

Bastien Alex

Chercheur à l'IRIS, en charge des questions environnementales et énergétiques.

Résumé

L'issue de la 18^e conférence de l'ONU sur les changements climatiques n'a guère suscité de commentaire enthousiaste. Si les attentes la concernant étaient modestes, le doute persiste sur la volonté commune des États de s'engager dans la lutte contre le réchauffement planétaire. Au-delà des principes sur lesquels reposent les négociations internationales et les jeux d'alliance, Bastien Alex interroge les limites de la méthode et le positionnement des acteurs-clés en vue des prochaines conférences. Celles-ci auront à charge de préparer pour 2015 un accord global juridiquement contraignant, accompagné d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour tous les pays. Entre aspirations et désillusions, la question de l'organisation de la lutte contre le changement climatique à l'échelon international semble loin d'être résolue.

Abstract

The outcome of 18th conference of UNO about climates change didn't arouse enthusiastic comments. Expectations were certainly modest; but doubts persist about the willing of the States to get involved in the fight against the global warming. Beyond international negotiating and alliance bargaining, Bastien Alex questions the limits of the method and the placing of the key powers within sight of the next conferences. They will have to plan a global agreement for 2015, with juridical obligations and objectives of reduction of the greenhouse gases for every country. Between ambition and disillusion, the question of the international orchestration of the fight against climates change seems far from being solved.

Négociations climatiques internationales : l'impasse ou le sursaut

Bastien Alex

Nous sommes le samedi 8 décembre 2012 au soir à Doha. La 18^e Conférence des parties (COP) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques vient de s'achever, avec un jour de retard. Les 195 États ont paraphé la déclaration finale, qui vient mettre un terme à deux semaines de négociations et tractations visant à aboutir à un accord sur les dispositions à mettre en œuvre pour lutter efficacement contre le changement climatique. Mais une fois de plus, notamment depuis la désillusion de la conférence de Copenhague en 2009, l'impression de marasme est bel et bien le sentiment dominant.

Si la réalité du changement climatique est aujourd'hui globalement acceptée¹, ladite communauté internationale semble en effet bien trop hésitante et divisée sur la question d'un accord global ambitieux en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Le protocole de Kyoto, seul instrument international juridiquement contraignant à afficher de telles prétentions, avait, si ce n'est l'engouement, au moins suscité l'espoir lors de sa signature en 1997. Entré en vigueur en 2005, il imposait aux États parties de fournir des statistiques sur leurs émissions, fixait des objectifs coercitifs et établissait, pour les atteindre, plusieurs mécanismes (système de permis d'émissions négociables – ou marché du carbone –, mécanisme de développement propre, mise en œuvre conjointe). Couvrant initialement l'intervalle 2008-2012, le protocole de Kyoto a certes été

1. Le courant dit « climato-sceptique » continue cependant de récuser, majoritairement, la thèse défendant l'origine anthropique du phénomène. D'autres courants contestent également le lien entre émissions de carbone et réchauffement climatique, voire l'existence même de celui-ci.

reconduit pour une nouvelle période (2012-2020) lors de la conférence de Doha, mais *a minima* : si sa première déclinaison exigeait, pour entrer en vigueur, la réunion des États responsables d'au moins 55 % des émissions de GES, les pays qui ont accepté de s'engager pour cette nouvelle phase ne comptent désormais que pour 15 % de ces dernières¹.

La lutte contre le réchauffement climatique, que chacun s'efforce de présenter comme une priorité mondiale serait-elle devenue, bien pis qu'un idéal inatteignable, un vulgaire marronnier ? Est-on finalement réellement en mesure de renverser cette tendance au déni et à l'inefficacité, tendance face à

La lutte contre le réchauffement climatique serait-elle devenue un vulgaire marronnier ?

laquelle plus personne ne semble feindre même la surprise ? Au-delà des éléments de blocage bien connus, il semble pertinent de s'interroger sur la méthode employée et sur les positions des différents acteurs-clés,

qui auront la responsabilité de parvenir à un nouvel accord global contraignant dans des délais restreints.

Lutte contre le réchauffement climatique : quels principes ?

La première conférence internationale sur le climat s'est tenue à Stockholm en 1972 et a notamment abouti à la création du Programme des Nations unies pour l'environnement. Vingt ans plus tard, lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, est adoptée la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, qui introduit les principes régissant la lutte contre le réchauffement planétaire.

Le premier d'entre eux est la responsabilité commune mais différenciée² (*common but differentiated responsibilities*). Mis en application dans le cadre du Protocole de Kyoto, ce principe stipule que, malgré le fait que tous les pays soient émetteurs de GES, l'effort de réduction des émissions doit être supporté

1. Cette chute s'explique par les sorties du Canada, de la Russie et du Japon, qui ont justifié leur décision par la non-participation des deux principaux émetteurs (Chine et États-Unis). Le Canada avait également utilisé l'argument financier, arguant qu'il lui fallait investir 14 milliards de dollars dans des quotas d'émissions pour atteindre ses objectifs d'ici 2012. Élément positif issu de Doha, toutefois, la promesse des signataires de Kyoto de ne pas acheter les quotas d'air chaud détenus par la Russie, la Pologne, la Biélorussie et l'Ukraine.
2. Le concept de dette écologique, qui énonce que les pays industrialisés se sont endettés auprès de la planète au nom de l'ensemble des États, en est directement extrait. Cette dette écologique est mesurée par certains organismes, comme le Global Footprint Network, créateur du concept d'empreinte écologique, qui établit chaque année « le jour du dépassement ». Dans son édition 2012, ce dernier stipulait que l'humanité avait consommé dès le 22 août l'ensemble des ressources que la planète offre pour une année.

essentiellement par les pays développés, reconnus principaux responsables de l'augmentation de la concentration de GES dans l'atmosphère du fait de la révolution industrielle.

La deuxième idée centrale structurant la réflexion autour du changement climatique tient en une simple affirmation : la géographie des émissions ne correspond pas à la géographie des risques. Ce constat illustre une injuste réalité : les principaux pays émetteurs de GES sont rarement les plus exposés aux manifestations du changement climatique (montée des mers et des océans, fonte des glaciers, augmentation de la fréquence et de la violence des épisodes météorologiques exceptionnels).

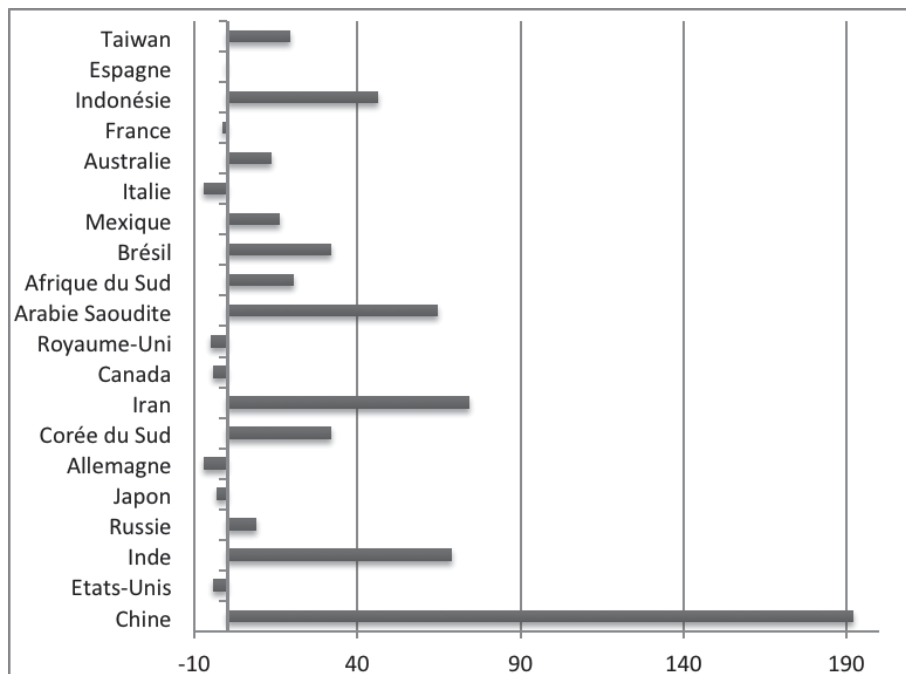
Cette injustice justifie le troisième principe, celui de la compensation afin que les grands pays émetteurs puissent financer des actions et mesures d'adaptation et d'atténuation (mitigation) visant à réduire les manifestations néfastes du changement climatique déjà observables¹. Cette mission est partiellement assurée par les mécanismes mis en place par le Protocole de Kyoto. S'y ajoute, grâce aux travaux débutés à Copenhague et achevés

**La géographie des émissions
ne correspond pas à la géographie des risques**

à Durban (2011), la création du Fonds vert pour le climat, censé constituer une enveloppe de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020. Malgré les incertitudes pesant sur l'alimentation de ce fonds dans un contexte économique délicat, la déclaration issue de la conférence de Doha a, pour la première fois dans un document juridique international, introduit la notion de « pertes et dommages liés aux impacts du changement climatique », une reconnaissance historique pour les États victimes. Si l'on suit la logique, les pays développés, historiquement responsables, doivent en assumer la charge en réduisant leurs émissions et fournir les fonds nécessaires au développement des politiques d'atténuation et d'adaptation.

Si les pays développés ne contestaient pas leur responsabilité, l'émergence de la Chine – que l'on envisageait dès les années 1990 – et la « grande convergence »² sont venues menacer le fragile consensus.

1. À titre d'exemple, sur l'archipel de Tuvalu, lors des grandes marées annuelles (mars-avril), l'eau s'avance désormais loin dans les terres, investissant les habitations, les rares zones cultivables, salinisant les nappes phréatiques, bloquant l'aéroport, et pousse les populations à l'exil vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande.
2. Dans son dernier ouvrage (*Fin de l'Occident, naissance du monde*, Paris, Seuil, 2013), Hervé Kempf désigne *via* cette expression – qu'il oppose à la « grande divergence » qui a vu les écarts de développement Nord / Sud exploser à partir de la révolution industrielle – l'entrée des pays émergents dans l'ère de la croissance économique soutenue, qui les conduit à adopter les modèles très énergivores et fortement émetteurs de leurs aînés.

Évolution des émissions de CO₂ entre 2000 et 2010¹ (en%)

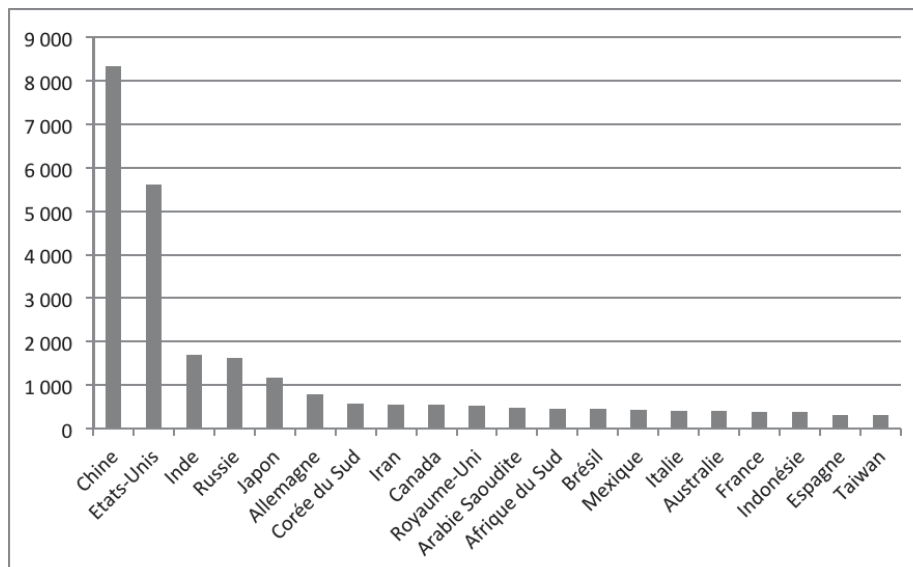
Le graphique ci-dessus illustre, davantage que le bouleversement de la géographie des émissions, celui de l'évolution tendancielle impulsée par la croissance économique que connaît le monde en développement : l'augmentation des émissions est désormais « au Sud ». La Chine est ainsi, depuis 2007, le premier émetteur de GES au monde, suivi de près par l'Inde (3^e) et le Brésil (13^e).

La croissance des émissions des pays émergents a ouvert une brèche dans le fragile et imparfait mécanisme de régulation, dont l'efficacité est désormais suspendue à une simple question : comment faire participer l'ensemble des émetteurs d'aujourd'hui à l'effort de réduction ? La réponse à cette question a été partiellement apportée lors de la 17^e COP à Durban en 2011. À l'issue de celle-ci a été créée la plateforme de Durban, structure chargée de réfléchir à l'élaboration, pour 2015, d'un nouvel accord international juridiquement contraignant engageant tous les pays, industrialisés et en développement. Ce nouveau dispositif remplacerait le protocole de Kyoto et entrerait en vigueur en 2020.

Il faudra toutefois, pour y parvenir, surmonter nombre de difficultés.

1. Les données proviennent de l'Energy Information Administration (EIA) américaine et ne concernent que les émissions imputables à la consommation de combustibles fossiles, qui représentent environ 55 % du volume global des émissions de CO₂.

Les vingt premiers émetteurs de CO₂ en 2010¹ (en millions de tonnes)



Une méthode de négociation éprouvée ?

Comme tout accord international, les déclarations des COP sont le fruit d'un compromis issu de rapports de forces. Leurs conclusions demeurent assujetties aux intérêts des États parties à la négociation, et le climat n'y fait pas exception. Au-delà de ce simple et amer constat, plusieurs dysfonctionnements sont à souligner.

L'inflation, ces dernières années, du nombre de représentants composant les délégations nationales est le premier point à souligner. Une récente analyse américaine rappelle que, de 750 représentants pour 170 pays en 1995, nous sommes passés en 2009 à 10 591 personnes pour 192 États², démontrant ainsi l'intérêt que porte la puissance publique aux négociations climatiques. Si cette prise de conscience n'est pas obligatoirement à déplorer, elle n'est pas sans créer certains problèmes. Pour une large partie, ces augmentations sont en effet à mettre au crédit des délégations des pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Mexique, etc.) qui, soucieux de préserver leur croissance économique, ont largement étoffé leur panel de représentants afin de défendre au mieux leur intérêts. *A contrario*, les délégations des petits États insulaires, regroupés

1. Données de l'EIA. Il convient toutefois de préciser que les ratios par habitant restent bien plus faibles dans le monde en développement que dans des pays comme les États-Unis ou le Qatar – dernier hôte de la Conférence des parties mais champion mondial des émissions par habitant.
2. Heike Schroeder, Maxwell Boycoff et Laura Spiers, « Equity and state representation in climate negotiations », *Nature Climate Change*, vol. 2, 18 novembre 2012.

au sein de l'AOSIS (Alliance of Small Island States) et celles des pays les moins avancés (PMA), les plus exposés aux manifestations du changement climatique, ont connu une baisse de leurs effectifs, réduisant ainsi leurs chances de peser sur les négociations. Ce déséquilibre numérique a pour principale conséquence d'empêcher aux délégations des pays les moins bien représentés de participer aux multiples tractations et réunions parallèles qui ont lieu durant les deux semaines de la COP, et ce malgré le soutien de certaines organisations non gouvernementales (ONG). Si la représentation de ces dernières est effectivement en augmentation (13 500 personnes pour 937 ONG en 2009), leur influence sur le processus de décision ne semble pas connaître de phénomène analogue.

Autre information instructive divulguée par cette étude, l'évolution de la composition des délégations, qui est variable selon les pays. On constate, par exemple, une augmentation des délégués issus des Affaires étrangères pour la Chine (75 % de la délégation en 2009). Cela témoigne de la prise de conscience

Les déclarations des COP sont le fruit d'un compromis issu de rapports de forces

chinoise de l'enjeu des négociations climatiques et de l'effort accompli en matière de formation des diplomates sur le sujet. D'autre part, on remarque, côté américain, une baisse de la

présence des personnels des agences environnementales et énergétiques (plus de 50 % lors de la première COP en 1995) au profit des contingents politiques (60 % en 2009). Ceci étant, la présence des élus américains à Copenhague s'explique principalement du fait de l'objectif initialement fixé de signature d'un nouvel accord international contraignant, qu'ils souhaitaient contrôler de près. Du fait de l'absence d'accord, ils ont déserté les sommets (aucun n'avait prévu de se déplacer à Doha en 2012) mais devraient sans nul doute se réinvestir dans le processus en vue de la conférence de 2015, qui affiche la même ambition que Copenhague. Pour leur part, les PMA et les États de l'AOSIS optent pour des experts climatiques, forestiers qui ne sont pas toujours à même de rivaliser avec les délégations de diplomates des pays développés ou émergents, rompues à la négociation, qui adaptent parfaitement leur stratégie et leur composition – qualitative et quantitative – au contexte de la conférence. On remarque donc que les contingents les mieux préparés ne sont pas les plus enclins à prendre des engagements contraignants, ce qui n'est pas sans conséquences sur la teneur des engagements issus des négociations.

La question du comportement des délégations nationales révèle ainsi une des difficultés primaires : le lien indéfectible entre diplomatie climatique et considérations nationales. Le poids des lobbies nationaux, qu'ils soient industriels ou électoraux, constitue un élément important dans l'établissement par le gouvernement d'une marge de manœuvre et d'une ligne jaune à ne pas franchir, soit, pour la délégation, un mandat de négociation sagement délimité. Le chevauchement de ces marges de manœuvre peut difficilement déboucher sur des engagements ambitieux à l'issue des deux semaines de négociations.

Une fois les discussions amorcées se lance un processus d'alliances afin d'alléger la déclaration de ses dispositions ou éléments les plus contraignants, un lissage indispensable à l'adoption globale du texte selon la logique du plus petit dénominateur commun.

Vient s'ajouter un deuxième dysfonctionnement, celui de la méthode d'adoption du texte final, décriée depuis quelques années. En effet, sans être désignée comme telle, la « stratégie de la montre » semble s'imposer depuis peu. Les présidents de conférence, soucieux de ne pas avoir à endosser l'échec d'une absence de compromis ont, en effet, tendance à mettre certains États au pied du mur (Bolivie à Cancun en 2010, Russie à Durban en 2011). Cela s'est reproduit à Doha lorsque Abdallah Al-Attiya, président de la conférence, a adopté une série de textes à toute vitesse alors que les négociations accusaient plus d'un jour de retard¹. De plus, la prolongation de la conférence joue également contre les plus petites délégations qui ne sont pas toujours en mesure de maintenir leurs représentants sur place. Ainsi, à Doha, les ministres africains n'étaient plus que cinq le samedi après-midi contre 54 la veille².

De fait, si la question des délégations souligne le déficit démocratique du fonctionnement des négociations, dénoncé par les représentants des États les moins bien représentés, le principe décisionnel employé – le consensus – est pour sa part contesté au titre d'excès de démocratie. Malgré son manque d'efficacité, il ne devrait pas être remplacé par le vote à la majorité tant que persistera le principe de responsabilité commune mais différenciée. Ce dernier devient en effet, de fait, de plus en plus difficile non pas à maintenir mais à appliquer en l'état. On entre alors dans un cercle vicieux où les grands pays émergents qui renâclent à s'engager sur des limitations régies par un traité international, voient les pays industrialisés se montrer pusillanimes à leur tour en louvoyant sur la détermination des montants financiers dédiés à la mitigation. Ainsi, ce cercle, dont il est très difficile de sortir, a pour conséquence de dénaturer quelque peu l'esprit de la COP, qui a pour objectif premier la réduction puis stabilisation des émissions afin de limiter l'augmentation de la température planétaire à 2 °C d'ici à 2100 (selon recommandation du GIEC, Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat) et non d'organiser des tractations entre États autour des seules et inextricables questions de financements.

Autre difficulté, la relation sino-américaine, dont l'évolution demeure fondamentale. Lors de la conférence de Copenhague, l'erreur avait, entre autres, consisté à se montrer trop confiants vis-à-vis de l'hypothétique inflexion multilatéraliste américaine attendue car annoncée par Barack Obama – mais contrariée par un Congrès inflexible – et surtout à sous-estimer la capacité de Washington à s'entendre avec Beijing. Le « G2 » avait, en effet, négocié en

1. « Climat : le Qatar arrache un accord à Doha, Moscou dénonce la méthode », *LeMonde.fr*, 8 décembre 2012.

2. Laurence Caramel, « Après Doha, la négociation sur le climat est affaiblie », *LeMonde.fr*, 10 décembre 2012.

bilatéral pour s'accorder sur le refus de souscrire à des engagements contraignants au niveau international, notamment dans le but de préserver souveraineté et croissance économique¹. Le jeu diplomatique entre Américains et Chinois prend ainsi la forme d'un renvoi de balle permanent, où les premiers exigent un engagement de Beijing en promettant des aides financières à l'adaptation, quand les seconds accusent Washington de se dérober face à ses responsabilités historiques vis-à-vis des émissions. Nul besoin de démontrer davantage que le *statu quo* les satisfait tous deux pour l'instant.

Des négociations à l'avenir incertain

S'il ne faut pas s'interdire une part d'optimisme pour 2015, date à laquelle la France pourrait accueillir la 21^e COP (elle est pour l'instant la seule candidate à son organisation), l'élément déterminant demeure le comportement à venir des diplomates des grands émetteurs, Chine et États-Unis en tête.

« Les relations entre la Chine et les États-Unis seront déterminantes pour le XXI^e siècle », avait déclaré Barack Obama quelques mois avant la conférence de Copenhague, qui n'avait d'ailleurs pas fait mentir le président américain. Malgré la tradition diplomatique américaine, peu encline au multilatéralisme juridiquement contraignant, il faut insister sur le fait que l'engagement américain sur le plan mondial reste suspendu aux décisions du Sénat et de la Chambre des représentants, où les démocrates ont perdu leur avantage lors des dernières élections de mi-mandat en novembre 2010. De plus, une majorité d'élus républicains ne souhaite pas voir son pays prendre des engagements contraignants pour lutter contre un phénomène dont ils contestent l'origine anthropique, la dangerosité et l'impact négatif sur l'activité économique liée aux revenus issus des énergies fossiles, paramètre électoral fondamental dans certains États². Malgré des débats houleux au sein des instances fédérales, les États et les villes développent, indépendamment du gouvernement, leurs propres initiatives : objectifs de réduction des émissions de GES³, incitation financière à l'achat de véhicules électriques, marchés du carbone régionaux, etc. Dans son discours sur l'état de l'Union, Barack Obama, mettant en garde le Congrès, s'est

1. En effet, les fondamentaux de la diplomatie climatique américaine, à savoir le refus de tout objectif contraignant en termes de réduction d'émissions de GES, le maintien d'une souveraineté nationale vis-à-vis des mesures d'adaptation et d'atténuation, l'exigence de réforme des mécanismes de transfert financiers et technologiques, n'avaient pas été modifiés à Copenhague. Voir Blandine Barreau et Hervé Pouliguen, « Les États-Unis dans le processus de Copenhague : la tentative du leadership », Centre d'analyse stratégique, note de veille n° 139, juin 2009.
2. D'ailleurs, davantage que l'orientation politique de ses élus au Congrès, c'est bien la structure de l'économie d'un État qui guide le positionnement sur les questions climatiques. Voir Blandine Barreau, « La politique climatique américaine », Centre d'analyse stratégique, note n° 250, novembre 2011.
3. Certains maires ont même signé en 2005 un accord, le *Mayor's climate Agreement* visant à remplir les objectifs posés par Kyoto pour les États-Unis.

engagé à prendre des mesures si ce dernier ne prenait pas ses responsabilités¹. Cependant, aucune de ses déclarations ne permet d'envisager avec certitude un rôle constructif dans les négociations internationales à venir. Si l'existence de politiques nationales doit être soulignée, il est évident, et c'est ici que le bât blesse, qu'un engagement américain à l'échelle mondiale sera indispensable pour obtenir une participation chinoise à l'effort de réduction.

Pour sa part, la Chine continue d'affirmer ses positions *via* l'alliance BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine), où elle côtoie les autres grands émergents. Dans un communiqué publié à l'issue de la 13^e conférence des ministres sur le changement climatique des 19 et 20 novembre 2012, à la veille du sommet de Doha, ce groupe avait dénoncé l'attitude des pays développés et la faiblesse de leurs objectifs de réductions d'émissions. De même, tout en réaffirmant son accord avec le principe d'un accord global contraignant pour 2015, le BASIC a rappelé qu'il souhaitait y voir conservée la distinction entre pays développés et pays en développement, qui pourrait permettre à ses membres de bénéficier d'objectifs de limitations moins élevés que pour les pays reconnus historiquement responsables. La détermination d'objectifs d'émissions contraignants devrait ainsi constituer le principal point d'achoppement des négociations.

Isolée de ses alliés du BRICS du fait de sa responsabilité établie dans la hausse des émissions, la Russie joue, pour sa part, un autre jeu. Elle avait, en effet, habilement négocié sa participation – indispensable pour atteindre les 55 % des émissions mondiales nécessaires au lancement du protocole – à Kyoto, en 2005, en obtenant un soutien de l'UE à son intégration à l'OMC et en arrêtant 1990² comme année de référence pour le calcul des efforts de réduction. Le choix de cette date, à laquelle son économie et ses émissions s'étaient effondrées, lui avait permis d'atteindre ses objectifs avant même le lancement du mécanisme et ainsi de bénéficier d'un surplus de quotas d'émissions à revendre sur le marché du carbone. Si elle a rappelé la nécessité de négocier un nouvel accord global avec des engagements contraignants pour l'ensemble des parties, tout en soutenant le Canada dans sa démarche de retrait, les bénéfices qu'elle pourrait retirer du réchauffement climatique sont notables : ouverture de la route du Nord-Est en Arctique, voie qui longe ses côtes et dont les conditions d'emprunt demeurent à

**L'élément déterminant demeure
le comportement à venir des
diplomates des grands émetteurs,
Chine et États-Unis en tête**

1. « Si le Congrès n'agit pas rapidement pour protéger les générations futures, je le ferai. J'engagerai mon cabinet dans des actions efficaces que nous pouvons lancer, maintenant et dans l'avenir, pour réduire la pollution, préparer nos communautés aux conséquences du changement climatique et accélérer la transition vers les énergies renouvelables. » Discours sur l'état de l'Union, Washington, 12 février 2013.
2. Rappelons que malgré Kyoto, les émissions mondiales ont augmenté de 50 % depuis cette date, principalement du fait de la croissance des pays en développement.

déterminer¹; accès facilité aux ressources de l'océan Arctique du fait de la fonte précoce des glaces; disparition du permafrost qui permettraient de mettre en exploitation de nouvelles terres fertiles et donc de développer l'agriculture. Cela pourrait constituer de nouvelles sources de revenus pour Moscou, qui cherche à diversifier ses exportations au-delà des ressources énergétiques. Ces considérations restent de l'ordre de l'hypothèse mais mériteraient d'être

Une autre inconnue demeure l'avenir de l'alliance passée entre les PMA, l'AOSIS et l'Union européenne, groupe considéré comme le plus volontariste dans les négociations

approfondies. De même, la Russie pourrait également faire valoir dans les négociations le fait qu'elle n'ait pu, comme évoqué précédemment, bénéficier de la revente de ses quotas d'air chaud dans la deuxième phase de Kyoto.

Enfin, une autre inconnue demeure l'avenir de l'alliance

passée entre les PMA, l'AOSIS et l'Union européenne (UE), groupe considéré comme le plus volontariste dans les négociations. Si elle avait plutôt fonctionné jusqu'à aujourd'hui, elle semble se fragiliser du fait des incertitudes entourant la question du financement des mesures d'adaptation et d'atténuation², notamment concernant les modalités d'alimentation du Fonds vert pour le climat. La déclaration de Doha reprend certes ce principe de compensation, mais n'a pas permis d'en lever les ambiguïtés. En effet, l'UE demeure prisonnière, pour l'instant, de l'austérité, des impératifs d'assainissement des comptes publics et de la résurgence populiste, qui n'incitent pas les États à s'engager sur des augmentations des enveloppes destinées à l'aide internationale, en témoignent les difficultés d'adoption du budget communautaire 2014-2020.



Les négociations en vue de la signature d'un accord en 2015 promettent d'être difficiles tant les incertitudes demeurent autour de paramètres essentiels de l'équation. Le GIEC aura inévitablement un rôle à jouer avec la sortie de son rapport en deux temps, en 2013 et 2014. Toutefois, l'influence de ce dernier sur les pourparlers reste limitée, et vraisemblablement inférieure à celle des lobbies et des États peu enclins à s'engager. Cette réalité nous impose de rester

1. Pour l'instant, cette route est ouverte quelques mois par an et les navires de commerce à fort tonnage qui l'empruntent sont escortés par des brise-glaces russes, opération rentable pour Moscou. La perspective de voir de plus en plus de bâtiments l'emprunter pourrait influencer sur la position russe dans la négociation à venir.
2. Andrei Marcu, « Doha/GOP 18: Gateway to a New Climate Change Agreement », Centre for European and Policy Studies, Commentary, 13 décembre 2012.

lucides sur les résultats des COP, qui suscitent peut-être trop souvent des attentes démesurées. Au-delà de la complexité du processus de négociations internationales et des jeux d'alliances, il convient d'insister sur une dimension fondamentale des débats : l'implication et le rôle des opinions publiques. En effet, si la population mondiale semble globalement accepter la thèse de l'origine anthropique du changement climatique et la nécessité de réduire les émissions de GES, l'élection d'un responsable politique ne se joue pas sur ces thématiques car, « à la différence des nanotechnologies, des ondes hertziennes et des OGM, le réchauffement climatique s'inscrit dans l'arène internationale [...] et échappe en partie à la politique nationale »¹. Ainsi, comme l'écrit Bo Kjellen, ancien négociateur pour la Suède, dénoncer l'absence de volonté politique des élites lors des négociations rate le coche, le défi se situant notamment dans « la capacité des leaders nationaux à construire, au niveau national, un soutien suffisant à une action audacieuse au niveau international »². Si cette affirmation est juste, elle doit être complétée, car un responsable politique ne dispose pas toujours des moyens de construire un tel soutien, quand il n'y a tout simplement pas intérêt. C'est à la société civile et à la communauté scientifique de poursuivre leur travail de sensibilisation auprès des opinions et des décideurs, et de faire le nécessaire pour ériger la question du réchauffement climatique en enjeu de politique intérieure. Tant que le lien entre les deux ne sera pas solidement établi, la marge de progression de ladite communauté internationale demeurera limitée. Sans un tel changement de paradigme, les négociations risquent d'être longues et vaines. ■

1. Éric Mollard, « Claude Allègre contre le GIEC : de l'arme du faible », *Natures Sciences Sociétés*, n° 18, 2010.
2. Bo Kjellen, « A Time of Transition: Why Lamenting the Lack of Political Will at COP18 Misses the Point », Stockholm Environment Institute, 11 janvier 2013.