



Stefan C. Aykut et Amy Dahan, *Gouverner le climat ?
Vingt ans de négociations internationales*

Nicolas Rocle



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rac/1785>

ISSN : 1760-5393

Éditeur

Société d'Anthropologie des Connaissances

Référence électronique

Nicolas Rocle, « Stefan C. Aykut et Amy Dahan, *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales* », *Revue d'anthropologie des connaissances* [En ligne], 13-3 | 2019, mis en ligne le 01 septembre 2019, consulté le 24 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rac/1785>

Ce document a été généré automatiquement le 24 février 2020.



Les contenus de la *Revue d'anthropologie des connaissances* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

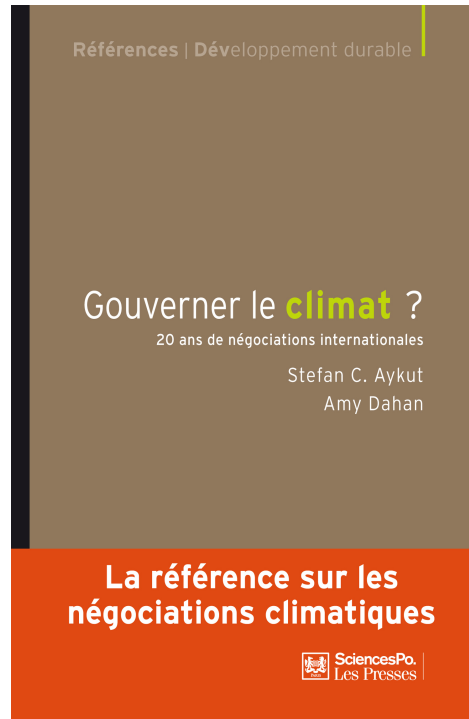
Stefan C. Aykut et Amy Dahan,
*Gouverner le climat ? Vingt ans de
négociations internationales*

Nicolas Rocle

RÉFÉRENCE

Stefan C. Aykut et Amy Dahan, *Gouverner le climat ? Vingt ans de négociations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2015, 752 p.

- 1 L'ouvrage de Stefan Aykut et Amy Dahan est paru aux Presses de Sciences Po en 2015, quelques mois avant la tenue de la COP 21 à Paris. Fruit de plusieurs années d'observation des négociations internationales, mais aussi d'une analyse des multiples dimensions qui caractérisent le « changement climatique », cet ouvrage est imposant autant par son volume (645 pages et une bibliographie de plus de 80 pages) que par les nombreux sujets qu'il traite : construction historique et scientifique du problème climatique, organisation et fonctionnement du « régime climatique » et des marchés de carbone, analyse des « moments » clés et des évolutions dans la géopolitique du climat, auxquels s'ajoutent des chapitres plus réflexifs et prospectifs. Par une lecture majoritaire en termes de construction des problèmes publics, attentive au travail de cadrage et de mise en politique, il permet notamment de mettre en lumière les liens entre sciences, expertise et politique qui ont façonné le gouvernement de ce problème transversal et de ses solutions. Pour reprendre cette notion à J.-P. Darré, cet ouvrage donne donc à voir une grande « surface du problème » climatique, que ce compte rendu ne pourra qu'effleurer.
- 2 Le premier chapitre revient sur les configurations matérielles et institutionnelles ayant cadré la mise sur agenda du problème climatique : le réchauffement atmosphérique par effet de serre d'origine anthropique a en effet une longue histoire (depuis les travaux de Fourier, Tyndall ou encore Arrhenius au 19^e siècle), catalysée à partir des années 1950 par les nouveaux outils d'observation, de calcul et de modélisation, par l'évolution des disciplines (à l'image de la paléoclimatologie et ses avancées sur les cycles glaciaires) ainsi que leur mise en réseau sous l'égide des Nations unies. La création de l'Organisation météorologique mondiale en 1947 a joué à ce titre un « rôle déterminant dans l'émergence de la question de l'effet de serre anthropique sur la scène internationale » (p. 26-27). Tout en participant d'une nouvelle diplomatie au lendemain de la Seconde Guerre, ce type d'institution a établi les bases d'un modèle d'expertise organisé à l'échelle mondiale. De rencontres en conférences dans les années 1970-1980, l'alerte climatique a été portée dans différentes arènes onusiennes, pour donner lieu à la création du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) en 1988. Est ensuite retracée la structuration du « régime climatique », entendu comme un « ensemble intriqué et dynamique d'arènes, de traités, d'institutions et d'acteurs qui en sont parties prenantes » (p. 12), et dont le Sommet de la Terre à Rio en 1992 constitue le point de départ le plus visible avec la signature de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. La fabrique de ce régime et la prédominance des sciences du climat, le globalisme de leurs modèles, mais aussi le « globalisme normatif » des sciences sociales et de l'économie (thèses sur la



« fin du politique », concept de « biens publics mondiaux », etc.), ont très tôt façonné un cadrage du changement climatique comme un problème « global » et de pollution.

- 3 Trois grands éléments caractérisent le fonctionnement de ce régime climatique : un permanent travail de frontières (passage et démarcation) entre science et politique, une stratégie dite de « partage du fardeau » avec des objectifs de stabilisation et de réduction des émissions de CO₂, une implication différenciée (mais évolutive) entre pays industrialisés et pays en développement. S'agissant du GIEC, les auteurs pointent la tension récurrente entre la volonté d'un modèle linéaire d'expertise (selon la formule « *policy-relevant but not policy-prescriptive* ») et les modes de coproduction qui façonnent par exemple les « résumés pour décideurs ». Les critiques adressées au GIEC ont conduit à des réorganisations tant dans son fonctionnement interne (composition des groupes de travail, représentation des États dans la coordination des chapitres...) que par de nouvelles instances chargées d'assumer les désaccords et compromis politiques, à l'image du *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*. Mais les auteurs soulignent aussi la « dépolitisation progressive » de la démarche de projection, du fait de la prudence du GIEC et du changement de méthodologies sur les scénarios et les images du futur¹. La « gouvernance onusienne », avec ses Conférences annuelles (COP, *Meetings of the Parties* pour les pays ayant ratifié le Protocole de Kyoto) et son architecture complexe, sous-tendue par une faible hiérarchisation, participe pour les auteurs d'une « fabrique de la lenteur », que les chapitres suivants s'attachent à décrypter.
- 4 Le chapitre 3 nous plonge dans les mécanismes de construction et de mise en œuvre du Protocole de Kyoto, adopté en 1997 et entré en vigueur en 2005. Ce Protocole conjugue des objectifs chiffrés de réduction des émissions, définis en fonction du niveau de développement (et de la force de négociation) de chaque pays l'ayant ratifié, à des mécanismes de marché ou « mécanismes flexibles » de trois types : un marché de carbone (achat et vente de quotas d'émissions directement entre pays), un « mécanisme de développement propre » (investissements sobres en carbone des pays développés dans les pays en développement), une « mise en œuvre conjointe » destinée à la coopération entre pays industrialisés et économies de transition². Cette approche par quotas, combinée à des mécanismes flexibles et une démarche plus « coopérative » que punitive envers les États « en situation de non-conformité », a supplanté une première option de taxe énergie-carbone (alors poussée par l'UE) suite aux conflits entre l'UE et un groupe de pays emmené par les États-Unis. Ces derniers ont en effet fortement défendu les marchés de permis négociables (alors qu'ils ne ratifieront pas le Protocole suite à l'élection de Bush), appuyés par des organisations internationales (notamment l'OCDE) et non gouvernementales qui, dans les années 1990, critiquaient les formes de régulation étatique et contribuaient à l'avènement d'une « grammaire du marché » pour la régulation des problèmes environnementaux.
- 5 La position des États-Unis, plus gros émetteur mondial jusque récemment, est singulière en ce qu'ils représentent à la fois « le pays des lanceurs d'alerte » et « la puissance récalcitrante des négociations climatiques ». Revenant sur l'émergence des politiques environnementales ainsi que sur le paradigme de la croissance au cœur du progrès américain, les auteurs décrivent les oppositions internes (entre républicains et démocrates, lanceurs d'alerte et « marchands de doute ») ainsi que l'aversion des États-Unis au multilatéralisme ayant conduit à privilégier les accords les moins contraignants possible pour l'économie américaine. Dès les années 1990, les enjeux

d'approvisionnement et de production énergétique, pétrole et charbon en tête, ont cristallisé cette posture, que ce soit au plan géopolitique (avec les alliances et interventions au Moyen-Orient, ravivées par le 11 septembre 2001) ou au plan intérieur via les *lobbies* des énergies fossiles. Les initiatives internes au Congrès ont ainsi souvent été ponctuées d'échecs tout en permettant des avancées sur le secteur des transports via l'*Environment Protection Agency* et quelques États. Enfin, si la transformation du *mix* énergétique engendrée par l'essor des gaz de schiste reconfigure des coalitions internes, les auteurs rappellent qu'elle ne modifie pas la position des États-Unis en faveur d'une croissance peu contrainte par des règles internationales (position remarquablement illustrée depuis l'élection de Donald Trump).

- 6 Le chapitre 5 expose la façon dont l'Union européenne a exercé (ou souhaité exercer) un leadership sur la question climatique, en particulier un « leadership directionnel », « basé sur le fait de lancer des idées et de montrer l'exemple afin de persuader d'autres acteurs de suivre » (p. 216). Le climat a en effet constitué un objet fort de légitimation des politiques européennes en matière d'environnement et d'énergie. Majoritairement guidé par les principes d'intégration des politiques environnementales et de subsidiarité, ce rôle a été recherché dès la fin des années 1980, alors que la construction politique de l'Europe connaît un nouvel élan (traité de Maastricht en 1992) et que les questions environnementales constituent un dossier stratégique tant au niveau de la politique intérieure de l'UE (comme réponse au « déficit démocratique » dont elle était accusée) que pour peser dans les arènes internationales. D'abord déployée selon une approche *top-down* (programmes et fonds communautaires, projets d'écotaxe ayant échoué, objectifs chiffrés selon la logique de « partage du fardeau »), l'action climatique européenne a évolué vers des approches « par l'exemple » (discours sur l'intégrité environnementale et « objectif des 2°C », Europe comme laboratoire des politiques climatiques) ainsi que vers une coordination très libérale (« paquet énergie-climat » avec objectif des « 3 fois 20 » d'ici 2020³, création du plus grand marché de carbone existant, couplage des enjeux d'adaptation et de compétitivité de l'espace économique européen à l'objectif climatique).
- 7 Après un bref retour sur les processus de mise à l'agenda de l'adaptation dans les années 2000 (critiques du cadrage, coalitions entre des émergents comme l'Inde ou la Chine, des Petits États Insulaires en Développement, des ONG, mais aussi les États-Unis qui voyaient un moyen de contourner le problème de l'atténuation...), le chapitre 6 détaille le rôle croissant de la Chine, du Brésil et de l'Inde afin d'illustrer les enjeux de responsabilité, d'équité et de justice climatique qui se sont installés dans les négociations. La Chine, plus gros émetteur mondial de GES depuis 2007 avec un taux de croissance très important, joue un rôle essentiel dans les négociations entre pays développés et pays en développement. Les politiques menées en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables sont associées à des programmes tout aussi ambitieux pour favoriser l'urbanisation et stimuler la croissance basée sur la consommation intérieure. Cela se traduit par des dommages sociaux et environnementaux considérables, ainsi que par une augmentation de la dépendance énergétique du pays via des importations croissantes de pétrole et de charbon. Si la Chine est désormais un acteur central dont les choix auront des répercussions certaines dans le régime climatique, le Brésil est également un « poids lourd dans la gouvernance climatique ». Bien que son économie soit moins basée sur des énergies fossiles suite à plusieurs décennies de soutien aux biocarburants et à l'hydroélectricité, les taux de déforestation ont été tels que son bilan d'émission est l'un des plus importants au

monde. Malgré des engagements certains pour limiter ces émissions et la déforestation, le ralentissement de la croissance économique et les tensions sociopolitiques qui ont traversé le pays font peser de lourdes craintes sur les orientations à venir (le président Bolsonaro étant un fervent pourfendeur de l'Accord de Paris). Les principes de « responsabilités communes mais différenciées », de « responsabilité historique » ainsi que de « budget carbone par personne » ont respectivement été portés par la Chine, le Brésil et l'Inde mais, leur contribution aux émissions étant désormais très importante, ces principes font l'objet d'âpres discussions eu égard aux engagements politiques et financiers associés. Les négociations se sont donc enrichies de ces débats sur l'équité et la justice des mesures, sans qu'une ligne commune ne se dégage dans cette géopolitique du climat.

- 8 Le chapitre 7 revient sur le « choc de Copenhague », cette conférence de 2009 ayant suscité autant d'espoirs et de mobilisations que de frustrations. Suite à l'élection d'Obama, la position des États-Unis ainsi que celle des puissances émergentes visaient avant tout une approche fondée sur des politiques nationales, afin de garder le contrôle des objectifs et des mesures à prendre. Face à cela, l'Union européenne n'a su développer une position unifiée, le protocole de Kyoto étant alors défendu par une alliance hétérogène de pays en développement et d'ONG. Le texte qui en est ressorti s'est ainsi limité à souligner l'importance du phénomène, l'engagement des parties au Protocole de Kyoto, et la volonté de limiter le réchauffement moyen à 2°C. Cet « échec » a finalement entériné les profonds désaccords et lignes de fracture dans le nouvel ordre mondial du début du 21^e siècle. Mais au-delà de l'accord, des coalitions et convergences inédites entre ONG environnementalistes, humanitaires et mouvements altermondialistes se sont données à voir, dans le *in* comme dans le *off*, en particulier lors du « forum social mondial du climat » et sur internet. Le processus onusien a repris non sans difficulté son rythme de croisière au cours des conférences suivantes : la conférence de Cancún en 2010 a permis quelques avancées sur les enjeux d'adaptation et de financement associé (encore sources de nombreux dissensus), mais a surtout entériné le creusement des écarts entre émissions prévues et objectifs nécessaires au respect des 2°C. À l'issue de la conférence de Durban en 2011, et sous l'impulsion de l'UE, un compromis a été arraché afin de poursuivre le protocole de Kyoto, tout en actant le principe d'un « protocole, un autre instrument juridique ou un résultat avec force juridique » rassemblant tous les pays à l'horizon 2015 et pour une entrée en vigueur en 2020. Le Brésil ayant joué un rôle actif dans l'élaboration de ce compromis, sa diplomatie a joué un rôle tout aussi important lors du second Sommet de la Terre à Rio en 2012, dont le bilan est sans appel, autant sur le « fiasco de l'économie verte » que sur les impasses du multilatéralisme face aux intérêts et à la souveraineté des États.
- 9 Les auteurs reviennent alors sur les raisons et les mécanismes de ce qu'ils appellent un « schisme de réalité », à savoir un décalage croissant entre le processus onusien et une « réalité du monde » aux dynamiques (climatiques, géopolitiques) de plus en plus rapides et problématiques. La non-ratification du protocole de Kyoto par les États-Unis fut le premier moment clé d'un « enclavement » du régime climatique vis-à-vis des enjeux économiques et politiques globaux, renforcé suite à la crise financière de 2008 et à la conférence de Copenhague. Les auteurs situent ce décalage par rapport à trois mouvements d'accélération et de transformation du monde : la globalisation économique et financière, la croissance fulgurante de la Chine ayant engendré de nouvelles polarités dans l'ordre mondial, ainsi que le bouleversement du paysage énergétique mondial (Fukushima, investissement des États-Unis dans l'exploitation des

gaz de schiste, relance des exportations et de l'utilisation du charbon, investissements dans les renouvelables...). Les relations entre science et politique ont aussi joué par le décalage de certaines projections avec les négociations politiques (seuil des 2°C, notion d'émission négative, etc.) et par un certain « déterminisme environnemental » (cf. Demeritt, Hulme). Les auteurs énoncent alors trois « illusions » dont serait bercée la gouvernance climatique : l'illusion d'un intérêt commun et partagé à résoudre le problème climatique en réponse à l'alerte scientifique (une lecture géopolitique y serait quasi absente), le réductionnisme environnemental de la question climatique (isolant le régime climatique d'avec les autres enjeux planétaires), et l'illusion d'une « grande transformation » écologique par une prédominance d'outils économiques sans prise réelle avec les modes de production, de consommation et de fonctionnement des sociétés.

- 10 Selon un ton plus normatif et programmatique, les auteurs plaident ainsi « pour un autre ordre de gouvernementalité » et proposent des voies pour changer de régime selon trois impératifs : repolitiser les enjeux climatiques et contrecarrer une approche consensuelle, technocratique et fondée sur une économie des promesses ; désenclaver le climat par rapport aux autres régimes internationaux qui sont liés (notamment l'énergie, le développement et le commerce international) pour s'attaquer aux causes de production (et non aux seules émissions) des gaz à effet de serre ; reconnaître et favoriser davantage les interactions entre échelles d'action et de décision. Vis-à-vis des instruments économiques du régime climatique, il s'agirait de sortir des approches dominantes par les prix et les marchés (dont le constat d'échec est globalement partagé), de favoriser des investissements ciblés pour allier développement et lutte contre le changement climatique, et de rééquilibrer des politiques fondées sur des réglementations, des normes et subventions, appliquées aux infrastructures matérielles, aux filières... Trois axes d'évolution sont esquissés pour reconnecter climat et énergie : poser la question des limites à l'extraction des ressources fossiles encore disponibles ; avancer davantage sur la réduction des subventions aux énergies fossiles ; (r)ouvrir les possibles en termes de scénarios énergétiques pour une transformation des modes de production et de consommation. Les points d'achoppement entre climat et développement sont également traités selon quatre axes : s'affranchir du « paradigme modernisateur » et reconnaître la pluralité des modes de développement ; revoir en profondeur les politiques de financement et d'aide au développement ; se confronter rapidement aux défis de l'urbanisation, de son étalement et des effets associés pour le changement climatique et la biodiversité ; diversifier les formes et stratégies d'adaptation au changement climatique en fonction des situations locales. Enfin, le régime du commerce international nécessite une réforme structurelle en lien avec les objectifs climatiques, en révisant les règles de l'Organisation mondiale du commerce et le tout-puissant principe de libre échange, afin d'y inclure des mesures propres à générer des économies plus durables (les traités de libre-échange négociés par l'UE ne constituent pas, loin s'en faut, un bon signal en ce sens).
- 11 Afin d'illustrer certaines évolutions à l'œuvre et les marges de progrès vers ce nouvel ordre de gouvernementalité, le chapitre 10 replace la focale sur l'Union européenne et les crises (économique, institutionnelle) qui jouent sur sa politique climatique. Un nouveau projet politique pour l'Union pourrait-il s'appuyer sur un projet énergétique communautaire ? Les échecs et tensions autour du marché de carbone européen militeraient en ce sens. L'exemple du tournant énergétique de l'Allemagne, initié dès les années 1970 et catalysé suite à l'accident de Fukushima, est instructif à cet égard :

l'essor rapide des renouvelables, la diminution drastique du nucléaire (pour une sortie totale en 2022) ainsi que l'augmentation de l'efficacité énergétique ont permis des niveaux records de réduction de GES, bien que le mix énergétique a vu, comme dans beaucoup de pays, une substitution du gaz par le charbon (dont la hausse semble cependant temporaire). Ceci s'est néanmoins fait au prix d'un accroissement du taux de précarité énergétique et pose désormais la question de la compatibilité du système allemand avec les systèmes (interdépendants) des autres États membres, ainsi que des outils (juridiques, économiques) européens au-delà des seuls mécanismes de marché. Le cas de la France, dont le taux d'émission par personne est bas du fait de la part importante d'électricité d'origine nucléaire, démontre une « transition énergétique » beaucoup plus limitée sur l'efficacité énergétique et minime sur les renouvelables (alors que son potentiel est l'un des plus importants). Malgré les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés depuis les années 2000, le caractère centralisé du système, les dépendances au sentier depuis l'après-guerre, ainsi que l'instabilité des cadres réglementaires et stratégiques figurent parmi les principaux obstacles à une telle transition. La problématique de sécurité énergétique de plusieurs pays de l'Est vis-à-vis de la Russie, en particulier la Pologne, complexifie ce paysage mais constitue un autre motif pour bâtir un nouveau projet communautaire en matière énergétique.

- 12 Le dernier chapitre s'ouvre sur le « champ des possibles » proposé par différents récits futurologiques, en particulier celui, englobant et controversé, de l'Anthropocène. Quelques approches et thèses catastrophistes sont présentées (Diamond, Dupuy, etc.), pour exposer ensuite les grandes voies esquissées aux plans scientifiques et politiques : programme global de recherche *Future Earth* et mise à l'agenda des Objectifs de développement durable, propositions de géo-ingénierie pour contrôler le système-Terre, mouvements et politiques de décroissance, tous ces récits n'ont que peu pénétré les arènes climatiques. À l'inverse, celui de la « modernisation écologique » a fait son entrée par la petite porte des événements parallèles aux Conférences à partir de 2010. Cette théorie, ses courants ainsi que les principes d'action associés méritent, pour les auteurs, de porter attention à la pluralité et à l'équité des enjeux et des situations, de traiter la question croissante de l'adaptation aux changements globaux, et d'ouvrir de réels débats sur l'arrêt ou la transformation nécessaire de certains systèmes technologiques, énergétiques, de production et de consommation.
- 13 En observateurs aguerris des négociations climatiques, les deux auteurs proposent une synthèse claire, très documentée et étayée par une large littérature, de la construction et du traitement du problème climatique dans les arènes internationales et régionales. Bien qu'il soit parfois difficile de distinguer ce qui relève de cette vaste littérature et des analyses propres aux auteurs, l'ouvrage offre une large compréhension du sujet et des implications scientifiques, politiques, économiques et éthiques qu'il discute à travers des propositions – bienvenues – plus critiques et normatives. On décèle la tension entre, d'une part, une forme d'expertise interactionnelle développée au sein de ces arènes, et d'autre part une posture analytique et critique nécessitant de sortir du cadre de ce régime international. Mais ce fil d'Ariane entre le *in* et le *off* de ce régime est bien tenu. Cette chronologie permet de déceler les nombreuses hybridations qui opèrent entre théories scientifiques, ontologies et idéologies sous-jacentes, stratégies politiques et économiques, particulièrement illustrées par la façon dont les théories et débats en économie ont informé et façonné les principaux instruments adoptés aux niveaux international et régional. La question de la gouvernabilité du changement climatique ayant pu être reposée en fin d'ouvrage, les auteurs en appellent à un

changement de régime, plus polycentrique, plus politique et plus matérialiste, afin de donner aux sociétés les moyens des ambitions affichées depuis plus de vingt ans à l'échelle internationale.

NOTES

1. « D'abord par peur de paraître trop prescriptif, puis à cause d'une question d'organisation du travail entre les trois groupes, on est passé ainsi de scénarios qui représentent des mondes, avec ou sans politiques climatiques [...], à des scénarios qui représentent des images contrastées du futur (SRES), pour arriver, finalement, à des scénarios qui ne représentent que des "courbes représentatives de concentrations" [RCP], et qui demandent un travail d'interprétation, à partir de modélisations socio-économiques, pour permettre leur retraduction en "récits" » (p. 104).
 2. À ces quotas et crédits carbone s'ajoutent d'autres marchés de carbone régionaux, au sein de l'UE (*emissions trading scheme*), des États-Unis ou du Canada, à destination des entreprises.
 3. 20 % de réduction d'équivalent CO₂, 20 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen, et 20 % d'augmentation de l'efficacité énergétique de l'UE.
-

AUTEURS

NICOLAS ROCLE

Sociologue, Irstea, UR ETBX, Bordeaux
<https://orcid.org/0000-0003-0377-7520>