

COMMENT COMPRENDRE L'ECHEC DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE EUROPEENNE A COPENHAGUE ?

PAR

Yves TIBERGHIEEN

Depuis presque vingt ans, l'Union européenne (UE) s'est affirmée comme un leader mondial sur le plan de l'environnement et des efforts pour lutter contre le réchauffement climatique. De nombreux auteurs ont ainsi pu parler de l'UE comme une superpuissance du climat (« *climate superpower* »¹) ou, plus généralement, d'une superpuissance en formation². Dès octobre 1990, les ministres de l'Energie et de l'Environnement des douze pays de la Communauté européenne s'engageaient à stabiliser leurs émissions de gaz carbonique au niveau de 1990 avant l'an 2000. De même, au moment des négociations du Protocole de Kyoto en 1997, c'est l'Union européenne qui dominait l'agenda des négociations en proposant d'entrée de jeu une baisse de 15 % des gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990. A la fin des négociations, l'engagement européen était revenu à - 8 %, mais l'UE s'était imposée comme l'acteur-clef des négociations.

Plus encore, c'est l'UE qui, oeuvrant avec force et conviction, a sauvé le même Protocole de Kyoto en 2001-2002, lorsque le retrait américain et les hésitations russes et japonaises l'ont laissé en suspens. L'Union a réussi à trouver une rare unité pour mobiliser ses ressources internes et diplomatiques et convaincre Japonais et Russes de ratifier, ce qui a permis de franchir la barre requise du nombre de pays ratifiants³.

L'UE a continué sur sa lancée pendant les années 2001-2007, faisant de véritables efforts pour mettre en place les engagements pris et atteindre les objectifs fixés à Kyoto. Ce faisant, elle a joué un rôle de pionnier mondial, en introduisant le premier système de commerce d'émissions (*emission trading system*) en 2003 (Directive 2003/87/EC, entrée en vigueur en janvier 2005), système qui a conduit à la distribution de quotas pour toutes les grosses entreprises européennes. Elle a mis en place un système de suivi annuel très élaboré, mesurant et coordonnant nombre de mesures énergétiques ou fiscales adoptées au niveau national. Ainsi, l'Union dans son ensemble apparaît aujourd'hui en mesure d'atteindre son objectif de Kyoto avant 2012, ce qui en fera sans doute le seul acteur international à tenir ses engagements de 1997, même si un certain nombre de pays ont sévèrement dérapé (Espagne,

Associate professor à l'Université de Colombie britannique (Vancouver, Canada).

¹ Charlotte BRETHERTON / John VOGLER. *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres / New York, 2006.

² T. R. REID, *The United States of Europe : the New Superpower and the End of American Supremacy*, Penguin Press, New York, 2004 ; Rockwell A. SCHNABEL / Francis X. ROCCA, *The Next Superpower ? : the Rise of Europe and its Challenge to the United States*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, 2005.

³ Pour plus de détails sur le jeu politique de la ratification du Protocole de Kyoto, le rôle de l'UE, du Japon, et de la Russie, cf. Kathryn HARRISON / Lisa SUNDSTROM (dir.), *Global Commons, Domestic Decisions : the Comparative Politics of Climate Change*, MIT Press, Boston, 2010 ; Miranda A. SCHREURS / Yves TIBERGHIEEN, « Multi-level reinforcement : explaining European Union leadership in climate change mitigation », *Global Environmental Politics*, vol. VII, n° 4, 2007, pp. 19-46 ; Yves TIBERGHIEEN / Miranda A. SCHREURS, « High noon in Japan : embedded symbolism and post-2001 Kyoto Protocol politics », in Kathryn HARRISON / Lisa SUNDSTROM (dir.), *op. cit.*, pp. 139-168.

Grèce, Portugal et Irlande en particulier). Forte de ces succès, l'UE a annoncé en 2007 un engagement supplémentaire de réduction de ses émissions de 20 % par rapport à 1990 d'ici 2020, promettant ensuite d'accroître cet engagement à 30 % si les autres grands pays la suivaient.

Cette courte chronologie permet de montrer à quel point l'Union européenne a pris à cœur la lutte contre le réchauffement climatique et a joué un rôle moteur dans les négociations internationales. L'UE a eu deux actions principales. D'abord, elle a joué un rôle de leader normatif⁴ au niveau mondial, élevant le sujet climatique au niveau d'un devoir moral et choisissant de devenir la conscience du monde sur ce sujet. Elle se pose ainsi en entrepreneur normatif, capable d'anticiper un besoin et de créer et répandre de nouvelles normes⁵. Le *leadership* européen est devenu une partie importante de la projection de son *soft power*⁶ et de l'articulation de son rôle et de son identité dans le monde.

Ensuite, l'UE a joué un rôle de leader institutionnel, servant de laboratoire pour l'élaboration des institutions et règles mondiales sur le climat. Elle a repoussé la frontière institutionnelle au niveau des engagements généraux et des outils spécifiques (ETS en particulier). Des auteurs américains ont ainsi souligné la perte de *leadership* américain au profit de l'UE sur ce sujet environnemental à forte consonance morale⁷.

Quel est le mécanisme qui a permis un tel engagement européen ? Comment la gouvernance européenne, souvent divisée, a-t-elle pu générer ce *leadership* ? Avec Miranda Schreurs, j'ai avancé dans d'autres écrits l'hypothèse d'une dynamique de « *renforcement compétitif multi-niveaux* » entre les différents pôles de l'UE⁸. En effet, la politique climatique est un domaine de compétence partagée entre l'UE et les Etats, mais avec une forte composante quasi fédérale et une intégration croissante. Dans ce cadre, s'appuyant sur une opinion publique très favorable, une dynamique compétitive pour le *leadership* normatif européen a pu avoir lieu entre quelques Etats-clefs (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Angleterre et, récemment, France), la Commission, et le Parlement européen. La lutte contre le changement climatique est devenue un domaine de réussite de l'intégration européenne.

Et pourtant, à mesure qu'on progresse vers 2009 et le Sommet de Copenhague, force est de constater le soudain effacement du *leadership* européen. A Copenhague, sommet très préparé par l'UE et organisé en terre européenne, non seulement les négociations internationales ont échoué, n'accouchant que d'un texte très flou, qui sauve la face en remettant à plus tard les négociations, mais, en outre, l'Union européenne s'est trouvée absente de la salle-clef où cinq grands pays ont négocié les contours d'un accord de dernière minute : Etats Unis, Chine, Brésil, Inde et Afrique du Sud. Comment l'UE a-t-elle pu en

⁴ Zaki LAÏDI, *La Norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences-Po, 2005 ; Ian MANNERS, « Normative power Europe : a contradiction in terms ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. XL, n° 2, 2002, pp. 235-258.

⁵ Robert C. ELLICKSON, « The market for social norms », *American Law and Economics Review*, vol. III, n° 1, 2001, pp. 1-49 ; Michael HECHTER / Karl-Dieter OPP, *Social Norms*, Russell Sage Foundation, New York, 2001 ; Simon LIGHTFOOT / Jon BURCHELL, « The European Union and the World Summit on sustainable development : normative power Europe in action ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. XLIII, n° 1, 2005, pp. 75-95 ; Ian MANNERS, *Substance and Symbolism : an Anatomy of Cooperation in the New Europe*, Ashgate, Aldershot / Burlington, 2000, et « Normative power Europe... », *op. cit.*

⁶ Joseph S. NYE, *Soft Power : the Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

⁷ Stephen M. WALT, *Taming American Power : the Global Response to US Primacy*, W. W. Norton, New York, 2005.

⁸ Miranda A. SCHREURS / Yves TIBERGHEN, « Multi-level reinforcement... », *op. cit.* et « Multi-level reinforcement : explaining European Union leadership in climate change mitigation », in Kathryn HARRISON / Lisa SUNDSTROM (dir.), *op. cit.*, pp. 22-66..

arriver la ? Est ce dû à un échec de coordination interne ou à une panne soudaine de la capacité d'entraînement européen dans l'arène internationale ?

Cet article revient à la fois sur les succès européens des quinze dernières années et sur l'échec de Copenhague. Ce sommet a en effet marqué les limites d'une approche de *leadership* normatif et institutionnel pour l'Europe. Alors que la part des émissions européennes dans les émissions globales est en baisse rapide – du fait de la hausse des émissions dans les grands pays émergents et même en Amérique du Nord – et que la prochaine étape pour un accord global requiert l'imputation des coûts et de véritables arbitrages, il devient nécessaire d'entrer dans de larges négociations stratégiques avec les acteurs-clefs, notamment les Etats-Unis et la Chine. Or, si l'UE a montré qu'elle était capable de développer un cercle vertueux de mesures de régulation pro-environnementale sur son territoire, le manque d'intégration de sa politique étrangère l'empêche d'ouvrir de véritables négociations multi-domaines avec les Etats-Unis, la Chine ou d'autres pays importants.

LE PROTOCOLE DE KYOTO ET SA MISE EN OEUVRE : RETOUR SUR UN SUCCES EUROPEEN

L'UE a sans conteste été l'acteur le plus innovant des instances de régulation du climat depuis le début des années 1990. De nombreux chercheurs ont décrit les nombreuses mesures énergétiques, fiscales, financières et juridiques qu'elle a prises depuis plus de dix ans et qui ont établi le *leadership* européen dans ce domaine⁹.

Pour expliquer ce résultat, Schreurs et Tiberghien¹⁰ ont montré que l'Union peut être considérée comme une arène de négociations entre Etats membres et institutions supranationales. C'est au sein de cette arène compétitive et dynamique que de multiples leaders ont avancé les idées qui ont permis à l'UE de jouer un rôle de formateur d'agenda au niveau mondial¹¹. La gouvernance de l'UE est par nature ouverte et en perpétuelle évolution. Dans un domaine tel que l'environnement, les différents acteurs européens prévoyant un renforcement probable de l'intégration au fil des années ont essayé d'anticiper cette intégration et de la marquer par leur propre *leadership*. Cela a créé une dynamique inverse à la logique des vétos croisés évoqués par G. Tsebelis¹² Une logique compétitive et dynamique entre différents acteurs disposant d'un droit de veto dans une procédure de codécision peut en effet engendrer un processus de rassemblement (*bandwagoning*).

Dans le domaine climatique, les Pays-Bas ont d'abord endossé le manteau du *leadership* européen, poussant la dynamique interne entre 1992 et 1997. L'Irlande a ensuite joué un rôle

⁹ Bert METZ / M. HULME / Michael GRUBB / Netherlands Environmental Assessment Agency / Tyndall Centre for Climate Change Research, *Climate Policy Options Post-2012 : European Strategy, Technology and Adaptation After Kyoto*. Earthscan, Londres, 2005 ; Miranda A. SCHREURS / Yves TIBERGHEN, « Multi-level reinforcement : explaining European Union leadership... », *op. cit.* ; Jonas TALLBERG, *Leadership and Negotiation in the European Union*. Oxford University Press, New York, 2006 ; Jean-Michel VALANTIN, *Menaces climatiques sur l'ordre mondial*, Lignes de repères, Paris, 2005 ; John VOGLER / Charlotte BRETHERTON, « The European Union as a protagonist to the United States on climate change », *International Studies Perspectives*, vol. VII, 2006, pp. 1-22.

¹⁰ Miranda A. SCHREURS / Yves TIBERGHEN, « Multi-level reinforcement... », *op. cit.* et « Multi-level reinforcement : explaining European Union leadership... », *op. cit.*

¹¹ Angela LIBERATORE, « The European Union : bridging domestic and international environmental policy-making », in Miran A. SCHREURS / Elizabeth ECONOMY (dir.), *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge / New York, 1997, pp. 88-212 ; John VOGLER, « The European Union as an actor in international environmental politics », *Environmental Politics*, vol. VIII, n° 3, 1999, pp. 24-48 ; John VOGLER / Charlotte BRETHERTON. « The European Union as a protagonist... », *op. cit.*

¹² George TSEBELIS, *Veto Players : How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

fort pendant sa présidence, permettant d'obtenir un accord avec la Russie. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont joué un rôle prépondérant tout le long des quinze années passées, particulièrement pendant leurs semestres de présidence (2005 pour le Royaume Uni et 2007 pour l'Allemagne)¹³. Londres a aussi joué un rôle-clé dans la fiabilisation du système ETS en 2005-2006¹⁴. La France a commencé à se mettre au diapason au début du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Pour sa part, la Commission n'est pas restée en reste depuis le début des années 2000, intervenant de façon déterminante, notamment par la constitution du système ETS et l'établissement des institutions de surveillance des progrès de chaque pays. Le Parlement a souvent été un conduit pour l'influence des organisations non gouvernementales (ONG). La multiplicité des sources de *leadership* et la passation du bâton de relais entre ces acteurs ont permis une dynamique forte, qui a soutenu le *leadership* européen sur la scène internationale.

LE CHANGEMENT DU CONTEXTE INTERNATIONAL APRES 2007

Au milieu des années 2000, le jeu international se met à changer et rend plus difficile l'approche normative et institutionnelle de l'Union européenne. La date d'expiration du Protocole de Kyoto est prévue en 2012. Or, le successeur de Kyoto est à la fois bien plus important pour l'avenir de la planète et bien plus difficile à négocier. Plus important parce que de nombreuses études scientifiques démontrent une accélération du processus de changement climatique et la possibilité de risques majeurs pour l'avenir de l'humanité si la dynamique n'est pas infléchie fortement avant 2030. Et plus difficile parce qu'il devient indispensable d'inclure les Etats-Unis et les pays émergents tels que Chine et Inde pour que l'accord ait un sens. Certes, les négociateurs ne partent pas d'une table rase et peuvent compter sur l'apprentissage cumulé depuis 1997 et sur la réalité d'institutions et de mécanismes désormais fonctionnels. En revanche, une limitation de la hausse de température atmosphérique à 2 degrés Celsius – seuil maximum pour éviter un emballement climatique – d'ici 2050 impliquerait de véritables arbitrages et des mesures prises de concert par tous les pays.

Dans ce contexte, la coordination nécessaire entre les principaux pays du monde pour inverser la tendance climatique mondiale souffre de toutes les pathologies d'un problème d'action collective¹⁵ à la puissance dix. Tous les pays ont intérêt à éviter la destruction de la viabilité de la Terre à long terme et la plupart ont, à court terme, intérêt à éviter les inondations, sécheresses et autres catastrophes qui promettent de s'accélérer dans les prochaines années. Chaque pays peut espérer faire moins que les autres et obtenir un gain de compétitivité et de richesse aux dépens des autres. Le manque de crédibilité des engagements de la plupart des pays – sauf l'UE ! – et la difficulté de suivre et punir tout dérapage rend tout accord *ex ante* très difficile. Comme l'ont montré M. Olson et Hardin, le problème s'aggrave lorsque le nombre de pays s'accroît, lorsque le degré d'incertitude augmente, de même que l'asymétrie entre les bénéficiaires des gains et ceux qui doivent porter une plus lourde part des coûts.

Les négociations climatiques post-Kyoto accumulent toutes ces tares institutionnelles. Le nombre d'acteurs est très large, puisque le cadre de l'ONU rend le jeu ouvert à tous,

¹³ Jonas TALLBERG, *op. cit.*

¹⁴ Roger HARRABIN, « Germany to spark 'climate crisis' », BBC News, 27 juin 2006, disponible sur le site Internet news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/5121334.stm.

¹⁵ Russell HARDIN, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982 ; Mancur OLSON, *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Harvard, 1965.

contrairement à la logique de club qui a permis à l'UE ou au GATT – et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – de grandir et d'institutionnaliser la coopération réciproque entre Etats membres. Il y a encore une forte incertitude scientifique sur les mécanismes du changement climatique. Les coûts sont imputables à très court terme et comportent un risque de baisse de la croissance pour de nombreux pays, alors que les gains sont à long terme et indirects (absence de catastrophe). Les coûts à court terme sont censés être concentrés sur les pays industriels, qui sont responsables des émissions historiques, alors que les gains sont plus évidents pour les pays émergents et les autres pays du Sud – qui sont plus vulnérables. De plus, les Etats-Unis en particulier refusent un cadre onusien qui intègre des notions de justice historique et se révèle favorable à la montée en puissance des pays émergents, alors même qu'ils se sentent déjà menacés par cette montée en puissance de la Chine ou de l'Inde.

Ainsi, à partir de 2007-2008, le jeu international des négociations climatiques change fondamentalement et plusieurs tendances réduisent l'espace disponible pour un accord. Premièrement, le jeu s'élargit ; immédiatement, étant les deux leaders au niveau des émissions mondiales, les Etats-Unis et la Chine apparaissent comme les deux acteurs essentiels. Ensuite, avec l'élection des démocrates au Congrès en 2006 et du président Obama en 2008, les Etats-Unis reviennent en force dans le jeu, expriment leur souhait de faire avancer les négociations. De son côté, la Chine s'engage également, affirmant d'un côté son soutien au cadre de Kyoto et à l'ONU – refusant ainsi un accord G2 entre Chine et Etats-Unis v, tout en insistant sur la responsabilité historique différenciée des pays développés et des pays du Sud. De plus, le Japon et le Canada, alliés naturels de l'Europe pendant la ratification de Kyoto, ont changé de gouvernement et ont tous les deux pris une tendance plus conservatrice – à partir de 2005 –, laissant filer progressivement les émissions et leur capacité à remplir leur engagement. Le cas du Canada est le plus étonnant : après avoir été à la pointe des questions environnementales pendant des années, le pays affirme tout d'un coup qu'il abandonne les objectifs de Kyoto et qu'il ne s'y sent plus lié ; il risque désormais de dépasser son objectif pour 2012 d'environ 35 % à 40 %. Enfin, après 2008, le jeu international est rendu encore plus difficile sur le plan politique par la crise financière globale, qui ajoute à l'équation complexe des négociations beaucoup d'incertitude, de conflits économiques et de priorités différentes.

Un fait majeur qui change la donne des négociations est l'évolution des parts d'émission par les différents acteurs. En 1997 à Kyoto, il était décidé de ne considérer que les émissions des pays développés (pays de l'Annexe 1 du Protocole). En effet, les données de 1990 montraient que ceux-là étaient responsables de deux tiers des émissions de gaz à effet de serre (14 milliards de tonnes contre 7 milliards de tonnes dans les pays en voie de développement)¹⁶ : les Etats-Unis représentaient 36 % des émissions de pays développés (23,2 % des émissions mondiales) et l'Europe des Quinze 24 % (15 % du total mondial). La Chine ne représentait que 10,7 % des émissions mondiales.

En l'an 2000, la part des Etats-Unis reste prépondérante avec 21 % du total mondial ; la Chine est en seconde place avec 15 % et l'Europe des Quinze tombée à 14%¹⁷. En 2008, l'ordre des pays est totalement inversé : la Chine – qui a connu une hausse de 192 % entre 1990 et 2008 – est désormais en tête avec 22,3 % des émissions mondiales ; les Etats-Unis restent déterminants avec 19 % des émissions ; Chine et Etats-Unis représentent à eux deux

¹⁶ Source : International Energy Agency (IEA), « CO2 emissions from fuel combustion (highlights) », 2010, table 1, p. 13, disponible sur le site Internet www.iea.org/co2highlights/CO2highlights.pdf.

¹⁷ Source : WRI, « Navigating the numbers : greenhouse gas data and international climate policy – part I », disponible sur le site Internet pdf.wri.org/navigating_numbers_chapter2.pdf.

41 % des émissions globales, alors que l'Europe ne représente plus que 11 % des émissions à Quinze et 13 % à Vingt-Sept¹⁸.

En somme, l'effet de levier joué par l'Europe – avec l'appui de ses soutiens japonais et canadiens à l'époque de Kyoto – est devenu bien plus faible en 2009 qu'en 1997. Cette influence devrait encore se réduire considérablement au cours des années à venir.

Le premier coup de semonce pour l'Europe a eu lieu à la Conférence de Bali, en décembre 2007. L'Europe essayait d'obtenir un engagement de tous les pays développés de réduire leurs émissions de 25 % à 40 % d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990. Bien sûr, une telle position était particulièrement difficile à obtenir des partenaires nord-américains, alors que les Etats-Unis étaient en 2008 à 15 % au dessus du niveau de 1990 – et donc 22 % au-delà de leur objectif de Kyoto –, tandis que le Canada se trouvait 27.4 % au-dessus du niveau de 1990 – soit 33,4% au-delà de l'objectif de Kyoto¹⁹. A Bali, l'UE s'est trouvée isolée pour la première fois, faisant face à une opposition frontale non seulement des Etats-Unis, mais aussi du Canada et du Japon. De son côté, la Chine jouait un rôle important au sein du nouveau G77 regroupant les pays en développement, obtenant un assouplissement des objectifs assignés à ceux-là. Bali accouchait juste d'une promesse de se retrouver à Copenhague pour un engagement plus sérieux, assorti d'objectifs pour les pays développés et d'objectifs clairs pour les pays en développement en échange de financements par les pays développés. L'UE avait essuyé un grave échec, ce qui ne l'empêcha pas de redoubler d'efforts dans la préparation du Sommet de Copenhague.

Avant de nous concentrer sur les déficiences européennes au cours de la conférence de Copenhague, il importe de souligner les faiblesses structurelles de l'architecture des négociations. Certes, l'automne 2009 pouvait prêter à espérer, car les mois qui ont suivi les sessions de l'ONU et du G20 fin septembre 2009 ont été marqués par une dynamique compétitive d'annonces d'efforts par de nombreux pays. Même la Chine fit un coup d'éclat à l'ONU en septembre 2009 en promettant de réduire son intensité énergétique de 40 à 45 % d'ici 2020. Toutefois, le jeu mondial présentait trois grandes faiblesses qui s'ajoutaient au problème fondamental du dilemme d'action collective décrit plus haut.

Premièrement, la structure institutionnelle des négociations est devenue trop large et complexe. Alors que 10 à 20 gros acteurs représentent l'essentiel des émissions et du problème, les négociations ont mis face à face 192 pays et des centaines d'acteurs non étatiques (ONG, organisations internationales, etc.). Ce cadre permet à des pays tels que le Soudan ou le Venezuela de jouer un rôle public majeur, ce qui ne contribue pas à faciliter une véritable négociation stratégique entre les acteurs qui comptent (Etats-Unis, Chine, Inde, Europe, Japon, etc.). Le cadre institutionnel actuel ne facilite pas la résolution du problème d'action collectif et n'aide pas les Etats à formuler des engagements crédibles envers leurs partenaires. Le même problème apparaît visiblement encore à Cancun en décembre 2010, la voix des gros acteurs éléphants se trouvant noyée face à des acteurs petits mais vocaux tels que Bolivie et Venezuela.

Deuxièmement, le moment de Copenhague ne convenait guère à l'obtention d'un résultat, en raison des contraintes de politique nationale qui pesaient sur les deux acteurs pivots qu'étaient les Etats-Unis et la Chine. Aux Etats-Unis, les conséquences de la crise financière et l'inertie du Sénat – incapable de trouver une majorité pour faire avancer la législation sur le climat – rendaient le Président incapable de s'engager sur toute avancée

¹⁸ Source : International Energy Agency (IEA), « CO2 emissions from fuel... », *op. cit.*, p. 13.

¹⁹ *Ibid.*

majeure. Une fois l'acteur dominant lié, la dynamique de négociations est fortement contrainte. Ce problème était renforcé par un autre facteur de blocage en Chine, où la préparation de la succession du leader actuel (Hu Jintao), du gouvernement et du *politiburo* en 2012 rend tout arbitrage majeur entre climat et croissance impossible : une telle décision est bloquée dans le *politiburo* actuel, les principaux leaders cherchant à se positionner pour 2012 ; sur la défensive par rapport au *politiburo*, le président Hu Jintao et le premier ministre Wen Jiabao plutôt en faveur d'action forte sur le dossier environnement, se révèlent particulièrement sensibles à la dimension de justice et de réputation nationale.

Troisièmement, les Etats-Unis et la Chine se trouvent pris dans une logique de concurrence et de transition hégémonique²⁰, où toute décision sur le climat est colorée par la question des gains relatifs par rapport à l'autre pays. Soucieux de la croissance vertigineuse de la Chine, qui risque de dépasser les Etats-Unis autour de 2025-2030 comme première économie du monde, les Etats-Unis n'ont aucune envie de prendre des engagements asymétriques qui ne feront qu'accélérer cette transition. De leur côté, les Chinois refusent de bouger tant que le pays responsable de la majorité des émissions historiques refuse de bouger.

Tout cela forme un jeu très différent de celui que l'Europe a pu dominer en l'absence des Etats-Unis et de la Chine entre 1997 et 2007 !

L'ECHEC DU SOMMET DE COPENHAGUE : LES FAIBLESSES EUROPEENNES DANS UN CONTEXTE NOUVEAU

A Copenhague, l'approche normative et institutionnelle des Européens a fait apparaître l'UE comme un albatros normatif au sein d'un jeu devenu réaliste. Alors que les discussions étaient centrées sur une plus juste distribution des coûts associés aux efforts énormes devenus nécessaires pour empêcher l'emballement du climat avant 2050, l'Europe a offert une position maximaliste et moraliste qui l'a isolée. En présentant une position forte bien au-delà de celle de tous les autres pays – hormis le Japon de 2009 –, l'Europe occupe un des pôles du spectre des options politiques, renonçant ainsi à la possibilité de jouer un rôle de pivot ou de médiateur. Cette position permet d'aligner l'Europe sur une position proche de celle des ONG, mais non pas d'agir sur le bras de fer entre Etats-Unis et Chine (avec Inde, Brésil, et Afrique du Sud).

Le jeu des négociations climatiques actuels est devenu un jeu de calcul réaliste des avantages que peut obtenir chaque pays en fonction de l'accord qui sera conclu. Il a quitté la sphère purement environnementale pour entrer dans la sphère de la haute politique et de la politique étrangère à son plus haut niveau. On peut en prendre pour preuve la forte implication des ministères des Affaires étrangères, qui ont pris le dessus sur les ministères de l'Environnement et de l'Energie dans beaucoup de pays : dans ce contexte, il s'agit de nouer des alliances stratégiques et de lier les arbitrages sur le climat à d'autres secteurs et d'autres décisions, afin de produire un effet de levier. L'UE est particulièrement faible à ce jeu, du fait du manque d'intégration institutionnelle de sa politique étrangère. Elle s'est montrée incapable de mener un dialogue stratégique fort avec les Etats-Unis et la Chine. A Copenhague, le négociateur européen de la Commission avait un mandat et une position négociés par les Etats membres, mais n'avait pas l'autorité requise pour entamer des négociations avec les Etats-clefs en mettant dans la balance d'autres sujets. La division entre la Commission et les Etats à Copenhague est le facteur institutionnel qui a conduit à

²⁰ Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge / New York, 1981.

l'exclusion de l'UE dans la dernière salle des négociations entre États-Unis et Chine, Inde, Brésil et Afrique du Sud.

Bien sûr, des facteurs internes à l'UE ont aggravé cette carence institutionnelle, limitant d'autant l'impact européen. En 2008-2009, la logique de renforcement compétitif du *leadership* européen dans le domaine du climat évoquée plus haut avait atteint ses limites, du fait de l'apparition de cinq divisions internes lors de la préparation de la Conférence de Copenhague. Les tentatives de la Commission en faveur d'objectifs plus exigeants ont conduit à de fortes divisions entre les anciens membres de l'UE et les nouveaux membres, particulièrement la Pologne. Ensuite, le débat autour de la directive sur les émissions automobiles a révélé une forte opposition allemande et des tensions entre la France et l'Allemagne. L'Allemagne, traditionnellement en pointe sur le climat, s'est soudainement retrouvée en position de freinage afin de protéger son industrie automobile. Les tensions franco-allemandes se sont aussi accrues sur la question du nucléaire, la France poussant à une extension et à son inclusion dans les énergies renouvelables. Une quatrième tension a opposé les pays du Nord et ceux du Sud, comme l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Italie, lesquels, ayant laissé dérapé leurs émissions, se trouvaient en position de passagers clandestins (*free riders*) par rapport à leurs partenaires du Nord. Une dernière tension tenait au débat sur l'intégration de la politique énergétique, sans doute devenue nécessaire pour faire avancer la transition énergétique, mais qui suscitait de fortes réactions parmi des États habitués à suivre leurs propres voies. Ces cinq axes de tensions ont rendu la position européenne à la fois plus faible et moins souple à Copenhague. On était décidément bien loin de l'unité de 1997 ou de 2001-2002 face à des Américains frileux.

Il convient aussi de relever une carence flagrante dans la préparation européenne : l'absence d'alliance avec le Japon, qui venait de passer par un changement de gouvernement et de régime et de prendre un virage pro-environnement et pro-ONG très fort. En effet, le 30 août 2009, les élections législatives avaient engendré un raz-de-marrée électoral, balayant le Parti libéral démocrate (PLD), formation conservatrice au pouvoir depuis 1955 – avec une brève exception en 1993. Le nouveau Premier ministre, Yukio Hatoyama a immédiatement effectué un revirement massif sur la politique climatique, s'engageant à réduire les émissions du Japon de 25 % d'ici 2020 si les autres pays importants s'engageaient à des mesures fortes eux aussi ; ce faisant, le Japon s'alignait *de facto* sur la position européenne. Cependant, du fait de la faiblesse des relations institutionnelles entre le Japon et l'UE, ces deux acteurs importants n'ont pas eu l'occasion de préparer ensemble Copenhague et de maximiser ainsi l'impact de leurs positions fortes. Tous deux se sont donc retrouvés isolés au cours des négociations.

En décembre 2010, lors de la Conférence de Cancun, le jeu est pratiquement le même qu'à Copenhague, à cela près que Japon, Canada et Russie ont présenté des positions fermes, s'opposant à la prorogation de l'accord de Kyoto en l'absence des États-Unis et de la Chine. Et les États-Unis ont paru encore moins impliqués qu'à Copenhague. L'Europe se retrouve seule à soutenir Kyoto, en partenariat avec les pays en voie de développement, mais toujours sans que son bon exemple ne réussisse à engendrer une dynamique de traction par rapport aux autres acteurs.

* *

*

L'Union européenne a joué un rôle remarquable pendant vingt ans au sein des négociations internationales touchant au réchauffement climatique. C'est elle qui a fait progresser le débat normatif et institutionnel à Kyoto en 1997. C'est elle qui a sauvé Kyoto en organisant un réseau de soutien international et en prenant des mesures fortes en Europe. Ce rôle de *leadership* était lié à une dynamique de renforcement positif entre ses différents pôles institutionnels. Etant donné le fort soutien de l'opinion, la Commission et le Parlement ont été pris dans une logique compétitive avec quelques Etats-clefs, notamment les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni. La lutte contre le réchauffement climatique a permis de démontrer que l'UE marchait et que sa méthode de gouvernance fondée sur la codécision et des compétences partagées dans le domaine de l'environnement pouvait générer un cycle dynamique fort et efficace.

Toutefois, cette période dominée par l'UE a touché à sa fin autour de 2007, du fait d'un changement profond du contexte international. Dans un contexte plus ouvert, plus large, plus réaliste et plus fluide, où la rivalité entre les Etats-Unis et la Chine est devenue l'axe principal des négociations climatiques, la méthode normative européenne n'offre pas les moyens d'une action plus stratégique avec les Etats-clefs. Pour jouer un rôle central et influencer la création du prochain accord climatique, l'UE a besoin d'une meilleure coordination de sa politique étrangère afin de pouvoir s'engager dans une négociation stratégique et cohérente à long terme avec les Etats-Unis et la Chine, ainsi qu'avec la Russie, le Brésil et l'Inde. Il est également possible qu'une partie des grands arbitrages nécessaires à des avancées sur le plan climatique ne puissent se faire qu'au sein d'un forum plus large, tel que le G20. A ce niveau aussi, une coordination plus poussée est indispensable si l'UE entend continuer à jouer un rôle international fort.