyoto. Souvent critiqués, ils apportent néanmoins de nouvelles formes de réponses en tentant de dépasser le constat récurrent de la faible mise en œuvre des instruments internationaux de protection de l'environnement. Deux directions semblent caractériser aujourd'hui la gouvernance des changements climatiques : la verticalité d'un accord international – et des normes nationales qui en découlent – et l'horizontalité – au moins en partie – des réseaux pénétrant désormais l'ensemble des sphères publiques et privées. Avec son lot de chaos, d'écueils et d'inachèvements, une réponse globale à un dommage global existe bel et bien, fondée pour bonne part sur le pari d'initiatives innovantes.

(5) Martine RÉMOND-GUILLOUD, «A la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l'environnement», *RJE*, n° 1, 1992, p. 10.

LA RÉPONSE GLOBALE A UN DOMMAGE GLOBAL

Comme tout dommage global, les changements climatiques ont la particularité d'être à la fois causés et subis par tous. Auteurs et victimes ne peuvent être individualisés, dans un lien de réciprocité. Les dernières inondations qui ont ravagé le Bangladesh en novembre 2007 n'ont pas été causées directement par l'utilisation des voitures américaines ni par les usines chinoises. L'ironie veut pourtant que ce phénomène en vase clos, ignorant les frontières, touche davantage les Etats les plus faibles. Seule une approche globale, par le biais de la multilatéralité, pouvait permettre d'apporter une réponse à ce dommage d'un genre nouveau.

C'est la réponse qu'organise le Protocole de Kyoto (6), consacrant le principe de la responsabilité historique des Etats du Nord. Aucun expert ne le nie : il s'agit d'un pas de fourmi. Ses limites sont évidentes dès lors que les engagements chiffrés de limitation d'émission ne concernent ni les pays en développement ni les Etats-Unis, non partie au Protocole. Il constitue néanmoins le premier pas nécessaire. Son adoption, même si elle était suivie d'un respect scrupuleux, n'a jamais eu pour ambition la résolution immédiate d'une question aussi complexe que celle des changements climatiques. Pourtant, si le Protocole de Kyoto constitue une avancée insuffisante au regard de la diminution nécessaire des émissions de gaz à effet de serre pour maîtriser les changements climatiques – -5 % pour les pays industrialisés durant la période 2008-2012 par rapport à 1990 –, le simple fait d'organiser une coopération internationale axée sur des quotas d'émissions est en soi un élément majeur. Car il ne s'agit pas de limiter les émissions de substances pour lesquelles existent des techniques de remplacement, comme dans le cadre du Protocole de Montréal protégeant la couche d'ozone. C'est la politique énergétique des Etats qui est en cause, la dépendance de tous à l'égard des énergies fossiles et, plus largement, les modèles de développement. Au moins faut-il reconnaître au Protocole de Kyoto le fait qu'il a «démontré, grâce à l'action de l'Europe, la faisabilité d'une politique climatique et l'efficacité d'un marché mondial du carbone» (7).

Ce «système de gouvernance», selon la définition de Philippe Moreau-Defarges (8), n'a pas échoué, malgré les coups de boutoir de ses opposants, Etats-Unis en tête. On l'a pourtant cru mort à plusieurs reprises, particulièrement lors de l'échec de la Conférence des parties de La Haye, en 2000, qui a dû être reprise à Bonn. Le brutal changement de position du Canada – pour cause d'alternance politique à l'issue des élections fédérales –, qui assumait la présidence lors de la Conférence de Nairobi en 2006 – deuxième réunion

(6) Adopté le 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005.

(7) Laurence TUBIANA / Hubert KIEKEN, «Climat : il est urgent d'agir!», *Etudes*, n° 4 066, juin 2007, reproduit in *Problèmes économiques*, n° 2 930, 12 sept. 2007, p. 8.

(8) Philippe MOREAU-DEFARGES, *La Gouvernance*, PUF, Paris, 2003, p. 85.

des parties au Protocole de Kyoto –, faisait redouter un nouvel enlisement. Il n'a finalement eu que des incidences ponctuelles et minimes. La volonté affichée de la nouvelle ministre conservatrice de l'Environnement, issue de l'Alberta et des promesses des sables bitumineux, d'user de la présidence de la conférence pour freiner les négociations a fait long feu face aux autres Etats parties.

Les enjeux stratégiques des changements climatiques, levier de la gouvernance internationale

Au-delà de la question scientifique, ce sont pour bonne part les enjeux économiques des changements climatiques qui ont joué comme un levier efficace dans la prise de conscience d'une action nécessaire. Cela dit, au regard de l'ampleur des coûts qui se dessinent, il n'est pas étonnant que les réponses divergent. La communauté scientifique s'entend en effet sur une limitation nécessaire de l'augmentation du réchauffement moyen des températures de + 2° C par rapport à l'ère préindustrielle – c'est-à-dire environ + 1,3° C par rapport à la température globale actuelle –, soit une concentration maximale de 400 ppm (parties par million) de CO² dans l'atmosphère. C'est d'ailleurs l'objectif que l'Union européenne a adopté. Au-delà, les effets des changements climatiques deviendront ingérables. Concrètement, ce niveau de stabilisation exige que les pays du Nord divisent par 3, voire 4, leurs émissions actuelles de CO² d'ici 2050, les Etats en développement devant en parallèle stabiliser les leurs. C'est en se fondant sur cet objectif que la France a mis en place sa stratégie du «Facteur 4». La France ne fait pas partie des plus importants émetteurs de CO² : elle représente environ 1,5 % des émissions mondiales, tout comme la Corée du Sud, l'Australie ou le Mexique. L'Europe à 27 représente néanmoins 18 % des émissions totales de CO². Les Etats-Unis représentent à eux seuls pratiquement 25 % des émissions globales, la Chine 16 % et la Russie 13 %. Or, le niveau d'accélération de l'augmentation des émissions mondiales est tel (+ 1,9 ppm par an) que, au rythme actuel et sans modification significative, la limite de + 2° C sera atteinte entre 2015 et 2020. Non pas des millénaires, non pas une échelle de temps géologique, mais une dizaine d'années.

L'urgence incessamment répétée par les experts des changements climatiques tient au laps de temps très court qu'il reste pour une action pouvant encore inverser la tendance. Néanmoins, quelle que soit l'ampleur des mesures adoptées et mises en œuvre, l'inertie qui caractérise le système climatique empêche déjà d'éviter une partie des manifestations des changements en cours. Le taux de gaz à effet de serre d'ores et déjà présent dans l'atmosphère depuis le XIX^e siècle oblige à une part d'adaptation incontournable. L'irréversibilité d'une partie des conséquences des changements climatiques est un fait qui donne un aperçu des coûts à venir. Durant les années 1990, les coûts des dommages causés par les phénomènes climatiques ont connu

un premier pic, pratiquement six fois supérieur à celui connu durant les années 1970.

Une première analyse approfondie des incidences économiques des changements climatiques a été établie par le rapport de l'économiste britannique sir Nicholas Stern, publié fin 2006, juste avant la Conférence de Nairobi. En se fondant sur les techniques d'analyse économique les plus poussées, le rapport prend en considération à la fois l'extrême complexité des phénomènes climatiques et le degré d'incertitude qui lui est inhérent. Sur cette base, le rapport Stern estime que, en cas d'inaction, le coût des dommages causés par les changements climatiques atteindra 5 500 milliards d'euros, jusqu'à 20 % du PIB mondial. A l'échelle planétaire, il sera comparable à celui de la crise de 1929 ou des guerres mondiales. Dans tous les cas de figure, l'action aura un coût beaucoup moins élevé – puisqu'il est évalué à environ 1 à 2 % du PIB mondial – que celui de l'inaction.

On comprend dès lors aisément que les impacts des changements climatiques dépassent sensiblement le seul domaine économique. Il s'agit d'une question désormais éminemment stratégique. Déjà, en 1992, année d'adoption de la Convention-cadre sur les changements climatiques à laquelle est lié le Protocole de Kyoto, les conclusions de la réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement soulignaient que *«la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerres et de conflits armés. D'autres menaces à la paix et à la sécurité internationales, de nature non militaire, trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire ou écologique»* (9). Depuis, le développement des connaissances au regard des changements climatiques a montré quels pouvaient être les impacts sur la santé des hommes autant que des animaux et des végétaux du fait notamment de l'apparition de nouvelles maladies et parasites. Plus délicate encore, la question des réfugiés climatiques deviendra certainement un enjeu crucial dans les décennies à venir. Les presque 5 000 morts causés par le cyclone Sidr, au Bangladesh, en novembre 2007, sont encore considérés – au mieux – comme une des tragédies récurrentes que ce pays essuie année après année. Or, une légère élévation des eaux, doublée de la multiplication des événements météorologiques extrêmes du type de celui de cette année, même si elle était absorbable par les pays du Nord, pourrait avoir des conséquences d'un tout autre registre pour les pays en développement, particulièrement ceux représentant des zones côtières peu élevées. Le GIEC estime de 150 à 200 millions le nombre de réfugiés climatiques d'ici à 2050, chassés des deltas du Gange et du Mékong ou repoussés par la désertification grandissante en Afrique et en Asie centrale. Les zones de tension et de conflits se multiplie-

(9) S/PV.3046, 31 janv. 1992.

ront nécessairement, ne serait-ce que pour l'accès à l'eau potable et donc, indirectement, à la nourriture.

On peut espérer que les incidences de l'ouverture de nouvelles voies maritimes, comme le Passage du Nord-Ouest, du fait de la fonte des glaces du pôle, se régleront au niveau interétatique sans conflit majeur. Cependant, les revendications territoriales sur cette zone qui se mettent déjà en place donneront lieu à d'inévitables confrontations, au moins diplomatiques. Le Canada s'y prépare depuis plusieurs années, notamment en développant des affirmations de sa souveraineté, comme avec l'aménagement d'un port en eau profonde sur l'île de Baffin, à Nanisivik, là où se trouvait précédemment un site minier. La stabilisation de cette nouvelle voie navigable signifiera nécessairement perte de biodiversité et de cultures traditionnelles autochtones. Cependant, les enjeux commerciaux et stratégiques les feront très vraisemblablement passer au second plan.

Le repositionnement des discours

L'essentiel des incidences des changements climatiques sera néanmoins largement plus négatif que ces derniers exemples. La réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre au plan mondial est une nécessité au regard des enjeux économiques et stratégiques désormais identifiés et, ce, même si la mise en œuvre rapide de ces mesures n'aura qu'un effet limité sur le climat des trois prochaines décennies. Des options prises dans les prochaines années dépend l'ampleur des changements climatiques et de leurs conséquences pour la seconde moitié du XXI^e siècle. Il n'est pas question ici d'altermondialisme et repenser notre rapport à la production et l'utilisation d'énergie, tout particulièrement pour la production d'électricité et les transports, ne signifie pas le retour à l'âge de pierre. Il s'agit d'avoir conscience des limites des modèles de développement mis en place jusqu'à présent et d'intégrer le fait que l'impossible liaison longtemps entretenue entre économie de marché, progrès et protection de l'environnement est aujourd'hui un archaïsme. L'augmentation actuelle du prix du pétrole ne résoudra pas d'elle-même une partie du problème, ne serait-ce que parce qu'elle entraînera un accroissement, au moins pendant un temps, de l'utilisation du charbon, énergie fossile la plus émettrice de gaz à effet de serre. Elle constitue néanmoins un élément important dans la prise de conscience du nécessaire abandon du système fondé sur le postulat d'une énergie disponible sans contrainte réelle et peu coûteuse.

Il n'est pas étonnant que, dans un cadre de mondialisation aux interdépendances inextricables, repenser les politiques énergétiques conduit plus d'un Etat et d'un secteur industriel à rechigner. Cependant, du fait des perspectives de plus en plus précises qui se dessinent en cas d'inaction et malgré l'obstacle politique du long terme, les positionnements des acteurs ont sensiblement changé durant ces trois ou quatre dernières années. «*Certes*

[le changement climatique] *ne dicte pas encore les gestes quotidiens de chacun, entreprise, service public ou ménage, mais il apparaît comme suffisamment prégnant pour que les grandes sociétés y compris financières, les dirigeants du G8, ceux des principaux Etats américains, du Japon et de l'Union européenne en colorent, infléchissent ou même renversent leurs stratégies habituelles*» (10). La transformation dans la politique générale onusienne est particulièrement sensible : alors que sous l'ère de Kofi Annan la question des changements climatiques était considérée avec sérieux mais ne se voyait pas accorder une place prioritaire, la nouvelle impulsion donnée par Ban Ki-moon est toute différente. La lutte contre les changements climatiques est affirmée et répétée, en l'espace de quelques mois, comme un objectif prioritaire des Nations Unies, le lien étant fait avec la pauvreté et la sécurité internationale : *«dorénavant, le changement climatique ne sera plus une simple préoccupation environnementale. La question est en train d'acquérir une dimension aux conséquences stratégiques [...]. Nous sommes à un tournant aux implications immenses*» (11).

Au niveau national, les transformations sont également sensibles, multipliant les réseaux d'une nouvelle gouvernance internationale des changements climatiques. En France notamment, les analyses se multiplient, issues d'organismes très variés, dans le but d'affiner les connaissances sur les conséquences locales des changements climatiques (12), ce qui constituait jusqu'au quatrième rapport du GIEC un des pôles d'incertitude les plus importants. Remontant jusqu'aux décideurs politiques, ces analyses apportent des éléments très concrets, qui contribuent à orienter les positions des Etats et les normes à adopter.

A l'occasion de son premier discours en tant que Président de la République, Nicolas Sarkozy a déclaré que la France ferait de la lutte contre les changements climatiques son premier combat. L'affirmation est certes un peu lourde pour ne pas susciter le sentiment d'y voir peut-être davantage une posture qu'un engagement présentant un contenu identifié et à la hauteur des mesures préconisées par les experts ; elle crée néanmoins un positionnement, une ligne, et donc des attentes qui, au regard de l'éclairage dont font aujourd'hui l'objet les changements climatiques, pourront difficilement s'arrêter là, sous peine de risque politique majeur. D'autant plus que le «Grenelle de l'environnement» mobilisé par le Président à l'automne 2007 va, au moins en partie, dans le même sens. Cette vaste consultation n'a

(10) Dominique DRON, «La table climatique internationale en 2007», *Responsabilité & Environnement*, n° 47, juillet 2007, p. 79.

(11) Extrait d'une tribune parue dans *l'International Herald Tribune*, 27 sept. 2007, reproduit en français dans *L'Express*, n° 2 944, 6-12 déc. 2007, p. 50.

(12) Un exemple peu souvent cité est le cas du vignoble de Châteauneuf-du-Pape. Entre les années 1970 et les années 2000, les dates des vendanges ont régulièrement reculé : elles se font désormais trois semaines plus tôt. En soi, ce recul n'a pas eu d'incidence sur la qualité des récoltes, mais il est le fruit de l'augmentation régulière des températures et de la sécheresse récurrente dans le sud-est de la France, qui atteint des proportions inquiétantes, la baisse des précipitations empêchant les nappes phréatiques de se reconstituer.

pas – pour l’instant du moins – donné lieu à des résultats d’envergure sur le plan décisionnel; mais elle aura eu au moins le mérite de rassembler les meilleurs experts français et d’identifier des propositions de décisions. Deux types de mesures ont néanmoins d’ores et déjà été annoncés à l’issue de ces travaux : l’élaboration, dans un délai très proche, d’une réglementation obligeant l’isolation des habitations dans un but d’économie d’énergie, ainsi que l’adoption d’une taxe, entrant en vigueur dès le 1^{er} janvier 2008, sur l’achat de véhicules neufs polluants (jusqu’à 2 600 euros).

Dans le cadre de son voyage en Chine, Nicolas Sarkozy a en outre suggéré, le 27 novembre 2007, devant une assemblée d’étudiants, que soit mis en place un *new deal* économique et écologique. Il a proposé officiellement à la Chine de s’engager dans le développement durable et a saisi l’occasion de ce discours pour annoncer le lancement d’une agence franco-chinoise sur les changements climatiques. L’avenir dira s’il s’agit d’un organisme apportant réellement une forme de contribution à la lutte contre le réchauffement général. L’exploitation intensive du charbon par la Chine et son achat de deux usines nucléaires à la France lors du voyage de N. Sarkozy ne change pas en soi grand-chose à la pollution qui commence à étouffer sa population et qui fait de ce pays l’un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre. Cela dit, la Chine a intégré les limites sur le plan énergétique de son développement économique galopant. Les investissements dans les technologies environnementales y sont déjà très importants, pour des raisons économiques évidentes. Au regard du marché automobile, d’abord : grâce à ses atouts de coût de main-d’œuvre, de sa rapidité d’adaptation face aux nouveaux marchés et de l’apport des transferts de technologie, elle deviendra très vraisemblablement le premier fabricant mondial de voitures hybrides dans un avenir proche. A l’égard d’un marché largement négligé par les autres Etats ensuite, celui de l’Afrique : les investissements massifs actuels de la Chine sur ce continent délaissé concernent en effet de plus en plus les technologies environnementales, en particulier l’exploitation de l’énergie photovoltaïque.

LE TISSAGE DES ACTIONS NON GOUVERNEMENTALES DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Les changements climatiques apparaissent désormais de manière prioritaire dans la majorité des agendas politiques. La question est devenue un enjeu électoral de premier ordre, comme en témoignent les élections fédérales en Australie de novembre 2007; l’élection présidentielle aux Etats-Unis en 2008 se jouera en partie sur ce dossier. L’accélération très récente perceptible dans l’appréhension des changements climatiques au niveau gouvernemental et intergouvernemental se double surtout désormais d’une multiplication d’initiatives au niveau infra-gouvernemental. Ce mouvement

venant du bas et non plus du haut atteste certes d'une prise de conscience grandissante, premier pas décisif vers une certaine forme d'efficacité possible; surtout, il met en lumière le tissage rapide de réseaux, à la fois dans les sphères publique et privée, qui constituent autant d'éléments de gouvernance venant s'arrimer aux premiers piliers posés par le Protocole de Kyoto. Les freins et les réticences sont encore très nombreux et la seule existence de ces initiatives à l'intérieur des Etats ne signifie pas que la question des changements climatiques sera résolue dans un avenir proche. Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter à un niveau trop élevé pour être absorbées par les milieux naturels autant que les structures humaines. Une chose est sûre néanmoins: sans une convergence minimale entre les politiques étatiques et les acteurs de la société, aucune action de l'ampleur nécessaire ne sera possible. Or, à côté des obstacles persistants, c'est bien cette convergence qu'on commence à voir se dessiner.

L'explosion récente des actions locales

L'intégration de considérations environnementales par le monde des affaires était considérée jusqu'à il y a quelques années à peine au mieux comme une incongruité; l'idée que la protection de l'environnement ne pouvait générer de réels profits était si ancrée dans les esprits qu'elle semblait indéracinable. Depuis le début des années 2000, l'inversion de la tendance est donc d'autant plus nette. Les rapports annuels de la majorité des entreprises, surtout les plus grandes, font désormais état de leurs investissements en faveur de la lutte contre les changements climatiques. Le réchauffement général et ses incidences est devenu chose sérieuse. De manière logique, les assureurs et réassureurs ont été parmi les premiers à réagir, dont la Lloyd's. En parallèle, le rapport annuel pour l'année 2004 de l'Association des assureurs britanniques mettait en avant la prise en considération nouvelle des mesures adoptées pour limiter les risques de dommages liés aux changements climatiques à la fois par les acteurs publics et privés, afin d'établir le caractère assurable des biens. L'année précédente, en 2003, Swiss Re avait adopté une décision plus drastique encore, refusant désormais de couvrir en responsabilité civile les entreprises n'ayant pas mis en œuvre des mesures suffisantes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Contrairement à une idée reçue, les entreprises les plus émettrices de CO², ne sont pas nécessairement en reste. Bien sûr, les industries pétrolières demeurent les plus réticentes, Exxon Mobil en tête. Cependant, dans ce domaine également les choses évoluent sensiblement. Ainsi, British Petroleum est devenu Beyond Petroleum: le choix pourrait sembler relever de la seule communication, qui se doit d'être dans l'air du temps. Sans nier cet aspect, le virage de la grande pétrolière est aussi et surtout le reflet d'une réalité économique plus profonde. Les stratégies des grandes industries se construisent nécessairement sur des échéances à moyen terme, au regard

des enjeux financiers auxquels elles font face. Ne pas anticiper les tendances à venir et les éventuels investissements qu'elles impliquent crée un risque fort dangereux de perte de parts de marché.

La préparation de la Conférence de Montréal sur les changements climatiques de décembre 2005 avait ainsi fait ressortir un élément *a priori* surprenant de la part des grandes industries canadiennes. Au moment de la Conférence, le Canada avait augmenté ses émissions de gaz à effet de serre d'environ 25 % par rapport à 1990, année de référence du Protocole de Kyoto, au lieu de les réduire de 6 %, comme il s'y était engagé. Il était donc – et est encore – l'un des Etats ayant le plus de retard par rapport à ses obligations conventionnelles. La pente semblait impossible à remonter puisqu'il s'agissait désormais de réduire de 30 % les émissions nationales en quatre ans (2008-2012). C'est le discours largement entretenu par les conservateurs, très proches de l'administration Bush. Pourtant, durant l'année qui a précédé la Conférence, alors que tous les grands industriels ont été rencontrés par les pouvoirs publics, ce n'est pas la réticence à l'égard de l'effort à fournir qui est principalement ressortie, mais la demande, de la part des industriels, de voir élaborées des politiques nationales et provinciales claires, sur lesquelles ils pourraient s'appuyer. Les positions divergeaient et continuent de diverger sur le contenu des mesures à adopter par les pouvoirs publics, mais la demande de réglementation était frappante. Certains, comme le géant de l'aluminium ALCAN, n'ont d'ailleurs pas attendu l'élaboration de politiques claires pour se lancer dans une stratégie de diminution majeure de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Le revirement des entreprises en faveur du «*business vert*» s'explique également par le remarquable potentiel économique que recèle la lutte contre les changements climatiques. Dans un monde de concurrence acharnée, où presque l'ensemble des secteurs est saturé ou en passe de l'être, où les pays les plus riches sont nombreux à lutter contre des taux de chômage élevés, entraînant frilosité, morosité et risque de repli, la lutte contre le réchauffement général ouvre des perspectives d'une ampleur qui s'est rarement présentée dans l'histoire économique du monde (nouveaux métiers, nouvelles technologies, formation, conseils, gestion, adaptation, *etc.*). Le rapport Stern estime que les technologies propres devraient représenter 500 milliards de dollars en 2050. L'investissement massif dans la recherche et le développement devient donc une question stratégique. En France, on estime à environ 400 000 le nombre d'emplois liés actuellement aux nouvelles technologies environnementales. En Allemagne, le chiffre atteint déjà 1,5 million.

Outre l'aspect structurant pour l'emploi et les perspectives strictement économiques ainsi ouvertes, l'enjeu principal relève sans doute d'un autre registre : l'innovation à tous égards qu'implique l'économie des changements climatiques, du BTP aux outils financiers de gestion des émissions de

CO², est porteuse d'une stimulation sociale et d'une confiance en l'avenir dont on sait combien elles font défaut aujourd'hui. Dans son rapport sur la mondialisation, Hubert Védrine souligne cet aspect dans le deuxième point du consensus à atteindre afin de dépasser les peurs sociales nées de la mondialisation : il sera ainsi décisif que « *la France mène des politiques combinées pour tirer le meilleur parti de cette mondialisation. Elle s'adapte, elle se réforme et crée des emplois nouveaux en montant en gamme technologique tout en s'inscrivant dans la mutation écologique de l'économie* » (13).

Le cas des Etats-Unis est particulièrement significatif. Alors que l'administration Bush s'est opposée à la ratification du Protocole de Kyoto, refusant toute limitation contraignante d'émissions de gaz à effet de serre au nom de la préservation du niveau de vie des Américains, et qu'elle a réfuté durant des années l'existence même du phénomène des changements climatiques, les initiatives contraires ne cessent de se multiplier au niveau local. Les principaux investisseurs poussent les entreprises à réduire leurs émissions. C'est l'objet notamment du Carbon Disclosure Project, qui rassemble depuis 2004 des investisseurs institutionnels dont l'extrême puissance financière leur a permis de poser comme condition la publication par les 500 premières entreprises américaines de leurs émissions de gaz à effet de serre et des réductions réalisées. Des entreprises se sont également rassemblées pour faire pression sur l'administration fédérale afin que soient adoptées des réglementations de réduction des émissions. C'est notamment ce que demande l'USCAP (United States Climate Action Partnership), créé en janvier 2007 et rassemblant certaines des plus importantes sociétés américaines (Shell, General Motors, PepsiCo, etc.), qui représentent un chiffre d'affaires total de 1 700 milliards de dollars (14). Projection dans l'avenir oblige, les fonds de pensions (à commencer par Calpers, la caisse de retraite des employés du secteur public de Californie) intègrent désormais largement la condition de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les technologies de production énergétique propres, telles que l'éolien et le photovoltaïque, sont en pleine explosion et les poids lourds de l'économie américaine tels que General Electric ou Alstom ne peuvent voir qu'une opportunité dans ce virage. L'obligation pour les industries de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre signifiera l'investissement dans des équipements adaptés, donc un nouveau marché pour leurs fournisseurs.

Sur le plan politique des Etats fédérés et des villes, les mouvements sont également sensibles. A l'encontre de l'administration fédérale, les deux côtes se sont engagées dans des programmes de réduction de leurs émissions de CO², bien que ce soient les zones géographiques les plus émettrices. Environ 300 villes sont fortement mobilisées, Seattle constituant l'exemple le plus

(13) *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, sept. 2007, p. 9.

(14) Cf. « Changement climatique : les Etats-Unis entrouvrent la porte... », *Problèmes économiques*, 12 sept. 2007, p. 27.

emblématique. La réélection du gouverneur de Californie, Arnold Schwarzenegger, s'est faite sur un programme largement consacré à la lutte contre les changements climatiques. Le Global Warming Solution Act, adopté sous son impulsion en août 2006, engage ainsi la Californie à des objectifs de réduction en deux étapes : revenir, en 2020, au niveau de 1990 et atteindre une réduction de 80 % en 2050. Le premier de ces objectifs est inférieur à celui posé à l'origine pour les Etats-Unis dans le Protocole de Kyoto – - 7 % par rapport à 1990 en 2012 –, mais il concerne la seule Californie. Sur la côte Est, le même mouvement est en cours : le Northeast States for Coordination Air Use, créé en décembre 2005, rassemble sept Etats (région de Boston, Philadelphie, Washington, New York) et vise une réduction de 10 % des émissions de CO² à l'horizon de 2019. En tout, ce sont plus de 30 Etats fédérés qui ont développé des politiques d'action contre les changements climatiques, une dizaine allant jusqu'à la fixation d'objectifs chiffrés de réduction calqués sur ceux de l'Union européenne (15).

L'administration Bush n'est pas les Etats-Unis. Elle ne sera bientôt plus au pouvoir et la situation du principal émetteur de CO² de la planète sera alors sensiblement différente d'il y a à peine quelques années. Son allié de toujours, l'Australie, a finalement ratifié le Protocole de Kyoto avec l'arrivée des travaillistes au pouvoir (16). Après la ratification par la Russie en 2004, qui avait entraîné l'entrée en vigueur du Protocole en 2005, c'est un deuxième partenaire de poids que perdent les Etats-Unis. A la suite d'une valse de plusieurs années entre des intérêts contradictoires, la Russie s'est finalement ralliée à la position européenne contre l'appui à son entrée à l'OMC, malgré l'importance des exportations de son pétrole vers les Etats-Unis. On sait combien traditionnellement l'isolement ne constitue pas en lui-même un argument de poids à l'égard des Etats-Unis. En revanche, leur refus de la multilatéralité dans la lutte contre les changements climatiques pourrait évoluer du fait de la pression qu'ils connaissent au plan interne. Quoi qu'il en soit, que les Etats-Unis fassent ou non leur entrée dans le Protocole de Kyoto, l'ensemble des initiatives internes de lutte contre les changements climatiques qui sont déjà guidées par cet instrument constituent autant de maillons de gouvernance qui, au minimum, s'arriment au Protocole.

L'arrimage au Protocole de Kyoto

S'il comporte les éléments classiques d'un instrument intergouvernemental de surveillance (institutions, systèmes de rapports, réunions régulières des organes politiques et techniques, *etc.*), le Protocole de Kyoto apporte surtout des éléments d'innovation notables dans la coopération internatio-

(15) Cf. Dominique DRON, «La table climatique internationale en 2007», *op. cit.*, p. 83.

(16) La ratification a eu lieu le 12 décembre 2007. Le Protocole entrera en vigueur à l'égard de l'Australie le 11 mars 2008.

nale pour la lutte contre les changements climatiques. Il est en premier lieu caractéristique du changement d'axe perceptible dans les instruments récents de protection de l'environnement global. Contrairement aux instruments antérieurs, son objectif principal est décalé de la recherche du consensus nécessaire à l'élaboration normative, vers l'élaboration d'outils concrets permettant une application efficace des engagements souscrits par les Etats. Dans ce but, les négociateurs du Protocole ont fait appel à des mécanismes nouveaux, inventés pour l'occasion, dont la caractéristique principale est la réconciliation des enjeux économiques et de protection de l'environnement.

La coopération internationale pour la lutte contre les changements climatiques s'organise ainsi notamment autour d'outils économiques. Il s'agit essentiellement des trois mécanismes de flexibilité. Ces innovations confèrent aux Etats parties une marge de manœuvre, la souplesse nécessaire face à la rigidité des objectifs chiffrés de réduction d'émission de gaz à effet de serre et aux difficultés que peut représenter leur mise en œuvre. Tout l'intérêt de ces soupapes de sécurité réside dans l'ancrage dans la réalité actuelle du monde qu'ils représentent, c'est-à-dire des relations dominées par l'économie de marché. Au lieu de considérer que la lutte contre les changements climatiques ne pourrait s'opérer qu'en faisant table rase des modes actuels de production, de consommation et d'échanges, ce qui signifierait l'inaction, le Protocole de Kyoto et ses mécanismes de flexibilité en prennent acte et les pénètrent. Cela n'implique d'ailleurs nullement que certains modes de fonctionnement doivent être profondément modifiés, en premier lieu le rapport à la production et la consommation d'énergie.

Les deux premiers mécanismes de flexibilité, l'Application conjointe (17) et le Mécanisme pour un développement propre (18) permettent de contribuer à l'atteinte des objectifs chiffrés de réduction par le financement, dans d'autres Etats, de projets réduisant les émissions. Le caractère mondial de ces mécanismes autant que leur objet ne vont pas sans difficultés. Evaluer la quantité de CO² qui aurait été émise si tel projet n'avait pas été réalisé constitue ainsi encore aujourd'hui un des obstacles qui n'a pas été entièrement résolu.

Le troisième mécanisme suscite un grand nombre de critiques par certains : le droit d'échange de permis d'émission (19) est en effet souvent perçu comme un simple «droit à polluer», l'expression elle-même soulignant l'aberration qu'il constituerait. Il s'agit pourtant de l'un des outils les plus intéressants, les plus novateurs et les plus prometteurs du Protocole. Les principales ONG de protection de l'environnement, très présentes lors des différentes étapes de négociations, y étaient d'abord logiquement opposées ;

(17) Art. 6.

(18) Art. 12.

(19) Art. 17.

elles s'y sont désormais ralliées. Le caractère planétaire des changements climatiques oblige en effet à appréhender la quantité de gaz à effet de serre dans l'atmosphère de manière globale : le seul objectif qui compte réellement est celui de la baisse de ce taux général. Si un Etat ne parvient pas à atteindre ses objectifs de réduction sur un plan strictement interne, le fait qu'il puisse équilibrer ses «comptes climatiques» en s'alliant à d'autres Etats contribue à avancer vers la baisse générale des quantités de CO² dans l'atmosphère. Au final, cela conduit nécessairement à accorder un prix au carbone. Les Etats n'ont d'ailleurs pas attendu la mise en œuvre du système d'échange de permis d'émissions dans le cadre du Protocole pour tester la formule. Le premier – le Chicago Climate Exchange – est américain et date de 2003. En 2005, un système de quotas échangeables a également été mis en place en Europe – 12 000 sites industriels – et un projet de bourse du carbone est également en cours d'élaboration à Montréal. Les débuts sont nécessairement tâtonnants et les attributions de quotas aux industriels difficiles à évaluer. Cette période d'essai, géographiquement limitée, a néanmoins le mérite de préparer très concrètement le système mondial que prévoit le Protocole de Kyoto pour la première période d'engagement 2008-2012.

Le GIEC constitue également une des innovations les plus décisives dans la coopération internationale pour la lutte contre le réchauffement (20). C'est au fil de l'avancée des connaissances rassemblées dans ses rapports que les négociations relatives au Protocole de Kyoto ont pu progresser. Ce rassemblement institutionnalisé de milliers de scientifiques du monde entier est unique en son genre. Il n'en existe pas d'équivalent, dans aucun autre domaine. Son premier rapport de 1990, malgré ses limites, a été l'un des moteurs pour l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992. C'est également son deuxième rapport, en 1995, et l'évolution des connaissances dont il faisait état qui ont permis de dépasser l'opposition des pays producteurs de pétrole et de passer d'une convention-cadre à un protocole (1997) posant des engagements chiffrés de réduction des émissions. En outre, l'alliance de l'Europe, du Japon et des pays en développement en 2001 aurait eu certainement bien davantage de difficultés à contrer les Etats-Unis et les pays producteurs de pétrole pour l'adoption des Accords de Marrakech – qui rassemblent les procédures des mécanismes de flexibilité et du mécanisme d'observance – sans le troisième rapport du GIEC, surtout après l'échec de la Conférence de La Haye l'année précédente.

(20) Le GIEC a été créé en 1988 lors de la Conférence de Toronto par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Son premier rapport date de 1990 et les suivants respectivement de 1995, 2001 et 2007. Il s'est vu décerner le prix Nobel de la paix 2007, conjointement avec Al Gore.

La coopération internationale pour la lutte contre les changements climatiques ne s'articule pas pour autant uniquement autour d'outils économiques de mise en œuvre, fondés sur des connaissances scientifiques. L'application et le respect des engagements sont en effet garantis par un mécanisme juridique complexe : le mécanisme d'observance. Si l'ensemble des conventions récentes de protection de l'environnement intègre désormais des procédures de non-respect, le mécanisme d'observance du Protocole de Kyoto est indéniablement la procédure de ce type la plus aboutie mais aussi la plus complexe (21). Mettant en place une forme de responsabilité adoucie, adaptée aux caractéristiques d'un dommage où la réciprocité est absente, le mécanisme d'observance structure la surveillance du respect de leurs engagements par les Etats parties. En associant accompagnement, mesures positives de redressement, sanctions éventuelles et institution quasi juridictionnelle, il constitue un élément emblématique des nouvelles formes de gouvernance internationale qui se développent en matière de protection de l'environnement global. Au regard du contrôle ainsi mis en place, il n'est pas étonnant que cette procédure ait été l'un des points d'opposition les plus durs dans le cadre des négociations du Protocole de Kyoto, tout particulièrement entre les Etats-Unis et l'Europe. Pourtant, «*la création d'un marché de droits d'émission créant une valeur du carbone exigeait la négociation de règles précises, dont l'application est vérifiable pour éviter la fraude et garantir le fonctionnement du marché*» (22). L'avenir montrera néanmoins si cette précision ne confine pas à une forme de rigidité excessive, dont la lourdeur se trouverait alors en contradiction avec la souplesse minimale et les ajustements permanents qu'exige une gouvernance efficace des changements climatiques.

* *
*

«*La gouvernance s'inscrit dans la constellation d'idées produites par la mondialisation*» (23). Le cas des changements climatiques constitue un exemple type de cette évolution. La mondialisation est en effet un des facteurs-clefs ayant conduit à la fois à l'appréhension globale d'un phénomène global et à l'innovation dans les réponses qui commencent à y être apportées, faisant pénétrer l'horizontalité des mécanismes en réseaux dans la verticalité des systèmes normatifs classiques.

La consolidation de l'action concertée dans la lutte contre les changements climatiques, dans ses différentes dimensions, est aujourd'hui prioritaire. La Conférence de Bali (3-14 décembre 2007), où se sont tenues la trei-

(21) Cf. Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Changements climatiques – Les enjeux du contrôle international*, La Documentation française / CERIC, Paris, 2007, 383 p.

(22) Laurence TUBIANA, préface à Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *op. cit.*, p. 4.

(23) Philippe MOREAU-DESFARGES, *op. cit.*, p. 6.

zième Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la troisième réunion des parties au Protocole de Kyoto – COP13 / MOP3 –, constituait une étape charnière à cet égard, les délais visés étant particulièrement courts. Son objectif essentiel était d'entamer le processus de négociation nécessaire à l'adoption d'un accord général sur le climat, dont les ratifications pourraient être déposées avant 2012, date butoir, qui marque la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto. Le Plan d'action de Bali, finalement adopté le 15 décembre 2007 par les parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, à l'issue de deux semaines d'intenses négociations jusqu'à la dernière seconde, a retenu l'échéance prévisible de la 15^e Conférence des parties, qui se tiendra à Copenhague en décembre 2009, pour l'adoption d'un tel accord. La tâche sera donc particulièrement lourde pour le groupe de travail établi dans ce but par le Plan d'action (24), puisqu'il ne dispose que de deux ans pour concrétiser cet objectif.

Relativement vague sur des points importants, le Plan d'action n'en constitue pas moins un succès de principe, salué d'ailleurs par les Etats parties. La situation était en effet sensiblement différente de celle qui avait précédé l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997. La question des changements climatiques est en particulier devenue un enjeu stratégique des relations Nord-Sud : les plus grands pays émergents sont en passe de devenir les principaux émetteurs de CO² (Chine, Inde, Brésil), les difficultés de respect de leurs limitations d'émission par le Canada et le Japon notamment avaient modifié la donne au sein des pays de l'Annexe I et le ralliement des Etats-Unis au processus de négociation était devenu impératif, bien que toujours aussi difficile à obtenir. Dans ces circonstances, avoir réussi à lancer le processus de négociations dont dépend l'après-2012 constitue, si ce n'est un franc succès politique, à tout le moins l'évitement d'un nouvel enlisement, dont les incidences sur le plan climatique auraient été désastreuses.

Il reste que, comme souvent, le prix d'une telle entente de principe est relativement élevé. A l'encontre de l'Union européenne, la Russie, le Japon et, sans surprise, les Etats-Unis ont ainsi empêché toute mention d'engagements chiffrés, que ce soit pour les pays développés ou en développement, qui auraient pourtant pu orienter les négociations à venir. L'ouverture ainsi laissée crée indéniablement d'importantes incertitudes quant au niveau des engagements qui seront finalement adoptés. Elle signifie néanmoins en parallèle le retour des Etats-Unis à la table des négociations. Le fait que les négociations d'un nouvel accord sur le climat s'inscrivent au sein de la Convention-cadre sur les changements climatiques – à laquelle les Etats-Unis sont parties – permet de contourner le débat de leur éventuelle ratification

(24) Il s'agit du Groupe de travail *ad hoc* sur l'action de coopération à long terme dans le cadre de la Convention-cadre sur les changements climatiques.

du Protocole de Kyoto. Les pistes de solution avancées dans le Plan d'action de Bali ouvrent également la porte à la reconnaissance des efforts entrepris par les pays en développement en matière d'adaptation aux changements climatiques et de lutte contre la déforestation, ce qui constitue une très importante nouveauté, mais le manque de précision du Plan d'action laisse là aussi la place à tous les degrés d'engagements éventuels futurs.

Bien sûr, une vision optimiste pourrait conduire à voir dans des décisions telle que celle relative au financement du fonds pour l'adaptation (25), finalement adoptée à Bali, les signes d'une impulsion nouvelle, axée sur des objectifs ambitieux. Toutefois, deux ans constituent un délai fort court et l'intensité des négociations à venir ne suffira pas à aboutir à un futur accord d'envergure sur le climat. Encore faudra-t-il passer le cap d'une ambition généralisée sur l'ensemble des points-clefs nécessaires à une lutte collective efficace contre les changements climatiques.

(25) Le montant du fonds devrait s'élever à 215 millions d'euros à l'horizon 2012.