

De Poznan à Copenhague, le Grand Jeu des négociations sur le changement climatique

Par Fabien Monteils
Bonn, Allemagne
avril 2009

La septième session de l'AWG-KP et la cinquième session de l'AWG-LCA qui se sont tenues à Bonn entre le 29 mars et le 8 avril marquent le premier jalon en 2009 pour les négociations dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). La communauté internationale est entrée dans la dernière ligne droite vers Copenhague, et devra s'y accorder en décembre sur un dispositif international pour relayer le Protocole de Kyoto après 2012. L'enjeu des négociations est à la hauteur de la complexité diplomatique. Car derrière la question du changement climatique, c'est certainement la transformation de nos modèles de société voire notre propre survie qui se jouent. Difficile d'étudier une problématique et de faire émerger un consensus sans l'associer à tant d'autres, la suspendre, la conditionner à d'autres consensus qui incluent des sphères de négociations toujours plus complexes. La Feuille de Route de Bali organise les négociations autour de cinq piliers : la Vision Partagée, l'Adaptation, l'Atténuation, la Technologie et les Financements. Derrière ces piliers largement interconnectés, rares sont les sujets d'économie, de société, d'institution ou encore de culture laissés à l'écart : des multiples secteurs d'activités de nos sociétés à la préservation des droits des peuples indigènes en passant par les règles du commerce international, ou encore la nécessaire déclinaison dans un dispositif opérationnel de notions aussi abstraites que l'équité devant l'espace carbone disponible et la responsabilité historique des peuples et des nations devant l'empreinte carbone.

L'Hôtel Maritim de Bonn qui a accueilli ce cycle de négociations s'est donc transformé en une véritable ruche, où les diplomates s'affairent pour construire les composantes du futur accord sous la contrainte d'un agenda excessivement serré. Difficile de prendre du recul dans cette course de tous les instants, où les accords se négocient davantage dans l'ombre des salons adjacents que sous les lustres des salles de conférence. Succès sur tel point, avancée ici, blocage là... au cœur des tractations, focalisé sur les petits pas quotidiens, il est difficile de conserver une vision d'ensemble, de maintenir l'ordre des finalités et de percevoir le sens profond de la dynamique engagée. Pourtant, cette démarche nous éclaire sur le niveau d'avancement réel des négociations, sur la relativité du vrombissement diplomatique ambiant, et sur la probabilité de répondre aux véritables enjeux d'ici à Copenhague.

En réalité, les fondamentaux du « Grand Jeu » n'ont pas changé. Les préoccupations maîtresses restent le développement économique des pays ou des groupes régionaux, dans une logique de compétition internationale exacerbée par la situation de crise et le sentiment de plus en plus aiguë de la rareté des ressources. Le changement climatique n'a pas encore su s'imposer comme une finalité en soi, et reste un élément de contexte voire un instrument dans la stratégie de puissance des nations. Nous envisagerons ici d'inverser l'ordre des déterminants : et si le réchauffement climatique devait nous imposer une réalité bien plus contraignante, et des options de négociations bien plus restreintes, en opposition au sentiment fallacieux mais vivace que les hommes ont encore le choix ? Et si la réalité de la situation mondiale en 2020 devait résulter davantage des dynamiques naturelles en marche que de la capacité des Parties à la CCNUCC à construire la vision commune d'un avenir sans carbone ? Nous discuterons alors des situations et positions des principaux acteurs de ce Grand Jeu, et des scénarii diplomatiques qui permettraient à l'homme de rester maître de son destin.

*
* *

Le changement climatique est un dommage collatéral de la transformation industrielle et économique des sociétés occidentales, puis du monde globalisé, au cours des deux derniers siècles. Il n'est le fruit volontaire d'aucune démarche consciencieuse et organisée. En revanche, il met l'ensemble de la communauté internationale au pied du mur, devant le choix copernicien d'une révolution subie ou assumée. Premier écueil : faites entrer l'accusé ! Personne. Le changement climatique s'est imposé au sommet de l'agenda des négociations internationales. Il menace l'ordre mondial et la survie de nos sociétés. Pourtant, le défi fondamental n'est pas ici de rapprocher deux ennemis, deux blocs, en trouvant des compromis, mais de construire de manière collective un projet de sociétés mondiales qui fait sens face à une menace qui n'a pas d'ambassadeur à la table des négociations. Premier écueil, première erreur : c'est humain, il fallait chercher des coupables ! Et on en a trouvé, assez facilement dans un premier temps, et les pays industrialisés ont pu, à juste titre, être circonscrits dans une Annexe 1 et soumis à des objectifs de réduction. Responsables historiques sans aucun doute, et après ? Généralement, le problème est à moitié résolu dès lors qu'on tient les coupables... mais pas ici. Parce que les coupables d'hier ne sont pas systématiquement les coupables annoncés de demain ! Parce que la distribution des torts repose sur des notions de responsabilité, d'équité, de « droits de l'homme » particulièrement flous et mal définis, et sans doute dépassés par la situation historique que nous connaissons. Or, à trop se focaliser sur les responsables, on en oublie

de construire une solution crédible. On se concentre sur l'autre, sans trop savoir en quoi on contribue soi-même à la solution.

« Tous les hommes sont égaux en droit, et disposent ainsi du même droit à émettre du carbone. » Effectivement, en principe... Mais dans un monde fini, il vaut parfois mieux être inégaux et en vie qu'égaux dans le cataclysme. Ainsi, la responsabilité de la communauté internationale à garantir l'accès équitable de chaque individu sur terre à une « surface d'émissions de carbone », louable au demeurant, ne peut se construire que si cette même communauté internationale dispose d'un plan d'action réaliste et viable. Or, la seule vision politiquement correcte et collectivement acceptée, à quelques rares exceptions près, reste celle d'une planète aux ressources infinies hébergeant 9 milliards d'être humains et autant de frigidaires, de voitures, de téléphones portables, de steaks quotidiens si possible biologiques et de voyages annuels aux Antipodes. Mais la planète étant limitée, l'équation ne tient pas. Doit-on rappeler que l'équation ne tient déjà plus depuis le début des années 1970, que chaque jour qui passe réduit notre patrimoine collectif, et donc notre propension à partager. La vision n'est pas crédible. Et à défaut de gouvernance internationale sur ces sujets au cœur des souverainetés nationales, quels sont les Parties qui avancent des propositions concrètes pour construire une vision réaliste, intégrant la régulation démographique, définissant un modèle de société et de consommation fondé sur le partage et la modération ? A de rares exceptions près, là encore, c'est le néant. Dans un monde dont on touche désormais cruellement les frontières physiques, invoquer le sens du partage n'est réaliste que dans la mesure où chacun sait se satisfaire de peu. Ironiquement, il semble que toutes les victimes d'hier et d'aujourd'hui défendent leur droit à devenir les coupables de demain... et à ce jeu, demain est gravement compromis. Il est naturel de pointer du doigt les responsables et d'exiger d'eux des engagements et des actions correctrices à la hauteur de leur responsabilité. Mais ces exigences doivent s'inscrire dans une vision réaliste de l'avenir, fondée sur l'équilibre davantage que sur la compensation.

Les « droits universels » auxquels chacun se réfère pour défendre ses propres intérêts, souvent légitimes, ne sont malheureusement pas tous solubles dans un monde fini au bord du dérapage climatique incontrôlé. Comment concilier le « droit au développement » de trois milliards de Chinois et d'Indiens qui consiste à augmenter sans contrainte leurs émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2020 – invocation a priori légitime au regard du droit que se sont octroyés les pays industrialisés à se développer sans contrainte pendant deux siècles – avec le « droit » à la survie des Petits Etats Insulaires en Développement ? Invariablement, il apparaîtra au final que certains ont été « plus égaux que les autres ». La complexité des négociations actuelles tient justement à l'incompatibilité

des visions nationales entre elles d'une part, et face à la menace collective du réchauffement climatique d'autre part. Il s'agit d'un enseignement majeur qui marque un renversement de tendance : après deux siècles de diffusion progressive des « droits universels », bardés de principes démocratiques et déclinés en « droits des individus », les Etats Nations tiennent leur revanche. En effet, le danger climatique oblige à ce que les Etats réinvestissent leur rôle de « direction générale éclairée » sur des sujets critiques, par exemple en vue de concilier la maîtrise démographique avec les contingences climatiques. A l'image de la Chine, il est particulièrement ironique de constater que certains chantres de « l'égalité des individus devant l'espace carbone » qui poussent pour que le niveau des émissions par tête soit l'indicateur de référence dans le calcul des responsabilités et des compensations, sont naturellement des pays à forte démographie pour lesquels les concepts préalables de démocratie et de « droits de l'homme » restent encore souvent à géométrie variable.

*
* *

Dans les situations compromises, le jeu peut être salutaire de renverser les choses pour les observer sous un angle original, a priori décalé, souvent dérangeant, et toujours instructif. Commençons ainsi par quelques insolences... Tout d'abord, tout écologiste sincèrement préoccupé par le devenir de l'espèce humaine pourrait s'écrier « Vive la crise ! ». Là où des années de négociations internationales, de discours enflammés, d'engagements contractuels, d'objectifs de Kyoto et autres plans d'actions révolutionnaires n'ont pas su freiner les émissions globales de gaz à effet de serre, la crise, elle, s'est montrée impitoyable : contraction de la consommation, contraction de la production et des échanges, et au final contraction des émissions. Sévère mise en garde fondée sur des réalités historiques : au cours du XXème siècle, les émissions mondiales de gaz à effet de serre n'ont diminué qu'à de rares occasions, systématiquement « involontaires », subies et associées à des crises comme la chute du mur de Berlin ou aux deux guerres mondiales. La crise a donc ceci de formidable qu'elle sait contraindre et réduire là où les grands discours et les plans stratégiques peinent à aboutir.

Cette notion de contrainte nous amène à une seconde provocation a priori hérétique : la crise est appelée à devenir un état permanent de nos économies ! Au mieux l'asile, sinon le pilori. Et pourtant. Historiquement au cours du XXème siècle, les crises économiques sont consécutives et quasiment indexées, avec un certain écart dans le temps, à l'augmentation du prix de l'énergie elle-même étalonnée sur le prix du pétrole qui fait référence. Et cette relation est parfaitement compréhensible : partant du fait que l'énergie est la condition de la transformation des ressources

naturelles en produits et services propres aux consommations humaines, la vigueur de la production mondiale, elle-même alimentant les échanges et les services, est directement liée au prix de l'énergie. La hausse du prix de l'énergie entraîne donc invariablement un ralentissement, voire une baisse, de la production et des échanges mondiaux. Or, la production de pétrole plafonne et a peut-être déjà atteint son sommet historique. La demande devra donc se soumettre à la réalité de la production. Au programme : augmentation des coûts et restriction. Et donc crise économique ! Dans ce contexte où la production pétrolière est plafonnée, la situation actuelle revêt le caractère nouveau d'un « fragile équilibre dans la crise » : La crise financière puis économique a pris une telle ampleur que le prix de l'énergie a violemment baissé, sous l'effet notable d'une diminution non négligeable de la demande mondiale. Ce qui change désormais, c'est qu'au moindre signal tangible de reprise économique, le prix de l'énergie remontera en flèche à des niveaux toujours plus élevés, 150\$, 200\$, 400\$ le baril pour, au final, maintenir les espoirs de croissance économique en berne. Et il est peu probable que les biocarburants, la croissance de la production électrique issue des renouvelables ou même du nucléaire, permettent d'assurer une transition en douceur à court ou moyen terme, le temps de faire basculer le référentiel des prix énergétiques basé aujourd'hui sur le pétrole et dans une moindre mesure sur le gaz.

Troisième irrévérence : sans révolution des consciences, la révolution verte est vouée à l'échec ! Tous les gouvernements l'auront compris : l'avenir, c'est la maîtrise de ressources énergétiques renouvelables ! Mais pour faire quoi ? Pour produire bien sûr ! Mais les crises écologiques frappent aussi à la porte : climat, biodiversité, alimentation, épuisement des ressources. Admettons que l'on dépasse les contraintes technologiques et que l'on dispose encore demain d'une énergie renouvelable, abondante et bon marché : qu'allons nous transformer ? Dans de nombreux pays déjà, les arbitrages entre la déforestation et l'exploitation minière ou l'extension des terres agricoles se font plus délicats. Sous la pression des communautés locales de mieux en mieux organisées, des alternatives financières émergent pour compenser l'opportunité de l'exploitation en valorisant les services environnementaux. C'est dans l'ordre des choses : les coûts environnementaux s'invitent dans les comptabilités des Etats et des entreprises qui ne leur avaient pourtant rien demandé. Ils bouleverseront l'ordre des arbitrages économiques et financiers pour atteindre, au bout d'un processus plus ou moins chaotique selon qu'il sera subi ou accompagné, une situation... d'équilibre ! Ce mot serait-il devenu tabou dans un monde qui ne jure que par la croissance et le progrès ? Pourtant, ce mouvement paraît parfaitement naturel, et dès 2005 le rapport mandaté par Kofi Annan sur l'Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire le soulignait : l'usage traditionnel d'une forêt ou de tout écosystème procure davantage de services et de valeur qu'un usage « industrialisé », par exemple en transformant une mangrove en ferme de crevette. Vérité simple et éclatante, que nos

comptabilités nous ont cachée depuis deux siècles. Les arbitrages de plus en plus fréquents et inéluctables en faveur d'une exploitation locale et raisonnée des ressources naturelles et au détriment des grands projets d'exploitation minière ou industrielle de masse en est la résultante : raser une mangrove pour en faire une ferme de crevette, c'est bon pour un nombre restreint de personnes, c'est bon pour le PIB, mais ça n'a jamais augmenté ni la valeur des flux de services, ni la valeur du capital collectif au global. De même, raser une forêt équatoriale pour exploiter les hydrocarbures de son sous sol a toujours été d'une évidence « miltonienne »... Mais voilà, en l'état actuel de la planète, comptabilisez les services rendus par la forêt en termes de biodiversité, de régulation climatique, hydrologique, de maintien des sols, des paysages et des valeurs culturelles... et vous aurez beaucoup plus de mal à convaincre les communautés locales et leur gouvernement de l'intérêt de la transformation. Après plus de quarante années d'appauvrissement continu du capital naturel, il y a fort à parier que le balancier prenne la direction d'un retour violent et que les secousses soient nombreuses avant l'équilibre. La situation cible, pour le cas où nous avons la chance de la vivre, se visualise très simplement sous la forme d'une équation que nos élites ont eu le temps d'oublier en entrant à Harvard, Beijing Daxué ou à l'INSEAD : la quantité de ressources naturelles consommées, y compris le climat, doit être égale à la capacité de la nature à produire ses services... et tout déséquilibre, comme on le vit depuis quarante ans, sera irrémédiablement « corrigé ».

En route vers Copenhague, le prisme à travers lequel nous percevons le monde, dans lequel nous lisons nos marges de manœuvre et dans lequel nous définissons nos stratégies de négociations doit être inversé. Nous sommes comme tous ces « scélérats » qui, dans la vision de Joseph de Maistre, pensent maîtriser les événements alors que c'est la situation climatique et écologique qui nous déterminera. En dépit de nos prétentions, nous ne maîtrisons pas les dynamiques dans lesquelles nous sommes engagés. En conséquence, la faute de la communauté internationale et de chacun de ses membres est de croire qu'elle a le choix. On négocie lorsqu'on a le choix. D'ailleurs, chaque délégation nationale s'enorgueillit encore de négocier « au mieux de ses intérêts ». Mais l'époque est révolue où la libération des égoïsmes individuels valait maximisation des bénéfices collectifs et prix Nobel à Friedmann et Hayek. Le nouveau monde sur lequel nous accostons péniblement renverse les rôles. Nous n'avons plus le choix. Soit nous faisons décliner rapidement nos émissions au niveau mondial pour adopter une trajectoire acceptable au regard des éléments scientifiques fournis par le GIEC et ses actualisations alarmantes, soit notre environnement planétaire marqué par la rareté des ressources et l'appauvrissement des services environnementaux nous plongera dans des crises répétées puis continues, de plus en plus dramatiques pour les populations et pour des peuples entiers. Ainsi, nous pouvons d'ores et déjà percevoir que, quelque soit la teneur des accords arrachés à Copenhague, les émissions mondiales de gaz à effet de serre se seront déjà stabilisées en 2020, et

auront sans doute déjà commencé à décroître dépendamment d'où se situe le balancier dans sa course retour. Et à ce titre, l'inertie inhérente au phénomène de réchauffement climatique pourrait être fatale : difficile de dire quand le renversement de tendance s'opérera, ou s'il a même déjà eu lieu... en revanche, il ne fait aucun doute que la violence du retour de balancier sera d'autant plus forte que le point de bascule tardera à être atteint.

Dès lors, les questions posées aux Parties à la CCNUCC méritent d'être fondamentalement reformulées : il s'agit moins de savoir qui s'engage sur quels objectifs de réduction, que de formuler une vision réaliste, pour 2020 et au-delà, de modèles de sociétés qui minimisent drastiquement les émissions de CO2 et permettent à chacun de trouver et d'assumer sa place dans la communauté mondiale. Il ne peut y avoir d'échec à Copenhague, dans le sens où quoi qu'il se décide, nos sociétés sont condamnées à une baisse massive et rapide de leurs émissions. Copenhague déterminera seulement si les nations du monde s'accordent pour accompagner cette tendance ou si elles se condamnent à la subir.

*
* *

A bien y regarder, la réduction des émissions de gaz à effet de serre correspond très rarement à la priorité des Parties en présence. Au nord, « le mode de vie des pays de l'Annexe I n'est pas négociable ». Tout juste est on prêt à consentir des réductions d'émissions conditionnées au maintien illusoire de la croissance économique. Au sud, « le droit des pays non Annexe I à accéder au mode de vie des pays de l'Annexe I n'est pas négociable ». La priorité de chacun reste sans conteste le développement économique, avec trois exceptions émergentes.

Un premier groupe de pays semble véritablement placer la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre au sommet de ses priorités diplomatiques, et pour cause : il réunit au sein de l'AOSIS les petits Etats insulaires en développement, pour lesquels la question se pose froidement en termes de survie. Un nombre croissant de pays parmi les moins avancés, même non insulaires, prend peu à peu conscience de l'ampleur des menaces annoncées et tend aussi à se rapprocher des positions des pays de l'AOSIS. A la lumière de l'Histoire, difficile pour eux d'attendre de la part des pays développés qu'ils compensent financièrement les impacts du changement climatique qui se chiffreront dans certaines régions à plusieurs dizaines de points de PIB, si tant est que cet indicateur ait encore un sens. Or, force est de constater que la portée diplomatique des voix de la Barbade, des Maldives, de

Trinité et Tobago et même de pays comme Singapour est pour le moins restreinte. Leur appel à la responsabilité des pays émetteurs se situe dans le registre essentiellement éthique, ce qui est parfaitement légitime mais au combien insuffisant quand les grands argentiers du monde parlent affaires. Comme nous le verrons, un début de salut peut venir du fait que les pays les moins avancés et les plus vulnérables décrochent à leur tour de l'illusion de pouvoir accéder à un modèle de développement occidental. Cette dynamique est d'ailleurs en marche, et constitue sans doute l'un des principaux enseignements diplomatiques de ce cycle de conférence à Bonn. Dès lors, le message diplomatique pourra s'appuyer sur quelques arguments supplémentaires, notamment sur le fait que ces pays disposent de ressources naturelles de plus en plus stratégiques dans un monde de raretés, et peuvent par ailleurs être porteurs d'une menace démographique et migratoire pour la stabilité du monde, y compris occidental.

Un deuxième groupe de pays constitué schématiquement par certains Etats d'Amérique Latine tient un discours cohérent pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, orienté sur le registre idéologique. La crédibilité de ces pays tient dans le fait que, parallèlement à leurs exigences de réduction des émissions, ils portent des propositions vers des modèles de société alternatifs au modèle consumériste et matérialiste occidental. Sans préjuger de la pertinence ou non de ces alternatives, ni du degré de cohérence entre les politiques nationales et la posture internationale, la capacité de ces pays à appeler à une réduction globale des émissions sans chercher uniquement à reproduire le mode de développement occidental leur confère une crédibilité certaine. Encore une fois, leur poids diplomatique n'est pas à la hauteur de la pertinence de leur message, mais il peut s'avérer intéressant dans une dynamique de coopération plus large.

Enfin, un troisième ensemble de pays semble porter, dans son discours autant que dans ses positions, une réelle ambition en matière de réduction globale des émissions de gaz à effet de serre. Schématiquement là encore, cet ensemble couvre des pays comme la Norvège, et les grands Etats du Nord et de l'Ouest de l'Union Européenne. Sans être nécessairement prêts à sacrifier leur développement économique au profit de la diminution de leurs émissions, les pays de ce groupe témoignent néanmoins d'une maturité plus avancée dans la compréhension du phénomène climatique et dans ses implications économiques. Si leurs positions reflètent systématiquement la recherche d'une optimisation économique, la qualité du calcul sous-jacent les amène à considérer de manière beaucoup plus synergique le développement économique et la lutte contre le changement climatique. Sur certains points clés, les positions rejoignent parfois des pays comme la Corée du Sud, le Mexique ou l'Afrique du Sud. En clair, le changement climatique n'est pas uniquement une opportunité économique pour se relancer pendant la crise. C'est le facteur clé majeur de la réussite

économique du Vieux Continent au XXIème siècle, et non une variable d'ajustement de second ordre comme le considèrent encore d'autres grandes économies – au moins à travers leurs discours. Pour ces pays, le débat n'est pas sur le registre éthique ou idéologique. Mais le pont fermement jeté entre changement climatique et développement économique permet de lier les deux objectifs, et donc de donner une certaine priorité à la réduction des émissions. Là encore, il s'agit ici de souligner davantage des tendances et des signes encourageants que de décrire un état de fait, des acquis indiscutables et un niveau d'exigence à la hauteur des enjeux – de toute évidence, les propositions européennes n'y sont pas encore. Ces pays disposent d'une voix diplomatique réelle, mais de leviers opérationnels restreints et complexes à activer seul. La gouvernance de l'UE à 27 pose aussi des défis majeurs, avec de nombreux pays particulièrement sceptiques à l'image de l'actuelle présidence Tchèque.

*
* *

De quoi l'humanité a-t-elle besoin en décembre prochain, au sortir de Copenhague ? Pour éviter le désastre annoncé, la communauté internationale doit clarifier et partager deux éléments clés : le cap, et les modalités de marche.

Le cap est déterminé par le niveau d'objectif en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre à moyen et à long terme, ainsi que des éléments structurants comme la date et le niveau du pic mondial. Conformément à notre premier chapitre, l'idée ici est moins de déterminer scientifiquement le niveau du répit d'émission que les pays peuvent s'accorder jusqu'en 2020 ou en 2050, que de donner un signal et de définir une orientation politique permettant à l'ensemble des parties prenantes de se mettre en marche aux niveaux local, national et international. En revanche, ce cap ne signifie pas une vision commune associée à un modèle de marché ou de société à la cible. Difficile de préjuger par exemple que la voie « libérale-technologique » prise par les pays de l'Annexe I sera efficace ou non. L'essentiel à ce stade sera de déterminer un cap en matière d'émission, et de veiller à encourager une réelle diversité des visions cibles. Cette construction permettra de juger de manière rationnelle, sur la base des résultats obtenus, de la nature et du degré de correction éventuelle à apporter au modèle dominant, en valorisant et en capitalisant sur les enseignements des autres alternatives expérimentées. A priori, au regard des piètres résultats obtenus par les pays de l'Annexe I en matière de réduction de leurs émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto, les

sceptiques disposent de sérieux arguments. En effet, si les objectifs de Kyoto devraient être globalement respectés en 2012, il est important d'en rappeler quatre caractéristiques essentielles :

- Tout d'abord, des niveaux d'objectif passablement insignifiants au regard des enjeux
- Ensuite, une contribution involontaire mais tout autant décisive de l'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990, qui s'est accompagné d'une réduction de 30% à 50% des émissions des pays de l'Europe de l'Est - encore une fois, merci la crise !
- Au-delà de cet « accident de parcours », une tendance collective des pays de l'Annexe I à l'augmentation des émissions sous l'impulsion de pays « incontrôlables » comme le Canada et l'Australie
- Enfin, la non ratification du Protocole par les Etats-Unis, dont les statistiques depuis 1990 auraient définitivement défiguré le tableau de Kyoto

Les modalités de marche couvrent un champ de complexité et d'alternatives extrêmement ouvert encore à ce jour. L'objectif peut se résumer à garantir, gérer et contrôler deux flux principaux à l'échelle internationale : les transferts – financiers et technologiques – des pays qui disposent des moyens en direction des pays qui disposent de marges d'atténuation, et les transferts des pays qui portent une responsabilité en direction des pays vulnérables qui doivent s'adapter aux conséquences du changement climatique. Et là, autant dire qu'il faudra être ambitieux et créatif pour générer, orienter et évaluer l'utilisation des plus de 300 milliards de dollar annuels estimés par les différentes études prospectives en la matière. Outre le risque de ne pas générer suffisamment de ressources, la communauté internationale devra veiller à favoriser une certaine diversité des modes et des conditions de transfert, à la demande des différentes Parties, afin de disposer d'éléments comparatifs et de ne pas courir le risque d'enfermer les pays d'accueil dans un modèle unique de transition. En guise d'illustration, les efforts d'adaptation dans le secteur de la gestion de l'eau dans les pays vulnérables ne doivent être prédéfinis de telle sorte qu'ils mènent systématiquement à la privatisation de la ressource. La maîtrise publique ou privée de la ressource énergétique, au combien stratégique, doit aussi laisser la place à différentes options suivant les aspirations variées entre les différents pays.

*
* *

Au regard de ces questions prioritaires, les Parties ou groupes de Parties à la CCNUCC avancent des requêtes et des propositions qui varient entre divergences et pistes de consensus. Aboutir à un

accord d'ici Copenhague sur les éléments stratégiques décrits plus haut relève d'un véritable tour de force.

Dans ce Grand Jeu des négociations sur le changement climatique, les Etats-Unis et la Chine jouent un rôle central. Les leçons du processus de négociation du Protocole de Kyoto doivent être tirées, et rien ne permet de préjuger aujourd'hui que les mêmes causes produiraient des effets différents. Premièrement, quelque soit le niveau d'engagement – à l'image des accords au rabais négociés en son temps par Al Gore dans le cadre du Protocole de Kyoto – le Congrès américain ne devrait pas ratifier un accord international contraignant qui n'inclurait pas la Chine, perçu comme le concurrent majeur de la première puissance mondiale. L'alternative introduite par l'Union Européenne consistant à annoncer deux niveaux d'engagement suivant que les autres pays concernés s'engagent ou non, ne devrait pas changer fondamentalement la donne. En effet, considérant que les objectifs annoncés par l'Administration Obama sont déjà particulièrement insuffisants, de l'ordre de 7% de réduction en 2020 par rapport à 1990, des objectifs de réduction au rabais n'auraient tout simplement aucun sens au regard des enjeux de la situation actuelle. Deuxième enseignement, la Chine devrait à nouveau préférer un accord partiel sur le niveau d'objectif à atteindre collectivement, plutôt que d'accepter d'être associée à un dispositif contraignant. La frilosité du G77 + Chine sur les niveaux de l'ambition collective à horizon 2020 en témoigne, et représente un signe d'alerte que les pays de l'AOSIS, les PMA et les autres pays africains commencent véritablement à prendre au sérieux. C'est, du reste, un des principaux éléments de dissension entre les membres du G77 + Chine qui se fait de plus en plus critique à mesure que l'heure de vérité approche.

En résumé, afin de répondre au premier enjeu stratégique et de disposer à l'échelle internationale d'un cap clair et ambitieux, un accord entre les Etats-Unis et la Chine, les premiers émetteurs de gaz à effet de serre dans le monde, est indispensable. Les deux délégations devraient pouvoir échanger de manière bilatérale, considérant que le signal qu'elles pourraient donner ensemble aurait sans doute la force d'entraînement nécessaire pour engager un accord international ambitieux d'ici Copenhague. Le risque de ces négociations bilatérales directes entre les deux plus gros émetteurs de gaz à effet de serre consiste à déboucher sur un niveau d'ambition insuffisant. En ce sens, un rapprochement préalable entre les délégations européenne et américaine pourrait permettre de jalonner les objectifs américains. La « médiation » européenne pourrait aussi être vue d'un bon œil par Pékin qui cherchera à sécuriser un soutien technologique et financier des pays occidentaux et qui pourrait trouver en Europe des interlocuteurs plus réceptifs que de l'autre côté de l'Atlantique. De manière générale, il est illusoire, en l'état, d'attendre de négociations encore essentiellement techniques dans le cadre de la CCNUCC de déboucher sur des résultats concrets, largement

conditionnés par une évolution des positions politiques des Parties. L'invitation lancée par le Président Obama pour un cycle de rendez-vous entre les Ministres et les Chefs d'Etats des principaux pays émetteurs, incluant les grandes économies des pays Non Annexe I, pourrait offrir l'opportunité d'un déblocage et d'une résolution plus politique des négociations. Un signal fort à ce niveau permettrait de fixer la cible, et donnerait aux diplomates à la CCNUCC les moyens de concevoir le dispositif international post 2012 d'ici à Copenhague.

Aujourd'hui, un tel signal est encore improbable et requière une évolution des positions des deux principaux protagonistes. Pour les Américains, il s'agit d'accepter le leadership mondial en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre que lui tend l'Europe, dans laquelle les problématiques liées à la gouvernance à 27 freinent les ardeurs les plus volontaires. Or, devant les ambitions affichées politiquement par l'Europe, et devant l'ampleur de la mutation engagée dans des pays comme la Chine ou la Corée du Sud, l'Administration Obama devrait comprendre rapidement la mesure et l'urgence du virage à prendre, y compris en matières technologique et financière, si elle veut que les Etats-Unis restent « dans la course économique ». Les premiers objectifs de réduction présentés jusqu'ici ne sont pas à la hauteur du défi, même s'il n'est pas surprenant qu'une nouvelle administration avance prudemment sur un sujet aussi complexe que stratégique, et s'accorde encore une certaine marge de manœuvre à ce stade de l'année.

Pour les Chinois, l'enjeu consiste à monnayer au mieux un éventuel engagement politique, pour appuyer financièrement son plan de mutation économique et sociale déjà largement dessiné. Les initiatives nationales mises en œuvre dans l'Empire du Milieu sont significatives, et la Chine a déjà parfaitement perçu que la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre était une composante inhérente à sa stratégie de puissance à moyen terme. Mais l'équation nationale est délicate à résoudre du fait que le décollage prodigieux de la Chine au cours des dernières décennies se fonde sur les mêmes dogmes productivistes que ceux poursuivis pendant deux siècles par les capitalismes occidentaux. En ce sens, la Chine se positionne sur « le même marché », sans différenciation tangible du modèle occidental, et entre donc tardivement dans la compétition avec un « business model » en décalage avec les nouvelles règles du jeu. Que la consommation occidentale s'effondre, que les échanges internationaux s'essoufflent, et la Chine semble à cours d'alternative : dynamiser son marché intérieur, accroître la consommation nationale devient le dernier crédo, le dernier rempart face à la crise économique... Mais l'espace écologique est déjà saturé, et on ne peut tirer indéfiniment le balancier dans le même sens. Les chiffres officiels de la croissance économique, de 6% au premier trimestre 2009, sont de nature à donner des sueurs froides au gouvernement qui sait que la stabilité sociale du pays s'achète au prix d'une croissance économique réelle bien plus

soutenue, et de promesses de lendemains consommateurs et dominateurs difficilement lisibles et crédibles dans la confluence des crises actuelles. Ironiquement, la capacité de la Chine à prendre une posture politique ambitieuse et des engagements en matière de maîtrise de ses émissions de gaz à effet de serre constitue son principal atout dans les négociations actuelles. Son second levier de négociation s'appelle le « G77+Chine », ce groupe de pays en développement particulièrement hétérogène qui a su jusque là appuyer les ambitions et la stratégie de la Chine dans les négociations internationales. La puissance financière et économique chinoise lui a permis de satelliser une grande partie du monde en développement, notamment en Afrique, et d'y remplacer l'influence des anciennes puissances coloniales et les liens privilégiés établis avec la Russie ou les Etats-Unis du temps de la guerre froide. Mais cette « zone tampon diplomatique » est actuellement sous pression. Rattrapés par la réalité physique du phénomène climatique, les pays insulaires et les pays les moins avancés et les plus vulnérables craignent pour leur propre survie, et la déclinaison économique et financière des enjeux devient telle que même l'argent chinois n'y suffira pas. Ces pays « à la base de la pyramide » s'en inquiètent à juste titre. Le bras de fer à Bonn entre l'Algérie et Antigua et Barbuda autour de l'élection du président de l'AWG-KP est révélateur : D'un côté l'Algérie qui assure la présidence du groupe Afrique, se sent légitime pour porter les aspirations des pays du Sud et semble pouvoir s'appuyer sur le soutien des grandes économies du G77+Chine que ses positions traditionnelles en tant que pays exportateur de pétrole contribue à courtiser. De l'autre, Antigua et Barbuda, pays de l'AOSIS, constate l'écart grandissant entre ses propres intérêts – et les conditions de sa propre survie – et les positions défendues par des pays comme l'Algérie et de manière plus générale par les « big brothers » du G77+Chine, conteste à l'Algérie ce siège influent à l'AWG-KP – et l'obtiendra au final. Ce bras de fer entre les deux pays révèle au grand jour les dissensions parmi les pays en développement, érigés temporairement en groupe homogène mais rattrapés par la rapidité et la violence de l'urgence climatique – ainsi que par les perspectives d'évolution de la position américaine qui rend partiellement obsolète l'intérêt, un temps majeur, d'une grande coalition des pays en développement. C'est un événement majeur qui bouleverse le Grand Jeu. Il constitue en effet un message clair envoyé à la Chine, signalant que sa « zone tampon diplomatique » exige une attention supplémentaire qui pourrait se traduire par l'assouplissement de sa position jusqu'ici intransigeante en matière d'engagements politiques à maîtriser ses propres émissions de gaz à effet de serre. Enfin, en dehors de l'arène que constitue la Convention Cadre des Nations-Unies pour le Changement Climatique, les leviers chinois semblent difficiles à actionner dans la perspective d'un dispositif international de lutte contre le changement climatique post 2012. Par exemple, les derniers gestes posés par la Chine, en partenariat avec d'autres pays, afin de challenger l'hégémonie du dollar dans l'économie et la finance mondiale sont significatifs de cette volonté de Pékin de transformer les règles du jeu asymétriques de l'économie et du commerce mondial en sa faveur. Mais il est peu

probable que ces mouvements de fond, qui s'inscrivent dans une démarche structurelle, puissent peser dans les négociations jusqu'à Copenhague.

*
* *

Le Grand Jeu gravite ainsi autour de deux principaux acteurs, dont la stratégie de puissance à l'échelle mondiale détermine les positions et les engagements en matière de changement climatique. Ces deux acteurs sont incontournables dans la mesure où chacun dispose de la capacité d'entraînement collectif par simple mouvement unilatéral. Permettons-nous un peu de politique fiction.

Que la Chine accepte de rejoindre une Annexe C de pays engagés sur des objectifs quantifiés de maîtrise ou de réduction des émissions à horizon 2020, et elle contraindra automatiquement un alignement politique américain, et déclenchera la réévaluation des objectifs européens annoncés à 30% de réduction des émissions des 27 par rapport au niveau de 1990. Le signal de la mutation sera donné. Les économistes et les cabinets de stratégie prendront en quelques coups de calculatrice la mesure de la révolution induite dans les domaines économique, financier, industriel et énergétique. Les stratégies de développement nationales s'aligneront pour espérer rester compétitives à moyen terme, et les conditions pour passer des paliers culturel, sociétal et technologique seront favorables. Diplomatiquement, la Chine sera auréolée d'une nouvelle crédibilité dans le monde en développement, ce qui contribuera à renforcer sa position et son influence pour l'accès aux ressources stratégiques.

D'un autre côté, que les Etats-Unis donnent un signal unilatéral décisif en déterminant des objectifs de réduction des émissions ambitieux, en élaborant une stratégie nationale crédible et en mettant sur la table des propositions concrètes pour des mécanismes de financement et de transfert technologique innovants et à la hauteur des enjeux pour les pays en développement, et là encore les rapports de force basculent de manière décisive. Une locomotive transatlantique, appuyée par une majorité des pays en développement vulnérables, détenteurs de ressources stratégiques en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie, aura la capacité de mettre l'ensemble de la communauté internationale en mouvement dans le sens de la maîtrise climatique, et d'impulser une refonte en profondeur des règles du jeu à son avantage. Dans un tel dispositif, certaines réformes du commerce mondial et l'introduction de nouveaux instruments de régulation aujourd'hui tabous pourraient émerger, à l'image de la taxe carbone pour créer des mécanismes compensatoires en faveur de pays

engagés dans des modes de production plus écologiques, ou encore, rêvons un peu, à l'image des mécanismes de prélèvement internationaux inspirés de la taxe Tobin sur les flux monétaires afin de financer l'adaptation des pays vulnérables au changement climatique. Puisque ces messieurs se disent sérieux à propos de réformer la finance mondiale, autant en plus se montrer cohérent ! Au final, le crédit diplomatique pour les Etats-Unis serait tout aussi considérable.

Contrairement aux Etats-Unis et à la Chine, l'Union Européenne ne dispose pas de moyens pour débloquer unilatéralement les négociations. Son modèle de gouvernance à 27 lui interdit de prendre des positions avant-gardistes qui l'exposerait au-delà des engagements déjà annoncés dans le cadre du « Paquet Energie Climat » voté le dernier jour de la Conférence de Poznan en décembre dernier. Une solution technique reste possible en recourant au mécanisme de coopération renforcée, qui permet à un minimum de huit pays de mener une politique commune « pionnière » sans engager l'ensemble des autres pays de l'Union. Mais diplomatiquement, le vide en matière d'engagements laissé par la plupart des autres pays de l'Annexe 1 permet difficilement à une avant-garde européenne, même « délestée », de faire cavalier seul.

Toutefois, l'exercice de politique fiction autorise à explorer une troisième voie techniquement crédible, alternative aux voies chinoise et américaine, même si celle-ci semble particulièrement complexe à engager. Elle s'inscrit dans la logique d'un premier article écrit pendant la treizième Conférence des Parties à Bali, en décembre 2007, et qui s'intitulait « le changement climatique et la nécessaire alliance stratégique entre l'Europe et l'Afrique ». Au-delà des seuls pays africains, un front commun à la « base de la pyramide » pourrait s'organiser en rassemblant les pays fortement vulnérables aux conséquences du changement climatique et largement démunis en termes de moyens pour y faire face. Pour les pays de l'AOSIS, les pays les moins avancés et de nombreux autres pays en Amérique Latine, en Afrique ou en Asie, la double urgence tient à la décision des pays émetteurs de gaz à effet de serre de réduire leurs émissions à la hauteur des recommandations scientifiques, et à l'engagement des pays de l'Annexe 1 de leur transmettre les moyens technologiques et avant tout financiers indispensables aux efforts d'adaptation et d'atténuation. Pour ces pays, l'intransigeance de la position chinoise en matière d'engagements n'est plus soutenable quand les questions de survie priment sur les aspirations à une légitime équité internationale tenant compte des responsabilités historiques de chacun, et du « droit » des individus à une répartition équitable des « quotas individuels d'émission ». De même, la position des pays exportateurs de pétrole comme l'Arabie Saoudite ou encore l'Algérie leur est parfaitement contre-productive et oblige cette « base de la pyramide » en s'en différencier. Par exemple, l'Arabie Saoudite invoque son appartenance au monde des pays en développement pour réclamer à l'Annexe

1 de financer l'ensemble de sa stratégie de diversification économique, et tente de bloquer en parallèle tous les efforts des pays en développement forestiers pour construire un dispositif international efficace avec des mécanismes financiers spécifiques pour la REDD (Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts). Un partenariat stratégique entre l'Union Européenne et ces pays vulnérables et dépourvus de capacités d'adaptation disposerait de leviers tangibles pour influencer sur le cours des négociations. Dans un tel scénario, l'Union Européenne s'engagerait unilatéralement à hauteur d'au moins 30% de réduction de ses gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990. Elle se réserverait le droit d'actionner des modes de préservation de son économie par un système fiscal adapté en matière d'énergie et de carbone, y compris à ses frontières, au risque de challenger quelques sacro-saintes règles du commerce international. Simultanément, les pays vulnérables appuient l'initiative européenne et l'émergence conditionnelle d'un « protectionnisme carbone », définissent sur financement européen des stratégies de développement durable vers des sociétés faiblement carbonées et résistantes aux conséquences du changement climatique. L'Union Européenne, en retour, avance des propositions ambitieuses et innovantes pour garantir que la note présentée par les pays vulnérables pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement sera effectivement honorée par les pays de l'Annexe 1. Elle instaure d'ailleurs unilatéralement ces mécanismes à l'échelle de l'Europe, à l'image de la proposition norvégienne pour la mise aux enchères des permis d'émission dans le cadre du marché européen des crédits de carbone. Tout pays vulnérable engagé dans une telle stratégie nationale dispose d'un statut avantageux en matière de traitement commercial avec l'UE, avec des accords de partenariat construits autour de la notion de responsabilité passée et future en termes de carbone. En retour pour l'UE, un tel accord commercial constitue aussi un atout important dans la perspective de sécurisation des ressources. Les pays vulnérables rassemblent en effet des acteurs non négligeables sur la cartographie mondiale des ressources naturelles et des matières premières stratégiques, et leur importance pourrait croître à l'avenir pour peu qu'ils puissent s'organiser autour de leviers de montée en puissance diplomatique. Pour eux, il est essentiel de dépasser des relations historiques asymétriques, y compris dans le domaine commercial, et l'UE pourrait être un partenaire crédible dans le cadre de cette « Nouvelle Donne ». En termes de faisabilité, ce troisième scénario semble naturellement complexe à orchestrer, mais ses conséquences pourraient être décisives. Avec ou sans engagements dans le cadre des accords de Copenhague, les pays de l'Annexe 1 et les grandes économies en développement comme la Chine ou l'Inde seront obligés de s'aligner sur la révolution économique et énergétique portée par les ambitions européennes de peur de décrocher durablement en termes de compétitivité. Pour toute puissance actuelle ou en devenir, manquer la révolution verte revient à se condamner à rester un acteur de second rang dans le 21^{ème} siècle. Dès lors, ce scénario bouleverse les équilibres en faisant d'un accord international ambitieux à

Copenhague une nécessité objective pour tous les acteurs : En dehors de l'Union Européenne, les autres pays de l'Annexe 1 perdraient l'opportunité de négocier des mécanismes de flexibilité et pourraient se retrouver plus largement isolés sur des questions stratégiques comme l'accès aux ressources. Les pays exportateurs de pétrole et les grandes économies en développement, quand à eux, seraient condamnés à poursuivre respectivement la politique de diversification et la révolution verte qu'ils ont déjà engagées, mais sans le soutien financier et technologique partiel qu'ils seraient légitimes d'attendre de la part des pays de l'Annexe 1 dans le cadre d'un accord international. Le lancement de ce troisième scénario pourrait donc en rester à un effet de « déclencheur », permettant de faire glisser les lignes d'intérêt et d'opportunité des autres Parties à la Convention et de faire émerger un consensus ambitieux à Copenhague qui serait bénéfique pour tout le monde, y compris pour la planète.

*
* *

Le changement climatique pose un défi diplomatique d'un ordre nouveau. Inertie du phénomène, complexité de ses causes enracinées profondément dans une culture dominante et globalisée, dimension révolutionnaire de n'importe quel remède crédible, sans oublier des problématiques éthiques omniprésentes. Au final, aucune victoire ne saurait être individuelle. Réussir collectivement, ou s'échouer ensemble comme un bateau usé et vieillissant sur une île bientôt engloutie. A huit mois de Copenhague, force est de constater l'échec de la communauté internationale à imaginer et construire une gouvernance collective basée sur la coopération, la responsabilité de chacun et le partage équitable et volontaire du fardeau. La compétition demeure la dynamique structurante des négociations actuelles. Conserver ou atteindre une position dominante, sécuriser un accès privilégié aux ressources ou aux marchés, développer son poids économique au prix de rapports asymétriques intenable... Sauvegarder ou accéder à la société de consommation universelle est pourtant bien plus risqué et chimérique que le plus fou des scénarii de sortie de crise. En attendant, l'eau remplit les cales des pays de l'AOSIS, premières victimes irréversibles du naufrage annoncé. Leur voix semble bien faible. Comme celle de ces derniers îlots de richesse, de diversité et de valeur, qui nous arrivent en de frêles échos depuis l'Himalaya, les Andes ou d'autres sommets de la culture humaine. Crise des consciences. Crise des valeurs. Ultime guerre où l'ennemi n'est pas extérieur à nous même. Au pied de l'estrade, au milieu de la salle plénière, un compte à rebours égraine les secondes d'ici à Copenhague. Les chiffres défilent, rouges sur fond noir, solennels, qui nous séparent et nous rapprochent inexorablement du point de non retour. Chaque scénario pour suspendre le temps

semble bien improbable, mais une savante alchimie des trois pourrait encore émerger des dynamiques actuelles.

A Bonn, l'Hotel Maritim dispose de tous les atours du Titanic. Salons feutrés, moquettes épaisses, marbre, dorures et salles de bal lustrées et scintillantes... Gageons que les diplomates, qui s'y retrouveront en juin, sauront prendre la mesure de la petite musique ambiante qui tient plus du Requiem de Fauré que du Printemps de Vivaldi. Les histoires héroïques s'écrivent invariablement avec des larmes, du sang, et des scénarii à rebondissement. Et dire que le bateau aura peut-être percuté le dernier des icebergs!

Fabien Monteils est manager chez Eurogroup. Chercheur doctorant au Centre d'Etudes Diplomatiques et Stratégiques de Paris, il accompagne le Ministère de l'Environnement de Madagascar dans les négociations internationales sur le changement climatique. Il est par ailleurs président fondateur de l'ONG Acroporis, de Green Synergie et diplômé de l'EDHEC.