

RENDRE UTILE LA COP21

De l'international au national : l'impact des négociations climatiques sur l'action publique

Publication définitive - février 2016
Note n°14

A quelques semaines de la COP21, que peut-on en attendre vraiment ? Il est fort probable que, comme pour les COP précédentes, il y aura un accord, encore faut-il savoir s'il est ou non satisfaisant. Face à l'ampleur du défi climatique et à la complexité de la négociation, il est urgent d'avoir une vision claire et précise de ce que peut apporter cette conférence internationale. Pour le mesurer, La Fabrique Ecologique et CliMates ont mené une enquête inédite sur l'impact ces dernières années des rendez-vous annuels des COP sur les politiques climatiques de 16 Etats et 5 collectivités territoriales.

Cette enquête montre de nombreux paradoxes : le caractère juridiquement contraignant s'est révélé bien peu...contraignant, le sentiment d'échec a parfois masqué de vrais succès, la tenue même de la négociation a un fort impact au-delà même de son résultat. Elle permet de déterminer les facteurs les plus importants ayant d'ores et déjà conduit à l'action : la création d'un savoir partagé et de normes de transparence, l'obligation d'exemplarité pour les pays voulant peser dans la négociation, la recherche de co-bénéfices économiques et sociaux de l'action climatique dans la perspective d'un nouveau mode de développement, l'émergence d'une société civile climatique mondiale.

Trop souvent, la COP21 est présentée comme une échéance, une date butoir pour régler le défi le plus complexe et le plus global jamais présenté à l'Homme : le dérèglement climatique. Présentée comme une énième « conférence de la dernière chance », la négociation de Paris risquerait de générer de nombreux « résignés du climat », alors qu'elle s'inscrit dans un processus à long terme dont il faut prendre toute la mesure. C'est pourquoi la note se conclut par deux propositions :

1) La première est de faire connaître les principaux éléments d'une grille de lecture des résultats de la COP21, permettant de manière réaliste de mesurer si cette conférence place l'action climatique sur la bonne trajectoire.

Au-delà de la question évidemment majeure des financements, trois d'entre eux sont essentiels dans un accord qui devra bien sûr être universel et accepté par tous les pays :

- un engagement le plus précis possible sur l'objectif à long terme et les étapes futures;
- un accord sur des principes robustes de transparence et de mesures, y compris sur les financements proposés;
- l'ampleur des dispositions concrètes annoncées dans les contributions nationales pour un nouveau modèle de développement.

2) La seconde insiste sur la nécessité de traiter, dans ou en marge de l'accord, de questions essentielles mais peu abordées dans le processus de négociation lui-même.

Il est essentiel que la communauté internationale se saisisse de la question des ressources fossiles et en particulier du prix aujourd'hui très bas du pétrole et des matières premières, par exemple lors du sommet de chef d'Etat qui ouvrira la conférence.

Il serait en outre très utile de consolider la dynamique engagée par les collectivités locales, avec le principe d'un système commun de mesure, et les entreprises.

SYNTHESE

Comment apprécier le moment venu les résultats de la COP21 ? Quels sont les éléments qui peuvent la rendre vraiment utile ? La Fabrique Ecologique et CliMates, sur la base d'une enquête internationale inédite et rigoureuse, le démontrent : l'important pour l'efficacité de l'action climatique n'est pas toujours ce que l'on croit.

Le plus décisif sera l'engagement sur les objectifs et les étapes futures, des principes robustes de transparence et l'ampleur des engagements nationaux concrets pour un nouveau mode de développement.

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de **La Fabrique Ecologique** entre février et septembre 2015.

Signataires

- **Aurore Bimont**, ancienne présidente de *CliMates*, cheffe de projet *COP21* au Conseil départemental de *Seine-Saint-Denis*, co-présidente du groupe de travail
- **Géraud Guibert**, président de *La Fabrique Ecologique*, co-président du groupe de travail
- **Tomas Désaunay**, docteur en sciences des matériaux, rapporteur du groupe de travail
- **Pierre Ducret**, CDC, président de *l'Institute for Climates Economics*
- **Sabine Giguet**, ingénieur et économiste dans le secteur de l'énergie
- **Martin Guespereau**, chargé de mission auprès du Secrétaire Général au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie
- **Serge Lepeltier**, Président de *l'Académie de l'Eau*, ancien Ministre de l'Environnement, ancien Ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique
- **Benoit Martimort-Asso**, Responsable Pôle Prospective et Stratégie, Institut de Recherche pour le Développement et Membre du Comité Consultatif de *CliMates*
- **Régis Nicolas**, volontaire à *l'Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement*, anciennement chargé de mission pour *l'Union Européenne en Chine*
- **Zach Ter-Minassian**, diplômé de *Sciences Po Paris*, a travaillé pour un cabinet de conseil environnemental *Eco Act*, le *REDD+* en Indonésie et le *Centre pour la recherche internationale en foresterie (CIFOR)*.

Conformément aux règles de *La Fabrique Ecologique*, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Autres membres du groupe de travail

- **Sarah Bendahou** (Emirats arabes unis), diplômée d'un double-master en Sciences et Politiques de l'Environnement, anciennement scolarisée au lycée au Lycée Louis Massignon d'Abu Dhabi. Elle a travaillé sur des projets d'assistance technique au Programme des Nations Unies pour l'Environnement dans le domaine de l'efficacité énergétique.
- **Bindu Bhandari** (Népal), membre de plusieurs associations visant à sensibiliser et mobiliser les jeunes autour des enjeux climatiques.
- **Alexandra Gavilano** (Pérou), doctorante à *l'Université de Bern* sur l'analyse de politiques publiques pour l'adaptation au changement climatique.
- **Imelda** (Australie), étudiante en master sur les politiques publiques et la gouvernance climatique à *l'Université de Tasmanie*.
- **Monica Lafon** (Mexique), analyste politique dans la *Délégation Mexicaine à l'OCDE*.
- **Marilú López-Mejía** (Mexique), Laboratoire de biologie évolutive et de génétique des populations, *Université de Quintana Roo*.
- **Clément Métivier** (Etats-Unis), coordinateur de *COPinMyCity France et Amérique du Nord* dans *CliMates*, anciennement étudiant à *l'Université de Californie* et chargé de mission pour la *COP21* à Los Angeles.
- **Luan Santos** (Brésil), chercheur au *Centre pour des Etudes intégrées sur le Changement climatique et l'Environnement* à Rio de Janeiro.
- **Thauan Santos** (Brésil), professeur d'économie et de relations internationales à *l'Université Fédérale et l'Université Catholique Pontificale de Rio de Janeiro*.
- **Rifka Sibarani** (Indonésie), doctorant en économie de l'environnement à *l'Université de Hawaï à Manoa*.
- **Soraya Soemadiredja** (Indonésie), en master en Sciences de l'Environnement, de la Politique et du Management, a travaillé au *Conseil National pour le Changement Climatique en Indonésie*.
- **Martina Sopkova** (Union Européenne), membre de *l'Unité Stratégie énergétique* à la *Commission Européenne*, ex-consultante sur les directives européennes en matière d'environnement.
- **Polina Voylokov** (Russie), chercheure à *l'INRA* à Paris Grignon.
- **Satrio A. Wicaksono** (Indonésie), doctorant sur les impacts écologiques des précipitations en Indonésie à *l'Université Brown aux Etats-Unis*.

Personnes rencontrées dans le cadre de ces travaux

- **Alix MAZOUNIE**, *chargée des Politiques Internationales, Réseau Action Climat France*
- **Pierre RADANNE**, *président de l'association 4D*
- **Céline RAMSTEIN**, *chef de projet COP21 à l'IDDRI*
- **Arthur VETU**, *conseiller au Cabinet du Président du Conseil Général du Nord*

Relecture

Cette note a été discutée par le comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de Guillaume Duval, Marianne Greenwood, Marc-Olivier Padis, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid. Géraud Guibert, membre du comité de lecture, n'a pas participé à cette réunion mais a été auditionné ensuite, compte tenu de sa responsabilité de co-président du groupe de travail.

Elle a été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique du 22 septembre 2015 et le Bureau de CliMates.

*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, la note a été ouverte jusqu'à la fin du mois de février 2016 sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr).

La Fabrique Ecologique tient à remercier l'ensemble des contributeurs pour leurs remarques et commentaires avisés qui ont permis d'améliorer cette publication.

Cette note est également publiée sur le site de CliMates (www.climates.fr).



Sommaire

Introduction	 page 5
Partie 1 : L'impact sur les politiques publiques du processus et du résultat des négociations climatiques	 page 7
A. L'impact de l'existence même du processus de négociations	page 8
B. Un impact renforcé dans les pays hôtes	page 10
C. L'importance et les limites du caractère juridiquement contraignant des engagements	page 11
D. L'impact de la négociation sur les grands pays émetteurs de gaz à effet de serre	page 12
Partie 2 : L'impact du contenu des négociations sur leur efficacité	 page 17
A. Les co-bénéfices de l'action climat	page 18
B. L'enjeu des négociations sectorielles : l'exemple de la déforestation	page 19
C. L'intégration des exigences de l'adaptation	page 20
D. La place des autorités locales et des entreprises	page 21
Partie 3 : L'impact du processus de négociations sur la prise de conscience commune	 page 24
A. La création et l'acceptation d'un savoir partagé, notamment grâce au GIEC	page 25
B. La création de normes et standards pour répondre à l'enjeu primordial de la transparence	page 27
C. La constitution d'une société civile climatique mondiale	page 28
Conclusion	 page 30
Annexes	 page 33
Annexe 1 : Les Etats-Unis, le mauvais élève historique à la recherche d'un rôle de meneur par l'exemple	page 33
Annexe 2 : La Chine, à la fois premier pollueur et premier investisseur dans les énergies renouvelables, cherche sa place dans le nouvel ordre mondial	page 35
Annexe 3 : L'effet d'entraînement des autorités locales et des entreprises : la déforestation	page 38
Annexe 4 : Décryptage : COP21 : Quels résultats pour quel impact ?	page 39



Introduction

Chacun le sait, le défi climatique est immense, puisqu'il s'agit de l'avenir de l'espèce humaine sur Terre. Au-delà d'un certain seuil de réchauffement de deux degrés maximum, des événements climatiques extrêmes risquent de se multiplier, des pays entiers d'être condamnés par la hausse du niveau de la mer, ou la sécheresse, le processus de dérèglement climatique de ne plus être maîtrisable.

L'humanité toute entière est confrontée pour la première fois à des limites. Les émissions de gaz à effet de serre ont commencé leur accroissement lors des révolutions industrielles, elles concernent la plupart des activités humaines. Pour parvenir à relever le défi, la solidarité de tous les pays et citoyens du monde est obligatoire.

La 21^{ème} Conférence des Parties (COP21) de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) aura lieu en décembre 2015 au Bourget pour tenter de mettre d'accord les 196 Etats du monde sur une stratégie climatique à la hauteur. Les négociations internationales débutées il y a plus de 20 ans comportent tous les ans une session annuelle de négociation. Celle de Paris se situe à un moment crucial : la connaissance scientifique permet que le phénomène soit dorénavant bien connu, la prise de conscience de l'enjeu est largement partagée, les technologies propres à disposition ont fortement progressé. Encore faut-il que chacun s'engage à prendre des mesures suffisantes dans ce sens.

Le format de ces négociations internationales a souvent été critiqué, à juste titre. Dans l'opinion publique, le scepticisme, voire la défiance, prévalent à l'égard de la capacité de ce processus à s'attaquer efficacement aux enjeux climatiques. Un sondage publié en mars 2015 révélait que 75% des Français jugent les chances d'aboutir à un accord « maigres, voire nulles »¹. Certains dénoncent la lenteur et la difficulté de clore de manière satisfaisante la séquence lancée à Durban en 2011². D'autres estiment, là encore à juste raison, que l'approche retenue dans ces négociations est trop partielle pour être satisfaisante, et que la question du climat doit être placée dans un cadre plus global traitant aussi de la santé, du développement, ou de l'organisation économique, financière et commerciale mondiale.

Il reste qu'à court terme, aucune option alternative rassemblant tous les pays du monde n'est sur la table. C'est donc dans ce cadre qu'il faut se mettre d'accord sur les orientations pour agir. C'est ainsi qu'il nous a paru important d'analyser l'impact ces dernières années de ces négociations internationales sur les politiques et décisions publiques climatiques de chaque nation³. C'est l'objet de l'enquête sur laquelle se fonde cette note, menée par La Fabrique Ecologique et CliMates dans 15 pays (dont l'Union européenne) et 5 autorités locales.

Une enquête fondée sur vingt études de cas internationaux

Cette note est principalement basée sur une enquête internationale copilotée par CliMates et La Fabrique écologique visant à analyser l'impact du processus de négociations climatiques sur les politiques publiques et sur la mobilisation des acteurs non-étatiques de 2009 à 2015, afin d'identifier les facteurs permettant de rendre la COP21 la plus utile possible.

Elle s'est fondée sur les études de cas de 20 territoires (Etats et collectivités infranationales) menés par une quinzaine de jeunes experts issus du réseau de CliMates. Les territoires étudiés sont : l'Allemagne, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les Emirats Arabes Unis, les Etats-Unis, la France, l'Indonésie, le Mexique, le Népal, le Pérou, la Russie, le Togo, l'Union Européenne, l'Etat

¹ Sondage BVA, Les Français et l'information sur le climat, 25 mars 2015, http://www.bva.fr/fr/sondages/les_francais_et_l_information_sur_le_climat.html

² La décision 2/CP.17 prévoyait le lancement d'un « processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties », à signer en 2015, pour une entrée en vigueur à partir de 2020

³ Cet indicateur de résultat est dans une telle problématique plus pertinente que la seule évolution des émissions de gaz à effet de serre, qui dépend de nombreux autres paramètres comme la démographie ou la croissance économique



de Californie, la province du Québec, la province d'Acre (Brésil), la province du Kalimantan central (Indonésie), la ville de New York.

Ces experts du réseau CliMates sont pour la plupart des étudiants et des jeunes professionnels formés à l'analyse des politiques climatiques et à la mobilisation autour des négociations climatiques internationales. La plupart d'entre eux sont natifs ou ont vécu dans le pays/la collectivité qu'ils ont étudié. Certains contributeurs ont profité de cette opportunité pour réaliser des entretiens avec d'anciens négociateurs ou organisateurs de COP originaires de leur pays.

Sur la base de leur expérience et de leurs travaux, et à partir d'un questionnaire qui leur a été envoyé, les contributeurs internationaux ont structuré leurs rapports autour de trois axes :

- mesurer le degré de volontarisme politique affiché par les gouvernements nationaux (ou locaux pour les collectivités locales) avant, pendant et après les négociations climatiques ;
- évaluer l'effectivité et la qualité de mise en œuvre des mesures opérationnelles mises en place ;
- faire état du niveau de sensibilisation de l'opinion publique et de la mobilisation des acteurs non-étatiques (collectivités territoriales si l'étude de cas portait sur un Etat, société civile, entreprises, secteurs d'activité...).

Cette note n'aurait pas été possible sans toutes ces contributions internationales. Les membres du réseau CliMates ne sont pas toutefois engagés par le contenu précis et les conclusions de cette note, qui sont sous la seule responsabilité de ses signataires.

Cette analyse nous a semblé d'autant plus indispensable que les effets réels de ces négociations ont été à plusieurs reprises surprenants voire paradoxaux. Le protocole de Kyoto, en principe juridiquement contraignant, l'a été d'autant moins en pratique que des pays s'en sont affranchis ou en sont sortis sans conséquences. La COP15 de Copenhague en 2009, vécue comme un échec, a certes accru le scepticisme des citoyens quant à la possibilité d'une vraie mobilisation internationale pour le climat, mais a permis d'entériner l'objectif de deux degrés et a été suivie de nombreuses mesures de politiques climatiques nationales. La répétition année après année de négociations sans que les résultats soient à la hauteur de l'enjeu peut apparaître inutile ou lassante, mais elle joue un rôle majeur de prises de conscience et de mobilisation sur ces sujets.

Il ne s'agit pas ici de minimiser l'importance de parvenir à des objectifs à la hauteur, de sous-estimer l'importance de financements suffisants, ou encore de nier l'urgence. L'idéal serait bien sûr de parvenir à un accord ambitieux, universel, contraignant et permettant de limiter le réchauffement global à 2°C ou moins à l'horizon 2100.

Mais à quelques semaines de la COP21, il est utile d'identifier – sur la base de l'expérience de ces dernières années – ce qui dans le processus multilatéral a le plus d'efficacité pour faire agir les autorités publiques dans les différents pays. Cette analyse permettra de proposer, en conclusion de cette note, quelques éléments de lecture et d'appréciation des futurs résultats de la COP21, en mettant l'accent sur les aspects qui paraissent le plus important pour une action climatique la plus intense et efficace possible.

Aujourd'hui, les interrogations sont nombreuses sur l'issue possible de ces négociations. Les déclarations oscillent entre un certain fatalisme sur leur rythme et leur portée réelle ou un optimisme en particulier sur la mobilisation de la société civile. Nous ne voulons pas que l'attente et l'espoir soient déçus sur la base d'une analyse erronée de ce qui se passera à Paris, au risque de fortement ralentir l'action climatique dans les années qui suivront. C'est le principal objectif de la présente note.



Partie I
L'IMPACT SUR LES
POLITIQUES
PUBLIQUES DU
PROCESSUS ET
DU RESULTAT
DES
NEGOCIATIONS
CLIMATIQUES



Le processus de négociation est continu dans le temps depuis deux décennies. Jusqu'à présent, chacune des COP sans exception a débouché sur des décisions plus ou moins ambitieuses. Cette continuité permet que le climat reste à l'agenda mondial. Les conséquences méritent ainsi d'être analysées de la portée réelle de l'existence même du processus de négociation, y compris pour les pays hôtes des COP. Le résultat annuel de ces négociations a de son côté des effets parfois paradoxaux.

A. L'IMPACT DE L'EXISTENCE MÊME DU PROCESSUS DE NEGOCIATIONS

Le processus de négociations a eu en lui-même un impact sur les politiques publiques de certains Etats. La régularité des COP et la continuité du processus constituent une incitation à mener une politique climatique active.

La régularité et la fonction de tribune internationale

Les Conférences des Parties annuelles sont, de par leur fonction de tribune internationale et leur relative exposition médiatique, un moment privilégié par les Etats et autres acteurs pour annoncer la prise d'engagements en matière de climat, fussent-ils faibles. Dans une logique d'exemplarité, l'objectif d'afficher son volontarisme lors de la tenue d'une COP est double : obtenir une certaine reconnaissance diplomatique, et faire figure de bon élève devant l'électorat national.

On peut citer par exemple le cas de l'Afrique du Sud, qui à la veille de Copenhague annonça un objectif de réduction de 34% de ses émissions annuelles à l'horizon 2030, et devint, selon les mots d'un journaliste, « la star momentanée des négociations »⁴.

Au sein de l'Union Européenne, les Etats volontaristes (« bons élèves ») utilisent de même le calendrier des COP pour annoncer des mesures nationales favorables au climat. Par exemple en 2010 à l'occasion de la COP16 de Cancun, au moment où il fallait insuffler de nouveau une dynamique positive au processus, l'Allemagne se fixe pour 2050 un objectif d'atténuation de 85-90% par rapport à 1990. En préparation de la COP19 de Durban en 2011, une réunion de préparation avec 35 nations se tient à Berlin, l'Allemagne y présentant un document sur l'efficacité énergétique annonçant une réduction d'ici à 2020 de 20% des besoins d'énergie primaire et de 10% de la demande d'électricité.

Les hauts et les bas de l'ambition des politiques climatiques de l'Australie témoignent également de la fonction de tribune internationale des COP. Les responsables politiques utilisent leur rapport à la Convention, fut-il positif ou négatif, pour envoyer des signaux quant à leur ligne politique. Ceci fut visible notamment à l'arrivée au pouvoir du travailliste Kevin Rudd, en 2007, dont le premier acte officiel fut de faire ratifier le Protocole de Kyoto. Les années 2009 et 2010 qui entourent la COP de Copenhague voient naître d'abord la Direct Action Policy qui instaure des mesures d'incitations à la réduction des GES pour les ménages et l'industrie ; puis le Carbon Pollution Reduction Scheme Bil, visant à la mise en œuvre des engagements australiens sous le Protocole de Kyoto. L'entrée en fonction du gouvernement Abbott en 2013 semble en revanche sonner le glas d'une politique climatique ambitieuse en Australie. Climato-sceptique assumé, le Premier Ministre conservateur sabre les diverses dispositions législatives pro-climat, et l'Australie repasse dans le camp des « mauvais élèves » du climat.

S'engager devant la Convention demeure pour un Etat un acte fort, qui envoie un signal de volonté politique aussi bien à l'international qu'à ses citoyens. Ainsi, les COP sont perçues, tant par les entités réfractaires que par les plus volontaristes, comme un moment privilégié pour faire de la politique climatique. Au pire, elles ne sont qu'un forum d'affichage ; au mieux, elles sont un moment de véritables prises d'engagements dont les effets sur les émissions seront bien réels.

Cette mise à l'agenda du climat est un facteur important : sans ces rendez-vous internationaux réguliers, on pourrait craindre que les enjeux climatiques soient encore plus mal placés dans les priorités de nombreux gouvernements.

⁴ S. van den Bosch (2009) South Africa's empty promise, allAfrica.com ; cité dans Carl Death (2011) Summit theatre : exemplary governmentality and environmental diplomacy in Johannesburg and Copenhagen, Environmental Politics, vol. 20, no. 1, février 2011, pp. 1-19 (nous traduisons).



La continuité du processus : déterminante pour éviter les marches arrière ?

Les négociations internationales ne peuvent pas tout : elles reflètent la volonté politique des 196 Parties (195 Etats et l'Union Européenne) qui la composent. Un des intérêts de la négociation est de maintenir en permanence, bon an mal an, une incitation, voire une pression latente, à agir pour le climat.

L'histoire du revirement australien pousse à s'interroger : une dynamique internationale plus ambitieuse, comme elle l'était avant et jusqu'à Copenhague, aurait-elle joué en faveur du maintien et du prolongement des politiques décidées à cette époque ? La seule certitude, c'est qu'une négociation déprimée et avec une dynamique négative ne jouent pas en faveur d'un retournement de situation pour les Etats réticents.

La continuité du processus et l'existence d'une communauté internationale structurée autour des enjeux climatiques semblent accroître le coût politique d'éventuelles régressions. Les retours en arrière, lorsqu'ils existent, ne sont pas exempts d'un coût politique majeur pour les dirigeants qui décident de les entreprendre. Au Canada et en Australie, revenus de manière conséquente sur leurs engagements en matière de climat, le gouvernement respectivement mené par Harper et Abbott ont essuyé de vives critiques de la part de leur opinion publique; dans le cas du second, le premier a même ostensiblement été marginalisé par les chefs d'Etat et de gouvernement lors de « son » G20 organisé en Australie en 2014.

La continuité du processus de négociations peut néanmoins avoir des effets pervers. Elle peut laisser penser que le problème du changement climatique est « géré » lorsqu'il ne l'est pas. Après la déception de Copenhague, le processus onusien a réussi à renaître de ses cendres, donnant à la COP16 à Cancun une image de COP réussie alors que cette dernière n'a pourtant guère plus qu'entériné les décisions prises à Copenhague. La prolongation du protocole de Kyoto sur la période 2013-2020 a permis d'éviter le « vide juridique », mais elle ne concerne en effet que 15% des émissions de gaz à effet de serre mondiaux (Union Européenne, Islande, Lichtenstein, Monaco, Norvège, Kazakhstan, Biélorusse et Australie).

Le processus de négociations multilatérales est essentiel pour que les 195 Etats ayant signé la CCNUCC et l'Union Européenne restent autour d'une table commune pour s'attaquer aux enjeux soulevés par le dérèglement climatique, un défi mondial par nature. Pour qu'il joue vraiment ce rôle, encore faut-il qu'il soit crédible et qu'il permette donc d'obtenir au fil du temps des avancées dans la lutte contre le changement climatique.

L'impact du processus sur les collectivités locales

Le processus des négociations internationales a depuis plusieurs années un impact sur l'action climatique des collectivités locales. On retrouve certains comportements des Etats chez les plus puissantes d'entre elles.

Ceci est visible par exemple à travers l'histoire et la conception du marché d'échange de quotas d'émissions de Californie, et la prise en compte du calendrier international pour la prise d'engagements et l'annonce d'objectifs. Le marché de quota d'émission californien, à présent lié à celui mis en place au Québec afin d'optimiser les coûts de réduction, a pour objectif de couvrir les secteurs de l'énergie, de l'industrie, et des transports en 2015. Ceci représente environ entre 77 % et 87 % des émissions dans chaque Etat. Le plafond (la somme des permis d'émission) diminuera de 3% à 4% par an⁵. L'origine des marchés californien et québécois de quotas d'émissions se trouve dans la Western Climate Initiative, un accord volontaire non-contraignant incluant plusieurs juridictions infranationales d'Amérique du Nord. Cette initiative date de 2007, alors qu'une grande pression internationale politique était en marche à l'approche de la conférence de Copenhague, et que les preuves scientifiques du réchauffement produites par le GIEC s'accumulaient. Le manque d'action à l'échelle fédérale créait un vide que les Etats espéraient combler, ayant l'ambition d'ouvrir la route à un système d'échange de quotas à l'échelle continentale⁶.

⁵ Mark Purdon, David Houle, Erick Lachapelle (2014) The Political Economy of California and Québec's Cap- and-Trade Systems, Sustainable Prosperity research report, www.sustainableprosperity.ca

⁶ Sonja Klinsky (2015) Justice and Boundary Setting in Greenhouse Gas Cap and Trade Policy: A Case Study of the Western Climate Initiative, *Annals of the Association of American Geographers*, 105:1, 105-122, DOI:10.1080/00045608.2014.960043



La politique climatique exemplaire de la Californie⁷ est certes confortée par une opinion publique largement favorable à une action ambitieuse⁸, sa volonté de maintenir sa place de pionnière des énergies renouvelables et les aléas climatiques difficiles et récurrents, comme les sécheresses sévères de ces dernières années. Mais les négociations climatiques y jouent aussi un rôle évident, bien que, comme toutes les entités infra-étatiques, elle n’y participe pas directement. Le gouverneur Jerry Brown ne manque pas de les mentionner (comme sur l’estrade du Sommet intergouvernemental sur le climat à New York en 2014), ou bien de calquer son calendrier d’annonce d’objectifs sur celui de la négociation internationale. Ce n’est pas un hasard si l’objectif ambitieux de réduire de 40% les émissions californiennes d’ici 2030, par rapport à leur niveau de 1990 est annoncé au mois d’avril 2015, l’année de la COP21⁹.

Les négociations internationales, avec leurs enjeux d’image et de rayonnement, semblent exercer une forte incitation à l’action sur les collectivités locales appartenant à des Etats « réticents » ou se désengageant. C’est notamment le cas du Québec. En 2006, cette province du Canada met en place un « Climate Change Action Plan » intitulé « Québec and Climate Change – A Challenge for the Future » qui lui permet d’afficher un rôle de leader à l’échelle internationale. En introduction du Plan d’Action, le Premier Ministre de la province affirme que celui-ci « est considéré comme le plus ambitieux d’Amérique du Nord par de nombreux groupes de défense de l’environnement et a inspiré d’autres Etats et provinces »¹⁰. En 2008, la province prend des mesures additionnelles car elle considère que les objectifs que le gouvernement fédéral s’est fixé sous le protocole de Kyoto ne sont pas suffisants. De même, en réaction au recul du gouvernement Abbot sur les politiques climatiques en 2013, l’Australie du Sud a revu ses objectifs à la hausse en augmentant à 50% la part d’énergie renouvelables dans son mix énergétique en 2025¹¹. Cette annonce est en partie due à un souhait de l’Australie du Sud de garder son image d’exemplarité à l’international face aux critiques que la communauté internationale adressait à l’Etat fédéral.

B. UN IMPACT RENFORCE DANS LES PAYS HÔTES

L’effet direct le plus puissant des négociations internationales sur les politiques climatiques domestiques découle de l’accueil d’une COP. Chaque année, le lieu de la COP est choisi par rotation annuelle dans l’un des cinq groupes régionaux que sont l’Europe de l’Ouest élargie, l’Europe de l’Est, l’Afrique, l’Amérique latine-Caraïbes et l’Asie-Pacifique. Les attentes qui portent sur le pays hôte en termes de leadership et d’exemplarité dans le domaine du climat contribuent fortement à la multiplication des initiatives de politique climatique dans les années qui précèdent ou suivent immédiatement l’accueil d’une COP.

Fankhauser et al. (2015) démontre le passage de lois majeures sur le changement climatique dans les années qui entourent une COP dans les pays l’ayant accueillie. Notre étude apporte, de manière complémentaire, une illustration de cette dynamique. Au Japon, la principale loi encadrant les activités émettrices de gaz à effet de serre fut adoptée en 1998 suite à la COP de Kyoto (1997).

Plus récemment, l’histoire de la Loi Générale sur le Changement Climatique du Mexique est éclairante. Ce texte s’apprêtait à être voté au Congrès en 2009. Après l’échec relatif de la COP15 à Copenhague, l’ambition retombe : les parlementaires ne parviennent pas un accord et le texte est enterré. Ce n’est qu’avec le succès de la COP16 accueillie à Cancún que le débat reprend, et que la loi finit par être votée. Le succès diplomatique remporté par le pays hôte a eu une influence déterminante. Le Sous-secrétaire en charge de la planification et la politique environnementale, Rodolfo Lacy Tamayo indique que « les COP ont un lien direct sur le

⁷ “Jerry Brown calls for ‘more ambitious’ climate change action at U.N.” The Sacramento Bee, 23 septembre 2014, <http://www.sacbee.com/news/politics-government/capitol-alert/article2610801.html>

⁸ 70% des Californiens accordaient une grande importance au changement climatique en 2007 (contre 52% à l’échelle nationale), et 75% considéraient qu’il fallait agir (contre 64%). Field Poll (2007) *November 2007 California Opinion Index: A Digest Summarizing the California Public’s Views about Global Warming*, Field Research Corporation, San Francisco

⁹ Dérèglement climatique – Action de l’Etat de Californie en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre en vue de la COP21 - Déclaration de Laurent Fabius (29 avril 2015), <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/actualites-liees-au-dereglement-climatique/actualites-2015-liees-au-dereglement-climatique/article/dereglement-climatique-action-de-l>

¹⁰ 2006-2012 *Climate Change Action Plan 2006-2012 : Québec and Climate Change – A Challenge for the Future* Ministère du Développement Durable, de l’Environnement et des Parcs, Province du Québec http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changements/plan_action/2006-2012_en.pdf

¹¹ ABC, September 2014, <http://www.abc.net.au/news/2014-09-23/sa-commits-to-50-per-cent-renewable-energy-target/5763640>



développement et la conception de la politique environnementale mexicaine »¹². Cet effet de l'accueil n'est pas forcément éphémère : le Mexique affiche depuis une attitude volontariste et des politiques ambitieuses pour un pays émergent. Il entend même augmenter davantage son ambition en termes d'atténuation si le processus international livre des moyens de coopération significatifs¹³.

L'accueil d'une COP en l'Indonésie à Bali en 2007 a de la même façon constitué un réel tournant voire un acte de naissance pour la politique climatique indonésienne. Les premiers plans officiels de développement intégrant le changement climatique sont formulés à la veille de la COP, et tous les documents de ce type élaborés depuis cette date mentionnent le défi climatique. La négociation internationale de Bali fut un moment de prise de conscience politique pour l'exécutif indonésien, qui décida deux ans plus tard au G20 de Pittsburgh, à la veille de Copenhague, d'annoncer un objectif unilatéral de réduction des émissions de 26% comparé à une trajectoire « *business as usual* », et de 41% sous réserve de financements internationaux. Ce volontarisme permettra par la suite d'enclencher une politique de réduction des émissions liées à la déforestation dans ce pays qui dispose de la 3ème forêt tropicale du monde. En septembre 2015, l'Indonésie s'est engagée à augmenter de 3% son engagement de réduction des émissions (initialement de 29% en 2030), lui-même susceptible d'augmenter en cas d'accord.¹⁴ La COP de Bali a enfin été un moment déterminant de prise de conscience pour l'opinion publique indonésienne. Depuis 2007, la couverture médiatique est régulière, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Accueillir une COP produit donc un effet positif important sur l'ambition et la mise en œuvre des politiques climatiques des pays hôte. Il rend en outre plus difficile un éventuel retour en arrière une fois un certain niveau d'engagement national atteint.

C. L'IMPORTANCE ET LES LIMITES DU CARACTERE JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT DES ENGAGEMENTS

Il est parfois considéré que le principal critère de réussite de la négociation internationale repose sur le caractère juridiquement contraignant des engagements pris. La référence prise pour illustrer cette thèse est généralement le protocole de Kyoto.

Cet accord international, signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, vise à réduire d'au moins 5% les émissions de six gaz à effet de serre entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990. Il comprend la plupart des pays, mais seuls les pays de l'OCDE et de l'Europe de l'Est (les pays de l'Annexe I) souscrivent des engagements « juridiquement contraignants » avec un niveau d'émission à ne pas dépasser¹⁵. Des objectifs nationaux sont négociés pour chaque partie prenante.

Le concept de « contrainte juridique » est cependant resté bien théorique. Ni le refus des Etats- Unis de ratifier le protocole en 2001¹⁶, ni la sortie du Canada de cet accord en 2011¹⁷, n'ont été suivies de sanctions internationales.

Dix ans après son entrée en vigueur, le protocole de Kyoto a en outre fait beaucoup de déçus, du fait notamment de l'évolution du contexte (envolée des émissions de gaz à effet de serre des pays émergents du fait de leur développement rapide¹⁸) et des différentes crises subies par le traité ("air chaud" russe¹⁹, fuites de carbone²⁰, baisse de la confiance dans les marchés carbone notamment à cause des fraudes sur le marché

¹² Entretien avec Rodolfo Lacy Tamayo, Sous-secrétaire du Mexique en charge de la planification et la politique environnementale

¹³ Le Mexique s'est engagé à réduire de 25% ses émissions de GES et de polluants atmosphériques à courte- durée de vie, à l'horizon 2030, par rapport à un scénario de référence débutant en 2013. Cet objectif pourra être rehaussé à 40%, si des mécanismes de coopération et de financement internationaux sont mis en place. Source : INDC du Mexique.

¹⁴ INDC de l'Indonésie : <http://www.dephut.go.id/uploads/files/18321925e6ce3770e3ebb5090ed8d987.PDF>

¹⁵ Par exemple, pour la France, ce niveau est fixé à 92% de ces émissions de 1990.

¹⁶ Les Etats-Unis avaient pourtant signé le traité en 1997.

¹⁷ Alors que le Canada devait diminuer de 6% ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, celles- ci avaient augmenté de 17% entre 2008 et 2010. N'ayant pas respecté ces objectifs, le pays courait le risque de devoir verser des pénalités, de quatorze milliards de dollars, s'il restait signataire du protocole.

¹⁸ Par exemple, la Chine a augmenté ses émissions de gaz à effet de serre de plus de 200% entre 1990 et 2012.

¹⁹ Le système de comptabilisation des émissions prenant pour référence 1990, la Russie obtient un quota d'émission bien supérieur à ses besoins vu l'effondrement de son économie suite au morcellement de l'ex Union Soviétique. Ce surplus de quotas est appelé « air chaud ».

²⁰ Il s'agit par exemple de la délocalisation d'industries très émettrices hors des pays ayant ratifié l'accord



européen²¹). S'agissant de l'Union Européenne, le bilan est mitigé. Elle a certes diminué ses émissions de gaz à effet de serre de 18,9% par rapport à 1990 (- 22,9 % en Allemagne, - 15,9 % en France), mais cette évolution provient pour une large part de la crise économique de 2008 et des changements structurels des économies européennes (en particulier la tertiarisation de l'économie). Une deuxième période d'engagement pour le protocole de Kyoto, allant de 2013 à 2020, a été décidée lors de la COP18 de Doha en 2012. Encore une fois, malgré le caractère « contraignant » de l'accord, l'Australie, par exemple, est très loin de proposer des garanties de respecter son engagement modeste (- 5% de 2000 à 2020) et son gouvernement a supprimé la taxe carbone en juillet 2014.

Dans l'histoire des traités internationaux sur l'environnement, il est d'ailleurs vérifié que la contrainte légale ne produit pas nécessairement une plus grande efficacité des accords à atteindre leurs objectifs²². Le principal apport du protocole de Kyoto est en fait moins son caractère contraignant que la création de nombreux outils (marché de quotas, mécanismes de développement propre, système d'application conjointe), l'amélioration des méthodologies (notamment tout ce qui a trait à la comptabilisation des émissions), et le repérage de nombreux écueils.

Pour l'avenir, il est totalement illusoire de penser qu'un accord de tous les pays du monde est possible sur la base d'un tel schéma, de nombreux pays s'y refusant pour des raisons de souveraineté nationale. Il en va de même pour d'autres formes de contraintes envisagées par les experts, comme par exemple le couplage des négociations climat avec les négociations à l'OMC. Ceci explique le changement opéré après Copenhague, d'une gouvernance climat « *top down* », c'est-à-dire de haut en bas, à une logique « *bottom up* », du bas vers le haut. L'accent est ainsi mis sur les engagements nationaux décidés et déclarés par les Etats.

En fait, l'aspect contraignant d'un accord multilatéral sur le climat repose essentiellement sur le coût d'opportunité de perdre tout ou partie de la confiance que lui accord la communauté internationale et sa volonté ne pas apparaître comme un « mauvais élève », c'est-à-dire un pays ne respectant pas ses engagements. La légitimité d'un pays à ne pas respecter ses engagements étant d'autant plus faible qu'ils ne lui ont pas été imposés, on comprend l'intérêt de la logique actuelle consistant à demander à chaque pays de déterminer nationalement ses propres contributions. Avec cette méthode de négociations « *bottom-up* », le risque est cependant de ne pas atteindre un accord suffisamment ambitieux pour ne pas dépasser les 2°C de réchauffement à l'horizon 2100. Il est aussi de permettre à des Etats d'afficher des objectifs ambitieux sans qu'ils soient réellement suivis d'effets.

Dans un monde idéal, des engagements juridiquement contraignants de réduction seraient souhaitables, mais ils ne sont pas la panacée, et surtout ne sont pas atteignables dans le contexte actuel d'opposition de nombreux Etats, dont les Etats Unis et la Chine.

D. L'IMPACT DE LA NEGOCIATION SUR LES GRANDS PAYS EMETTEURS DE GAZ A EFFET DE SERRE

Un des paradoxes est que la COP de Copenhague elle-même a débouché sur des résultats beaucoup plus significatifs qu'on ne le pense généralement. C'est lors de cette conférence que l'objectif de limitation de la hausse des températures moyennes en deçà de 2°C, bien que discutable, a fait l'objet d'une acceptation quasi-généralisée par la communauté internationale. Cela représente un pas en avant crucial et constitue aujourd'hui l'aiguillon de la coopération climatique internationale. Loin d'avoir sonné le glas de l'action, elle a été suivie d'une accélération de l'adoption de politiques climatiques nationales. Une étude conduite par la *London School of Economics* recense plus de 800 politiques et mesures climatiques dans 99 pays à la fin 2014, ce qui représente une multiplication par deux de leur nombre depuis 2009, avec une majorité des nouvelles mesures adoptée dans les pays en voie de développement et émergents²³. Paradoxalement, l'échec perçu de Copenhague a donc précédé la plus grande période d'activité législative climatique de l'histoire.

²¹ Des quotas de CO₂ achetés hors taxe, à l'étranger, étaient revendus à des sociétés françaises à un prix incluant la TVA. Une fois la TVA empochée, les pistes étaient brouillées pour ne jamais la reverser à l'administration fiscale. Les escroqueries auraient coûté 1,5 milliard d'euros au Trésor public entre 2007 et 2009.

²² Ivana Zofko (2006) "International Law-Making for the Environment: A Question of Effectiveness." in *International Environmental Law-Making and Diplomacy Review 2005*, édité par Marko Berglund. Joensuu, Finland: Univ. of Joensuu, UNEP Course Series.

²³ Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, 2015 Global Climate Legislation Study at a glance, <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/legislation/2015-global-climate-legislation-study-at-a-glance/>



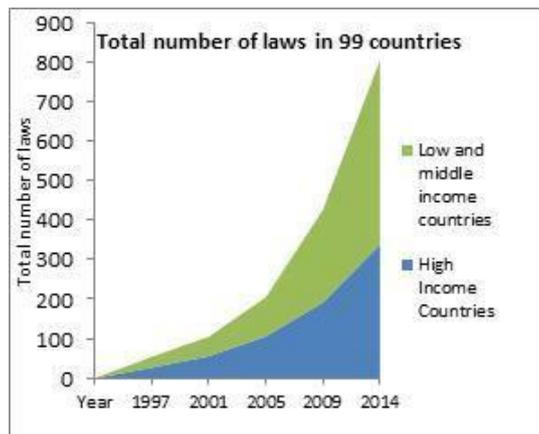


Figure 1. Nombre de lois sur le climat mises en place dans 99 pays de 1993 à 2014
 En Vert : « Pays à revenus bas et moyens » / En bleu : « Pays à revenus élevés »

Les discussions diplomatiques dans le cadre de la CCNUCC ont contribué à inciter certains acteurs à entreprendre des politiques concrètes en matière de climat, souvent indépendamment de toute contrainte qui aurait été définie par des accords internationaux. Les relations entre les différents épisodes et les résultats des négociations est ainsi complexe et différent selon les Etats.

Certains auteurs, comme S. Aykut, arguent qu'on a voulu dépolitiser l'enjeu en le technicisant, et qu'une « repolitisation » est nécessaire pour parvenir à une trajectoire climatique soutenable²⁴. Toutefois, les négociations climatiques sont déjà une scène sur laquelle les pays voient l'opportunité de s'affirmer comme grande puissance, meneuse en matière d'environnement. Pour se construire une image de leader de l'action climatique, il faut s'affirmer comme exemplaire et les annonces doivent être étayées par des politiques concrètes. La capacité à agir pour le climat peut sans doute être considérée comme un nouveau critère de puissance.

Dans cette perspective, il est particulièrement important d'analyser l'impact des négociations internationales sur les politiques des trois grands émetteurs de gaz à effet de serre, l'Union Européenne, la Chine et les Etats Unis, qui représentent au total plus de la moitié des émissions mondiales.

L'Union Européenne

L'Union Européenne a toujours voulu prendre un rôle de meneur au sein des négociations climatiques. On lui attribue notamment l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, lorsque elle persuada la Russie de ratifier l'accord²⁵. Jusqu'à Copenhague au moins, elle a véritablement été motrice des négociations climatiques. Le cycle actuel qui doit s'achever à Paris doit également son ambition à sa force de proposition au lendemain de la COP15²⁶ et à Durban en 2011. L'UE est, sur le papier, la partie à la Convention avec l'ambition la plus forte en termes d'atténuation des émissions de GES, et revendique souvent un rôle de leader international sur les questions climatiques²⁷. Karlsson montre au moyen d'une enquête réalisée sur le site de trois COP successives que la perception de leadership dépend, parmi les négociateurs notamment, d'œuvrer pour le bien commun. L'Union Européenne a donc tout intérêt, si elle souhaite se maintenir comme un acteur diplomatique de rang mondial, à rester exemplaire.

Cette recherche de l'exemplarité se manifeste par l'adoption de mesures ambitieuses, même si les efforts d'atténuation devraient être encore plus importants pour être compatibles avec l'objectif des 2°C. Les mesures structurelles ont été adoptées par l'UE (le paquet énergie-climat puis sa révision à 2030) en 2008,

²⁴ Stefan Aykut, Amy Dahan (2015) Gouverner le climat : Vingt ans de négociations internationales, Paris: Presses de Sciences Po

²⁵ MAGSIS, Bjorn-Oliver, "EU Climate Change Policy: Leading the way towards a post-Kyoto regime?" 2008, online: http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/files.php?file=CAR-12_4_672376422.pdf

²⁶ Au lendemain de la COP15 perçue comme un échec, l'Union Européenne publie un rapport intitulé « *Strategy to revigorate global action after Copenhagen* » dans laquelle elle détaille l'intention de débloquer rapidement des fonds pour les pays en développement et propose un vision à moyen-terme pour impulser une dynamique d'action dans la négociation.

²⁷ KARLSSON Christer, HJERPE Mattias, PARKER Charles, LINNÉR Bjorn-Ola, "The Legitimacy of Leadership in International Climate Change Negotiations", 29 January 2012, online: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3357891/>



soit un an avant l'échéance déterminante de Copenhague, puis en 2014 à l'approche de la COP21. Ce calendrier démontre une volonté de jouer un rôle de précurseur lorsque le contexte international le demande. Sur le plan de la mise en œuvre, l'UE semble être sur une trajectoire qui lui permettra d'atteindre ses objectifs fixés pour 2020 (réduction de 20% des émissions ; augmentation à 20% de la part des énergies renouvelables ; réduction de 20% de la demande d'énergie). Lutter contre les changements climatiques s'inscrit dans le champ des valeurs humanistes de l'Union Européenne, mais ses motivations sont renforcées par sa volonté d'entretenir la puissance d'attraction qu'elle exerce.

La perception de leadership de l'Europe s'est cependant érodée depuis Copenhague au profit de la Chine et des Etats-Unis, les deux grands acteurs de la fin de partie de 2009 qui mena à l'Accord, non- contraignant, signé « sur un coin de table » dans la capitale danoise. A l'intérieur des salles de négociation, les représentants des Etats ont tendance à considérer encore l'UE comme jouant un rôle moteur, tandis que cette perception est fortement entamée dans les médias. L'affaiblissement du rôle de leadership de l'Union Européenne est dû à la montée en puissance des pays émergents, mais aussi aux divergences internes, les pays de l'est de l'Europe ayant souvent une position de frein.

L'Europe est en train de perdre de la vitesse sur la route vers le nouveau modèle de développement plus respectueux de la planète et de ses ressources. Les pays de l'Est, notamment la Pologne, sont réticents à changer leur mix énergétique. Ils revendiquent leur droit à rattraper le niveau économique de leurs voisins de l'Ouest en utilisant le charbon, qui fait figure d'énergie bon marché et abondante. A l'approche de la COP21, les pays s'affichant comme leaders de l'action climatique en Europe (comme la France et l'Allemagne) auraient intérêt à mieux démontrer, ce qui est peu fait jusqu'à présent²⁸, que la décarbonisation de l'économie n'est pas incompatible avec la croissance et qu'elle favorise même une amélioration des conditions de vie des citoyens (création d'emploi, diminution de la pollution, économie endogène...).

Les Etats-Unis

Pays signataire du Protocole de Kyoto mais ne l'ayant pas ratifié, les Etats Unis²⁹ n'ont jamais été contraints de respecter leur engagement au sein du processus onusien des négociations climat. Jusqu'en 2009, les choix politiques du pays concernant la lutte contre le changement climatique se bornaient à des mesures très allégées dites « sans regret ». Le virage politique a été amorcé à la suite notamment d'une prise de conscience de la menace posée par le dérèglement climatique en termes de sécurité nationale.

Dans l'optique de réduire les risques et coûts liés à ces dérèglements et de saisir l'opportunité économique de construire de nouvelles filières industrielles, les Etats Unis souhaitent aujourd'hui se présenter en leader des négociations climat.

Au départ influencé de manière très indirecte par le processus des COP, le pays se cale de plus en plus sur l'agenda international pour développer sa politique climatique. On observe en particulier une recrudescence d'injonctions règlementaires – pour contourner le Congrès – en amont de la COP21. Le Plan d'Action Climat, présenté mi-2013, définit par exemple les grands objectifs américains concernant la lutte contre le changement climatique (réduire la « pollution carbone », se préparer aux impacts du dérèglement du climat, etc.). La mise en place concrète des mesures passe ensuite par les agences fédérales. L'*Environmental Protection Agency* (EPA) a par exemple élaboré plusieurs standards pour les émissions de gaz à effet de serre, le plus récent portant sur les centrales à charbon, mi-2015.

L'annonce de ces objectifs et mesures proactives vise à légitimer le rôle de leader voulu par les Etats-Unis. Il en est de même de l'accord climat passé avec la Chine en dehors du cadre onusien, qui permet aux américains de renforcer un peu plus leur statut de meneur des négociations. A Paris, aucun accord effectif ne sera possible sans l'aval des Etats-Unis. Le président Obama souhaite faire rentrer les Etats-Unis dans l'accord de Paris notamment pour laisser un héritage politique démocrate fort, mais ceci ne sera possible que si cela ne nécessite pas de faire ratifier un texte en l'absence de majorité au Congrès américain sur cette question.

²⁸ AHTONEN Annika, "The 2030 framework on climate and energy – Getting Europe on the right track", 30 January 2014, online: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=4117

²⁹ Voir en Annexe la fiche consacrée aux Etats-Unis



La Chine

Signataire du Protocole de Kyoto en tant que pays en voie de développement, la Chine a fortement bénéficié des aides du Mécanisme de Développement Propre. Jusqu'à récemment, le gouvernement chinois s'est en revanche efforcé de rejeter toute négociation pouvant porter atteinte à sa croissance et à la manne du charbon (67% du mix énergétique en 2012). Son positionnement lors du sommet de Copenhague en 2009 a démontré son hostilité à l'égard d'objectifs chiffrés de réduction des gaz à effet de serre pour les pays émergents et de la possibilité d'un accord à portée légale contraignante.

La stratégie chinoise est basée sur la réaffirmation constante du principe des responsabilités communes mais différenciées. Au sein du groupe de négociation G77+Chine qui réunit les pays en voie de développement, la Chine se pose en championne des pays du Sud face aux pollueurs historiques du Nord. La CCNUCC sert de tribune au gouvernement chinois pour se rapprocher des pays en voie de développement, qui sont constituant autant de marchés potentiels.

Depuis la fin des années 2000, le contexte change et trois grosses tendances de fond amène la Chine à prendre des mesures pour l'environnement. Les problèmes de pollution de l'air, de l'eau, des sols et des produits alimentaires prennent des proportions majeures et impatientent la société chinoise, notamment la classe moyenne urbaine montante. La nouvelle génération de dirigeants veut réaffirmer son autorité sur l'appareil d'Etat et démontrer une volonté de réformer inconnue depuis Deng Xiaoping en 1978. Après 30 ans de croissance à 10% portée par un faible coût du travail, la chaîne de valeur de « l'atelier du monde » monte en gamme et se modernise. C'est l'occasion pour la Chine, devenue 2e puissance mondiale, de partir à la conquête des marchés du XXIe siècle : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la voiture électrique, etc.

Depuis 2011, les objectifs et normes climatiques et environnementales sont pour la première fois contraignantes : les gouvernements locaux et dirigeants de sociétés d'Etat se voient obligés de les mettre en application. Ces évolutions ont amené la Chine à réduire drastiquement l'intensité carbone de son PIB (taux de CO2 par point de croissance) : -21% de 2006 à 2010, -17% de 2011 à 2015.

Si la Chine démontre une ambition nouvelle à limiter son empreinte sur le climat, ce n'était pas cependant jusqu'à une période récente sous l'effet des négociations climatiques. Les nombreuses mesures prises ces dernières années pour améliorer l'efficacité énergétique du pays, développer ses énergies renouvelables et restaurer les forêts du pays répondent avant tout aux priorités nationales fixées par les autorités : stabilité sociale et économique, compétitivité, sécurité énergétique et alimentaire.

Le gouvernement chinois n'est cependant pas indifférent aux COP. C'est grâce à l'agenda international que la Chine a exprimé pour la première fois un engagement national pour lutter contre le réchauffement climatique par l'efficacité énergétique, une semaine avant le sommet de Copenhague en 2009. Afin de redorer son image, la Chine s'est affichée comme un acteur responsable, surtout après l'échec de Copenhague dont on l'a en partie accusée. Dans la mesure où il s'agit d'enjeux souverains de grande importance, la Chine est en revanche traditionnellement réticente sur l'instauration de mécanismes de suivi et de vérification précis. Il est vrai que de profondes incertitudes planent sur la fiabilité du système statistique et de la comptabilité nationale chinoise, que le gouvernement ne souhaite pas forcément afficher.

L'engagement de la Chine s'est fortement accéléré ces derniers temps, principalement à l'occasion de rencontres présidentielles bilatérales avec les Etats-Unis, lui permettant de se poser en égal diplomatique de son rival économique. Un an avant la COP21, la Chine y a exprimé pour la première fois une volonté de réduire directement ses émissions de CO2, le pic d'émissions devant être atteint avant 2030. En septembre 2015, elle y a annoncé la création d'un marché du carbone.

La diplomatie climat de la Chine est en équilibre entre d'une part l'exigence d'apparaître comme une puissance majeure à égal des Etats-Unis, et d'autre part, s'afficher comme défenseuse des intérêts des pays en développement. L'annonce d'une contribution de 3,1 milliards de dollars au Fonds verts en septembre 2015 illustre les nuances de sa position puisqu'elle place la Chine parmi les pays développés contributeurs mais au service des pays du Sud.



*

L'impact des négociations climatiques sur les politiques climatiques des grandes puissances est au total moins différencié que par le passé : traditionnellement fort pour l'Union européenne, même si les divisions en son sein ont tendance à l'affaiblir, il a une importance croissante pour les Etats-Unis et la Chine, même si certaines contradictions subsistent (rôle du Congrès aux Etats-Unis, position réticente de la Chine sur les mesures et vérifications).



Partie 2

**L'IMPACT DU
CONTENU DES
NEGOCIATIONS SUR
LEUR EFFICACITE**

Les rendez-vous successifs des COP et, paradoxalement peut-être, les blocages rencontrés ont conduit à un élargissement du périmètre thématique des négociations. Ce processus multilatéral a acquis au fil du temps une forte singularité. Il remet en cause le modèle de développement de la plupart des sociétés actuelles, basées sur l'exploitation des ressources non renouvelables et/ou la consommation de masse. Il mobilise une multiplicité et une grande diversité d'acteurs infra-étatiques. En plus de devoir négocier avec les 195 autres Parties, chaque Etat doit également prendre en compte la position des acteurs infranationaux, souvent constitués en réseaux internationaux: les ONG environnementales et de solidarité internationale, les entreprises, les syndicats, les agriculteurs, les collectivités locales, les collectifs de jeunes, les consommateurs.... C'est ce qu'a théorisé Robert Putman en 1988 sous le nom de « jeu à deux niveaux ».³⁰

Devant une telle complexité, notre étude illustre une réalité banale mais qui mérite d'être rappelée : plus les points en discussion correspondent à des intérêts précis des parties prenantes et des acteurs infranationaux, plus ils peuvent déclencher des actions efficaces.

A. LES CO-BENEFICES DE L'ACTION CLIMAT

La question des co-bénéfices de l'atténuation, notamment en termes de développement économique et d'amélioration des conditions de vie, a pris une ampleur grandissante dans le discours sur l'action climatique.

Le Mécanisme de Développement Propre, mis en place dans le cadre du Protocole de Kyoto, a déjà ce but de création de co-bénéfices, sans employer ce terme. L'objectif est de promouvoir conjointement l'atténuation des émissions et le développement économique en offrant la possibilité aux pays de l'Annexe I (anciennement dits « industrialisés ») de remplir leurs obligations de Kyoto en finançant des projets vertueux dans les pays émergents et moins avancés.

La création de la *Climate and Clean Air Coalition* (CCAC) en 2012 en est un autre exemple. Mise en place avec le soutien du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE), elle réunit le Bangladesh, le Canada, le Ghana, le Mexique, la Suède et les États-Unis. Ses membres se sont donnés pour objectif commun de prendre des mesures concrètes de réduction de polluants atmosphériques qui sont aussi des gaz à effet de serre à courte durée de vie (méthane, carbone noir, HFC). La coalition met l'accent sur les retombées économiques et sanitaires positives : «La réduction d'émissions de polluants de courte durée de vie permet d'offrir des avantages climatiques à court terme et d'importants avantages communs à la qualité de l'air, à la productivité agricole et à la santé humaine»³¹. Les Etats Unis présentent plus particulièrement cette initiative comme une opportunité de « réaliser des bénéfices concrets sur le climat, la santé, l'alimentation et l'énergie à partir de la réduction des polluants de courte durée de vie »³².

La prise en compte des co-bénéfices socio-économiques et politiques de l'action climatique amène des pays à prendre des mesures importantes alors qu'ils sont à première vue parmi les plus à perdre. Les Emirats Arabes Unis, dont l'économie est fortement dépendante de l'exploitation des énergies fossiles, sont par exemple de plus en plus constructifs dans le cadre des négociations internationales : la construction de la ville de Masdar ayant l'ambition d'être la première ville « zéro-carbone, zéro déchets », l'accueil de l'agence internationale des énergies renouvelables (IRENA) depuis 2009 et la tenue de la conférence préparatoire au Sommet 2014 sur les Changements Climatiques de New York, au mois de mai de la même année. Des politiques concrètes ont été initiées au niveau national : les Emirats affichent un objectif de 7% d'énergies renouvelables d'ici 2020, le ministère des Affaires Etrangères comporte une Direction de l'Energie et du Changement Climatique et une diversification du mix énergétique vers le nucléaire civil a été lancée en 2008, avec un investissement de 40 milliards de dollars, lequel devrait couvrir 25% de la consommation énergétique en 2020. Les bénéfices sociaux et politiques d'une sortie des énergies fossiles semblent avoir exercé un rôle crucial dans cette évolution. Il s'agit de maîtriser l'augmentation de la demande énergétique nationale pour les besoins en électricité et en eau potable (à 80% produite par désalinisation) d'une population croissante et

³⁰ Putnam, Robert (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42: 427-460

³¹ Site internet du Programme des Nations Unies pour l'Environnement : <http://www.unep.org/french/ccac/>

³² Communiqué de presse : "The Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short-Lived Climate Pollutants", Site internet du Secrétariat d'Etat des Etats Unis : <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184055.htm>



garantir la stabilité socio-politique du pays face à l'enchérissement des énergies fossiles et la mutation de la demande d'énergie mondiale. Le choix de développer les énergies renouvelables a très probablement été aussi influencé par la vulnérabilité du pays face au dérèglement climatique³³, ce qui favorise la prise de conscience des décideurs politiques.

L'identification des co-bénéfices nationaux favorise la prise d'engagements des Etats en dehors et dans le cadre des négociations. Elle est favorisée par la fonction de plateforme internationale d'échanges de la CCNUCC. L'intégration des enjeux climat à l'agenda diplomatique des pays et les rencontres avec des experts et des homologues du monde entier contribuent à l'identification de leurs intérêts nationaux à mettre en place certaines mesures climatiques. La création de la *Climate and Clean Air Coalition* a par exemple été favorisée par de possibles discussions entre experts des Etats membres lors des négociations climatiques.

L'existence de co-bénéfices ne permet cependant pas toujours de convaincre les Etats à s'engager. Pour la Russie, par exemple, les considérations de puissance sont primordiales³⁴. Sa ratification tardive du Protocole de Kyoto en 2005 a permis de montrer à la communauté internationale qu'elle avait toujours une influence mondiale. Les bénéfices d'une ratification étaient également économiques puisqu'elle prévoyait que le mécanisme d'application conjointe (« *joint mechanism* ») mis en place sous Kyoto allait générer des revenus nationaux importants – les gains ont finalement été faibles en raison de lenteurs administratives. Mais les bénéfices économiques qu'aurait générés son entrée dans la deuxième période du Protocole de Kyoto n'ont pas suffi à la convaincre. Sa vision géopolitique a pris le pas : elle ne souhaitait pas signer un accord n'impliquant pas les deux plus gros émetteurs, la Chine et les Etats Unis.

La plupart des actions climatiques ont des co-bénéfices sociaux, économiques, politiques ou diplomatiques au niveau national, pour le pays qui les met en œuvre. Cependant, certains co-bénéfices correspondent plus que d'autres aux intérêts prioritaires des Etats. Il s'agit donc d'identifier les terrains de négociations où les co-bénéfices des parties prenantes à la négociation sont les plus importants. Ils sont en règle générale caractéristiques d'un nouveau modèle de développement associant étroitement l'économie, le social et la lutte contre les changements climatiques.

B. L'ENJEU DES NEGOCIATIONS SECTORIELLES : L'EXEMPLE DE LA DEFORESTATION

Selon Schmalensee (1998)³⁵, il existe deux dimensions dans un accord international sur le climat : le nombre de pays impliqués et la profondeur de leurs engagements. Deux approches sont alors possibles : « large et superficielle » (« *broad and shallow* ») lorsque de nombreux pays se fixent des objectifs très accessibles ou « étroite et profonde » (« *deep and narrow* ») quand peu de pays prennent de suite des engagements ambitieux. Le Protocole de Kyoto correspondait à cette seconde approche. Schmalensee estime cependant qu'il vaut mieux commencer en impliquant un nombre important d'acteurs prenant des engagements à leur mesure, puis les renforcer au fur à mesure et continuer l'élargissement. C'est la stratégie qui a été choisie pour la COP21. Selon cette théorie, il ne serait pas possible d'obtenir à la fois un accord universel et très ambitieux.

Afin d'essayer de contourner la difficulté de trouver un accord à la fois « large » et « profond », une stratégie consiste à favoriser les initiatives « *deep and narrow* » sur certains thèmes, à l'intérieur du cadre de négociations plus large incluant tous les Etats. Les négociations climatiques internationales ont en effet, en tant que forum légitime, la capacité à faire progresser certains sujets sectoriels – mais néanmoins importants – en parallèle de la négociation principale, centrée autour de la construction d'un régime climatique mondial.

Les discussions portant sur la déforestation ont ainsi permis de catalyser l'engagement des pays en développement forestiers tels que l'Indonésie, le Brésil ou encore la République Démocratique du Congo. Leur intérêt à lutter contre la déforestation était multiple. Préserver les forêts permet de réduire les émissions

³³ "Climate Change : Impacts, Vulnerability & Adaptation", Environment Agency, Abu Dhabi, 2009 : www.ead.ae/wp-content/themes/ead/publications/AD_UAE_Env_Eng/Climate%20change%20impacts%20-%20Eng.pdf

³⁴ N. Tynkenn, Russia and Global Climate Governance, "Russie.Nei.Visions", No 30, September 2011

³⁵ Cité dans par Barrett, Scott, and Robert N Stavins. "Increasing Participation and Compliance in International Climate Change Agreements." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 3 (2003): 349–376.



de gaz à effet de serre³⁶ et de préserver la biodiversité, mais génère également des co-bénéfices liés à la sécurité alimentaire, au bien-être économique et social des populations dépendantes des forêts, ou encore aux droits des peuples autochtones.

L'apparition *ex nihilo*, la conception, la diffusion et la mise en œuvre de nouvelles politiques visant à la réduction des émissions de GES liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD+³⁷) ont toutes eu lieu alors que la négociation climatique semblait patiner, de 2005 à 2015. Dans cet intervalle, les Etats se sont accordés sur des principes généraux, des mécanismes de comptage d'émissions, des règles de transparence et des clauses de sauvegardes environnementales et sociales pour encourager ces politiques dans les pays tropicaux. Les règles du jeu sont définies et acceptées, même si l'intégration dans le régime climatique mondial ne devrait intervenir que dans la COP21 à Paris. Les bailleurs de fonds et les receveurs potentiels ont des bases communes pour enclencher des rémunérations pour des efforts de déforestation évitée.

Bien avant la finalisation du mécanisme en juin 2015, des pays volontaristes ont pris des mesures. L'accord bilatéral entre la Norvège et l'Indonésie, territoire de la troisième forêt tropicale du monde, illustre ce volontarisme. Dans la Lettre d'Intention négociée en marge de la COP15 de Copenhague en 2009, la Norvège promettait de mettre une enveloppe d'un milliard de dollars à disposition de l'Indonésie afin que cette dernière puisse entamer des réductions d'émissions liées à la non-déforestation. Depuis 2010, l'Indonésie a développé de nombreux outils en perspective d'une mise en œuvre du mécanisme. Par exemple, la « *One Map Initiative* », une carte unique des terres intégrant les concessions, les revendications des peuples indigènes, les stocks de carbone et les usages actuels des sols a été développée de manière collégiale. L'Etat indonésien n'est pas le plus exemplaire en matière de lutte contre la déforestation, mais ses efforts ne sont pas négligeables pour un pays historiquement peu transparent et centralisé dans sa gouvernance forestière. Sans la capacité des instances internationales à porter et crédibiliser le mécanisme, et sans le rendez-vous déterminant qui a permis de négocier l'accord, il est peu probable que l'Indonésie eût été prête si rapidement à s'attaquer à la mise en œuvre d'une politique forestière responsable.

Les négociations sectorielles sur la déforestation illustre la possibilité de favoriser des dynamiques ambitieuses internes aux COP sans pour autant perdre de vue l'objectif d'un accord universel. Il est essentiel que le processus de négociations favorise ces volontarismes précurseurs à toutes les échelles.

C. L'INTEGRATION DES EXIGENCES DE L'ADAPTATION

Le thème de l'adaptation a été longtemps tabou. Il est resté très discret dans l'accord de Kyoto. Evoquer l'adaptation était souvent considéré comme défaitiste. Les évidences scientifiques ne permettent plus aujourd'hui à un pays d'ignorer l'impact du changement climatique, aujourd'hui et demain. Le GIEC a donné ses lettres de noblesse à l'adaptation en mars 2014 en publiant pour la première fois un rapport dédié à cette seule problématique.

Le thème de l'adaptation a l'intérêt de concerner l'ensemble des pays dans les négociations. La participation aux négociations des pays peu émetteurs, qui sont bien souvent les plus vulnérables aux dérèglements climatiques, en dépend. Ce thème rapproche les enjeux de développement classiques et ceux de lutte contre le dérèglement climatique. Il est crucial pour renforcer l'implication des pays les moins industrialisés, qui réclament davantage de justice climatique.

Les mesures d'adaptation, diverses et à implications locales, offrent en outre des co-bénéfices à la majorité des pays. Elles impliquent une participation accrue des acteurs locaux, notamment les autorités locales et les entreprises.

La question du financement de l'adaptation est décisive car les pays les plus vulnérables sont souvent les plus pauvres. Ils demandent à la communauté internationale de les soutenir rapidement car les effets du dérèglement climatique se font déjà fortement ressentir. Les Programmes d'Action Nationale pour l'Adaptation (NAPA) sont requis pour pouvoir accéder à des fonds internationaux pour les projets

³⁶ Selon les années, les émissions liées à la déforestation et à la modification de l'usage des sols représentent entre 10 et 20% des émissions mondiales.

³⁷ <http://www.un-redd.org/aboutredd>



d'adaptation répondant à des besoins urgents et immédiats. Le Togo, très menacé par les inondations, a par exemple adopté le sien en 2009.

Les avancées en matière d'adaptation dans les négociations internationales sur le climat stimulent l'adoption d'objectifs et de mesures au niveau national. C'est le cas notamment du Népal, vulnérable aux changements climatiques et à ses impacts sur les glaciers Himalayens, qui a développé et adopté son NAPA en 2010, avec l'espoir de pouvoir obtenir des financements internationaux du Fonds pour les Pays les plus vulnérables pour les besoins les plus urgentes. Il est également devenu membre du REDD en 2009 dans l'optique d'obtenir des moyens pour renforcer la lutte contre la déforestation.

Du côté des bailleurs de fonds, les signaux envoyés par les COP sont également importants, à l'image des 7,2 milliards d'euros débloqués en 2010 sur deux ans par l'Union Européenne, à destination des pays en voie de développement pour des projets d'adaptation.

Bien que les montants nécessaires pour l'adaptation soient colossaux – 70 à 100 milliards de dollars par an selon l'UNEP³⁸ – certaines mesures peuvent être mises en place facilement, notamment celles concernant le besoin d'assistance technique et le partage de bonnes pratiques. Une montée en compétence est d'ailleurs indispensable pour éviter de s'orienter vers de fausses solutions, dites de « maladaptation ».

Dans le processus de négociation et le document final, la place faite à l'adaptation, la précision des dispositifs prévus et l'ampleur des modalités financières d'accompagnement jouent un rôle important dans le développement des actions à mettre en œuvre sur ce sujet.

D. LA PLACE DES AUTORITES LOCALES ET DES ENTREPRISES

L'existence du processus de négociations climatiques favorise l'action et la coopération des acteurs non-étatiques, et plus spécifiquement des autorités locales et des entreprises pour le climat. Le contenu des négociations, en leur reconnaissant officiellement un rôle, peut renforcer cet effet d'entraînement. La mobilisation des autorités locales et des entreprises peu, en retour, exercer un effet incitatif sur les Etats et les marchés financiers.

Depuis quelques années, on assiste à un élargissement des acteurs mobilisés autour des négociations internationales et plus spécifiquement des autorités locales et des entreprises. Les réseaux internationaux de collectivités généralistes, tels que CGLU, ou ceux spécialisés sur le développement durable et le climat comme ICLEI (*Local Governments for Sustainability*), Climate Alliance ou le C40 (*Climate Cities Leadership Group*), profitent de plus en plus des rendez-vous diplomatiques – COP, Sommet de l'ONU ou intersession – pour valoriser les initiatives de leurs membres, parfois plus ambitieuses que celles des Etats, et encourager l'action climat au niveau local. Pendant les intersessions de Bonn en juin 2015, ICLEI a par exemple organisé un Forum pour la Résilience des Villes. Le *Cities Day*, journée thématique consacrée à l'action des villes en parallèle des négociations pendant les COP, prend une importance croissante depuis 2013.

Au-delà d'être un forum permettant de valoriser des actions existantes et d'échanger des bonnes pratiques, les COP sont aussi un moment où de nouvelles dynamiques internationales se forment. En 2011, la COP17 de Durban a vu se constituer un réseau de coopération d'autorités locales sur la thématique de l'adaptation. Suite au forum « La Convention de Durban des Gouvernements Locaux : s'adapter au changement climatique – vers la COP17 et au-delà », tenu en parallèle de la COP. La Charte de Durban pour l'Adaptation (*Durban Adaptation Charter*) a été rédigée et signée par 114 acteurs représentant plus de 950 collectivités dans 27 pays. Cette charte est une plateforme de coopération internationale et d'échanges de bonnes pratiques ayant vocation à accompagner les territoires à s'adapter et à être plus résilients face au changement climatique³⁹.

En matière de déforestation⁴⁰, il existe des initiatives qui développent des programmes de REDD+ juridictionnels, autrement dit des programmes à l'échelle d'une juridiction – d'une nation, d'un Etat infranational ou d'une province. Au premier rang de ces initiatives il faut placer *la Governors' Climate and Forest Task Force* (GCF). Collaboration entre 19 Etats et provinces de 8 pays différents, créée en 2008, la

³⁸ Site de l'UNEP : « Même en réduisant les émissions, les coûts de l'adaptation au changement climatique atteindraient deux à trois fois le montant prévu, estimé actuellement entre 70 et 100 milliards de dollars par an » - <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2814&ArticleID=11097&l=fr>

³⁹ Site internet de la Charte de Durban pour l'Adaptation : <http://www.durbanadaptationcharter.org/>

⁴⁰ Voir annexe III : « L'effet d'entraînement des autorités locales et des entreprises : l'exemple de la déforestation »



GCF poursuit l'objectif de relier les programmes de lutte contre la déforestation entre eux grâce à des systèmes d'échanges de quotas d'émissions. Les membres de la GCF comprennent 25% des forêts tropicales du monde, plus de 75% de celles du Brésil et plus de 50% de celles de l'Indonésie.

Depuis Copenhague, on assiste à une reconnaissance progressive par la Convention climat des gouvernements locaux et autorités municipales comme des acteurs à part entière de la lutte contre le changement climatique. Une grande partie des engagements des Etats sont en effet mis en œuvre sur les territoires (transports en commun, planification territoriale, adaptation, rénovation énergétique, production d'énergies renouvelables...). Les entreprises sont elles aussi peu à peu reconnues comme des porteurs de solutions, bien qu'une partie des Etats et des ONG accusent de nombreuses multinationales de *greenwashing*.

Un des piliers de la réussite des négociations de Paris consiste en effet à valoriser et renforcer l' « Agenda des Solutions », c'est-à-dire l'ensemble des mesures concrètes que les acteurs non-étatiques, gouvernements locaux et entreprises en tête, peuvent déjà réaliser avant 2020, date à laquelle l'hypothétique Accord de Paris deviendra effectif. Cet « Agenda de l'Action » est considéré comme complémentaire à celui des Etats, indispensable pour laisser entrouverte la possibilité de ne pas dépasser les 2°C. La CCNUCC, en collaboration avec les Présidences péruviennes et françaises, a ainsi lancé lors de la COP20 une plateforme dédiée à la reconnaissance et à la valorisation des engagements des acteurs non-étatiques : NAZCA – *Non-state Actors Zone for Climate Action*. Cette plateforme concerne les actions des entreprises, des institutions financières et des gouvernements locaux. Elle crée un effet concret d'entraînement et d'émulation et devrait à l'avenir jouer un rôle majeur.

Cela est déjà le cas dans les initiatives prises par les territoires et les entreprises pour mobiliser avant la COP21. En mai et juillet 2015 se sont ainsi tenus le *Climate & Business Summit* puis le Sommet Climat et Territoires. Ces moments sont certes propices aux déclarations de bonnes intentions, mais favorisent la coopération des acteurs non-étatiques et montrent aux plus récalcitrants que la lutte contre le changement climatique est aussi une opportunité.

Les déclarations adoptées lors de ces sommets sont autant de signaux envoyés aux Etats et aux marchés financiers qui favorisent la perception d'un changement de modèle: si les aspirations de la société changent au niveau national et mondial, alors les Etats et les marchés sont davantage enclins à accompagner ce mouvement.

Le Sommet Climat et Territoires a rassemblé autour d'une déclaration commune un large panel d'acteurs non-étatiques (gouvernements locaux, acteurs économiques, associations, etc.) représentant indirectement les deux tiers de la population mondiale. Dans le cadre du *Climate & Business Summit*, des entreprises du monde entier ont déclaré ensemble que les objectifs scientifiques d'un pic d'émissions aux alentours de 2020 et une cible de zéro émissions nettes bien avant la fin du siècle « sont atteignables et compatibles avec une croissance économique continue et un développement humain, si tous les acteurs s'allient dans cette bataille climatique urgente et de long terme ». De même, 25 coalitions d'entreprises et d'investisseurs, représentant plus de 6 millions d'entreprises dans 130 pays, ont appelé de leurs vœux l'instauration d'un prix du carbone significatif⁴¹. En retour, ces déclarations sont des signaux forts qui ne peuvent être négligés.

Ces deux sommets, qui n'auraient pas existé sans la COP21, montrent l'effet dynamisant qu'à la reconnaissance du rôle des acteurs non-étatiques sur les autorités locales et les entreprises et l'effet positif que leur mobilisation exerce sur les Etats et les marchés. Leur place dans le document de conclusion de négociation sera un aboutissement de cette mobilisation. Mais c'est le détail des dispositifs arrêtés qui permettra de savoir si une nouvelle étape peut être franchie à l'avenir.

Action des acteurs non-étatiques : additionnalité ou substitution ?

L'action climat des acteurs non-étatiques doit non pas se substituer à celle des Etats, mais produire des réductions d'émission additionnelles aux engagements des Etats, comme le souligne le Rapport

⁴¹ <http://www.novethic.fr/empreinte-terre/climat/isr-rse/climate-business-summit-un-consensus-et-des-promesses-a-tenir-143323.html>



du Programme des Nations Unies sur l'Environnement (PNUE) : « *Climate commitments of sub-national actors and businesses* »⁴². Sur 15 initiatives locales et sectorielles analysées, il apparaît qu'en prenant en compte les recouvrements entre secteurs et entre échelons de gouvernement, ces dernières représenteraient pour l'année 2020 l'équivalent d'une réduction d'au moins 2 Gigatonnes de CO₂, soit la contribution au changement climatique d'un pays comme l'Inde ou la Russie (8 à 10% du total annuel).

Si les initiatives infranationales doivent être promues et encouragées, elles ne doivent pas servir d'alibis qui dédouaneraient les Etats d'une prise d'engagements forts. Ce sont bel et bien les Etats qui gardent la main sur les cadres législatifs nationaux et la possibilité de mettre un prix significatif au carbone pour contenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C.

⁴² UNEP (2015) *Climate commitments of subnational actors and business: A quantitative assessment of their emission reduction impact*. <http://uneplive.unep.org/theme/index/13#nonstateactions>



Partie 3

**L'IMPACT DU
PROCESSUS DE
NEGOCIATIONS
SUR LA PRISE DE
CONSCIENCE
COMMUNE**

La mise en place de politiques climatiques sont liées, indirectement mais fortement, à la prise de conscience de la gravité du problème et les possibilités d'agir. Elle dépend également de leur capacité à mesurer leurs efforts et les comparer avec ceux d'autres pays. Enfin, la constitution d'une société civile autour des enjeux climat est un facteur majeur incitant les autorités publiques à agir pour le climat.

A. LA CREATION ET L'ACCEPTATION D'UN SAVOIR PARTAGE, NOTAMMENT GRACE AU GIEC

La prise de conscience de la réalité de la menace et de son origine est indispensable pour rendre possible l'action climatique des Etats. Les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont dans ce domaine joué un rôle majeur.

Le GIEC, créé en 1988, a acquis au fil des années une légitimité croissante, de moins en moins contestable et contestée. Ses travaux ont permis d'établir la certitude scientifique de l'existence des changements climatiques, et de lever le doute sur l'origine humaine de ces derniers. Jusqu'à la fin des années 2000, ce constat était largement contesté, freinant l'action pour y faire face. Il ne l'est pratiquement plus, ce qui représente un succès des processus multilatéraux.

Le GIEC, en tant que fabrique du consensus, a permis aux négociations intergouvernementales de progresser, bien qu'à vitesse modeste, sur des bases communes. Ses rapports sont pris comme référence scientifique lorsque les Etats décident de définir ensemble des politiques et mesures appropriées pour faire face aux enjeux climatiques. Le *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA), organe subsidiaire technique et scientifique de la Conférence des Parties chargé de définir les bonnes pratiques, s'y réfère systématiquement.

La publication de ces rapports a eu un effet déclencheur sur le passage à l'action de certains Etats et collectivités locales. A New York, le quatrième rapport du GIEC, publié en 2007, a incité le maire Michael Bloomberg à renforcer les politiques climatiques de la ville. Il avait déjà annoncé en 2006 la création d'un Bureau de la Planification de Long-terme et la Soutenabilité et la réalisation d'un plan pour la ville appelé « plaNYC ». En 2007, la concomitance de la publication du rapport du GIEC avec la rédaction du plan est frappante. Bien que les enjeux climatiques ne soient pas évoqués dans l'introduction de ce plan plaNYC, la quasi-totalité de l'introduction de son chapitre « greeNYC » est consacrée à la présentation de la vulnérabilité de la ville face au dérèglement climatique. Un passage du plaNYC le laisse penser⁴³ que la publication du rapport du GIEC a fait prendre conscience à la Ville de New York du caractère transversal et systémique des enjeux du dérèglement climatique.

Dans de nombreux pays, et plus seulement ceux concernés historiquement par le Protocole de Kyoto, les conclusions du GIEC donnent lieu à une couverture médiatique importante avec des effets démontrés sur l'opinion publique. Un sondage mené aux Etats-Unis montre par exemple des pics de l'importance accordée au changement climatique par les répondants à la suite de la publication des rapports.

⁴³ 2007, PlaNYC, New York City : « *Cutting across all of these issues is one increasingly urgent challenge: climate change. In February, the Intergovernmental Panel on Climate Change released a report confirming that humans have accelerated the effects of climate change. As a result, the argument has shifted: we are no longer debating the existence of global warming, but what to do about it.* »



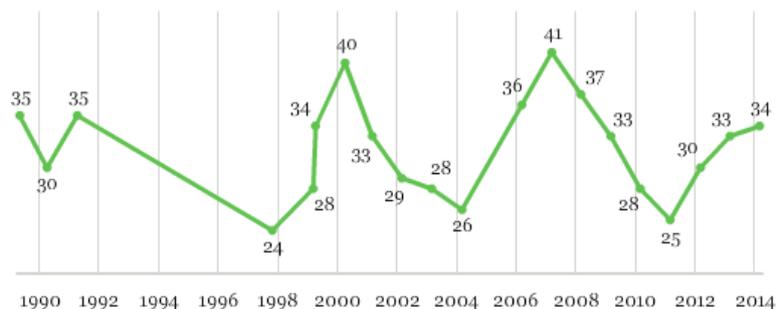


Figure 2. Pourcentage de citoyens des Etats-Unis "très inquiets" ("worrying a great deal") du changement climatique. Dates de publication des rapports du GIEC: 1990, 1995, 2001, 2007, 2013-2014 (publié en 3 volumes)⁴⁴.

Cependant, il est également possible de constater entre 2007 et 2010 l'essoufflement rapide de l'intérêt, notamment dû aux controverses alimentées à l'époque par les lobbies climato-sceptiques.

La question des bénéfices du changement climatique

Malgré les publications et rapports, il subsiste une notion selon laquelle certains pays auraient à gagner de la hausse des températures globales. Le réchauffement pourrait entraîner la possibilité d'utiliser le passage du Nord-Ouest, autrefois bloqué par la banquise arctique, pour le fret maritime entre l'Europe et l'Asie. Une augmentation de température moyenne de quelques degrés pourrait repousser la limite des terres gelées dans l'hémisphère Nord, augmentant la surface des terres arables, la productivité agricole globale et rendant possible l'exploitation minière.

Cependant, comme l'a mis en lumière le rapport Stern, un réchauffement de plus de 2°C produit des effets économiques néfastes pour l'intégralité des pays⁴⁵. Les effets locaux seraient sévères: modification des précipitations, perturbations de la circulation atmosphérique, augmentation des extrêmes météorologiques ou encore dégel du permafrost qui modifierait la topologie des sols et forcerait à revoir l'aménagement du territoire, en terme d'infrastructure routière notamment. Plus grave encore, au-delà de la limite des 2°C, les conséquences des changements climatiques deviennent inconnues, et surtout, ne seraient probablement pas réversibles.

Du fait de leur médiatisation, les rapports successifs du GIEC, esquissent un scénario toujours plus sombre s'agissant de l'incertitude autour de ressources clés comme l'eau, ont également eu un impact sur les acteurs non-étatiques, au premier rang desquels les entreprises. Les travaux du GIEC ont été déterminants pour la prise de conscience par certains grands groupes, notamment dans le domaine des assurances et de l'agro-alimentaire, de la nécessité d'agir pour se prémunir contre les effets néfastes du changement climatique. Au-delà de l'impératif moral, il en va de la question de la poursuite pérenne de leurs activités commerciales.

⁴⁴ Sondages GALLUP : www.gallup.com/poll/168236/americans-show-low-levels-concern-global-warming.aspx

⁴⁵ (2006), The Stern Review on the Economic Effects of Climate Change. *Population and Development Review*, 32: 793–798. doi: 10.1111/j.1728-4457.2006.00153.x



L'effet des rapports du GIEC n'aurait pas cependant permis la création et l'acceptation d'un tel savoir technique climatique mondial sans la négociation internationale. La COP et les intersessions (sessions intermédiaires) exercent une fonction de plateforme d'échanges. Elles permettent aux experts et techniciens de la question climatique (ONG, chercheurs, acteurs économiques...) de discuter autour de solutions, d'échanger des bonnes pratiques, et s'inspirer de ce qui fonctionne dans les pays voisins. L'augmentation d'évènements parallèles (*side-events*) organisés lors des COP⁴⁶ témoigne de l'importance croissante que semble prendre cette fonction. De même, les mécanismes mis en place par la Convention, tels que les marchés carbone, ont pu être expérimentés et débattus avant que de nombreux pays et régions ne prennent la décision de répliquer ces solutions à leur échelle. Enfin, la Convention apporte un appui aux pays les moins expérimentés en termes d'action publique climatique qui souhaitent mettre en place une comptabilité carbone, renforcer leur expertise ou encore évaluer les risques liés à leur vulnérabilité.

B. LA CREATION DE NORMES ET STANDARDS POUR REpondre A L'ENJEU PRIMORDIAL DE LA TRANSPARENCE

L'existence d'une communauté internationale structurée autour des enjeux climat n'a pas seulement favorisé le partage d'un savoir commun : elle a également permis le développement de techniques, de normes et de standards de mesure communs dans le but de répondre au besoin de transparence, une condition essentielle pour que les Etats s'engagent à l'échelle internationale.

Historiquement, la transparence a été pomme de discorde pour les pays réticents à accepter des observateurs étrangers, pour des raisons de souveraineté, économiques et stratégiques. Ceux qui s'y soumettent, comme l'Union européenne, s'expose de fait à un contrôle et une surveillance étroite des partenaires et des opinions publiques sur l'existence et la portée des mesures prises, et constitue donc une incitation forte à l'action. Au cours des dernières années, des signes de volonté positive se sont cependant manifestés. Les pays développés ont en outre accepté de notifier tous les deux ans à la CCNUCC l'état de leurs mesures d'atténuation, et les efforts qu'ils engagent pour augmenter leurs contributions financières à l'horizon 2020⁴⁷.

Ce besoin constitutif de transparence ne pourrait être satisfait sans l'existence de techniques, de normes et de standard de mesures communs aux 196 Parties qui permettent d'évaluer et de comparer les efforts de chacun. Ceux-ci ont été développés par développés par le GIEC et adoptés par la Convention. Ce sont par exemple ces méthodes qui ont été utilisées lors de la conception du Mécanisme de Développement Propre (MDP)⁴⁸ et dans le cadre des systèmes d'échange de quotas d'émissions développés et mis en œuvre aux échelles internationales, comme dans l'Union Européenne, ou infranationales, comme en Californie⁴⁹ ou au Québec.

C'est en outre sous l'égide des négociations de l'ONU que les modalités techniques du mécanisme REDD+ ont été arrêtées et finalisées, alors que la déforestation avait été considérée comme trop délicate à mesurer avec précision lors des négociations qui avaient mené à la signature du protocole de Kyoto.

Les négociations internationales ont ainsi permis la mise au point d'une méthode fiable de comptabilisation du carbone, qui constitue la référence incontestable d'un outil de mesure essentiel. Les Etats sont tenus, lors de la publication de leurs communications à la Convention portant sur leurs émissions, de se référer aux normes comptables définies et acceptées par tous. Ce consensus autour de la quantification des gaz à effet de serre est un préalable nécessaire à toute action concertée afin

⁴⁶ Site de la CCNUCC : unfccc.int/files/documentation/submissions_from_observers/application/pdf/cop_cmp_se_organizers_and_slots.pdf

⁴⁷ Sáni Ye Zou (2015) From Lima to Paris : Towards a new global climate agreement, *Biores*, vol. 9 issue 1, février 2015

⁴⁸ Le Mécanisme de Développement Propre est un des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto. Il permet aux pays industrialisés de parvenir à leurs obligations de réduction d'émissions par le financement de projets de développement durable dans les pays en développement, réduisant ainsi leurs émissions à moindre coût.

⁴⁹ California Environmental Protection Agency, Air Resources Board, *Global Warming Potentials*, <http://www.arb.ca.gov/cc/inventory/background/gwp.htm#transition>



de pouvoir comparer la situation et les efforts des pays, et constitue un succès des négociations multilatérales.

Il reste cependant beaucoup à faire pour établir un système efficace de transparence, de mesure et de vérification. De nombreux pays en voie de développement n'ont pas forcément les moyens financiers et humains de mettre en place à court terme un système statistique véritablement fiable. Pour effectuer des comparaisons transparentes sur les engagements des Etats, il faut que celles-ci se fondent sur des dates communes, ce qui n'est pas le cas. Il n'y a pas de transparence sur la méthode utilisée par chaque pays pour fixer ses objectifs. Il n'y en a pas vraiment non plus dans la nature des flux financiers dont on additionne les montants.

Cette exigence est pourtant un point clé de l'action, car il conditionne la confiance sans laquelle la fixation d'objectifs communs et l'action pour y parvenir n'ont qu'une portée limitée.

C. LA CONSTITUTION D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE CLIMATIQUE MONDIALE

Le forum international que constituent les COP annuelles et les 2 à 4 intersessions entre les COP est un espace que s'est peu à peu approprié la société civile. Au sens de l'ONU, la société civile est composée de neuf groupes majeurs d'acteurs non-étatiques: les ONG environnementales, les syndicats, les entreprises, les chercheurs, les agriculteurs, les peuples indigènes, les femmes et les jeunes, ainsi que les gouvernements locaux et autorités municipales. Toutes ces organisations de la société civile saisissent l'occasion des négociations climatiques pour se rencontrer, échanger, renforcer leurs capacités et se mobiliser par l'interpellation des décideurs politiques ou par leur propre initiative.

Les ONG ont historiquement été les acteurs non-étatiques les plus actifs au sein des COP. Sources d'expertise et force de proposition, elles sont écoutées attentivement par les Etats au même titre que les *think-tanks*. Elles contribuent à la définition de la prise de position des Etats les plus vulnérables, et ont fortement contribué à la diversification des thèmes débattus dans les négociations internationales. Pour défendre leurs positions et renforcer leur influence, elles ont créé des coalitions. La plus large et reconnue, le *Climate Action Network*, réunit plus de 900 organisations dans une centaine de pays. L'ensemble des actions de mobilisation de la société civile pour le climat est structuré autour du processus de négociation. On peut se demander si une telle société civile mondiale existerait sans ces rendez-vous des COP.

C'est à l'occasion de ces conférences que se recomposent les alliances. La fut l'un de ces moments charnières structurants. Alors que la société civile se divisait principalement en deux mouvements (*Climate Action Network* et *Climate Justice Now*), l'échec de Copenhague en 2009 a abouti à une fusion des deux mouvements lors de la COP19 à Varsovie en 2013. Après la sortie massive de la société civile de l'enceinte de la COP19, de nombreuses ONG, syndicats, collectifs de citoyens, associations de jeunes et de chercheurs ont rassemblé leurs forces en vue de la COP21 au sein d'un mouvement unique. En France, la Coalition Climat 21 comprend plus d'une centaine d'organisations.

Le processus des négociations exerce également son effet structurant en dehors de l'enceinte des COP. L'exemple le plus marquant en est la Marche mondiale pour le Climat du 21 septembre 2014 à New York, initiée par Avaaz, deux jours avant le Sommet Climat du Secrétaire général des Nations Unies. Plus de 300 000 personnes se sont rassemblées à New York, et des milliers d'autres dans les grandes villes du monde. Ce fut la plus grande manifestation pour le climat de l'histoire, rassemblant en même temps sur la planète entière des hommes et des femmes ordinaires, non nécessairement engagés.

Les négociations sur le climat a joué un rôle majeur dans la structuration de la société civile sur ce sujet. Pour que la mobilisation reste générale et inclusive après la COP21, il est cependant important qu'elle puisse aussi trouver d'autres moments que les COP pour structurer ses actions.



*

L'impact qu'a eu le processus des négociations sur le développement d'un savoir et de standards communs, la constitution progressive d'une société civile mondiale et la mise en mouvement des acteurs non-étatiques montre l'émergence d'une culture climatique partagée. Cette hypothèse fait écho au concept de « société-monde » au regard du partage croissant de biens communs, d'enjeux et de solutions à l'échelle mondiale (sans pour autant effacer les particularismes)⁵⁰.

⁵⁰ Badie, Bertrand, *L'impuissance de la puissance. Essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales*, Fayard, 2004



Conclusion

FAIRE EN SORTE QUE LA COP21 SOIT LE PLUS POSSIBLE UTILE

Le processus multilatéral enclenché il y a plus de deux décennies a permis aux Etats, aux autorités infranationales, aux sociétés civiles mondiales de s'emparer du défi commun qu'est le changement climatique, en créant un consensus sur la science, en favorisant l'harmonisation de techniques pour agir et en s'évertuant à mettre en lumière les convergences entre les intérêts nationaux et l'intérêt commun mondial, vers une action concertée. La COP21 doit donc prolonger cette dynamique de convergence des savoirs et des intérêts, pour favoriser la coopération : tout le monde a intérêt à agir pour le climat à sa manière, même de manière égoïste, et aucun Etat aussi grand fut-il n'endiguerait seul le changement climatique.

Rappelons que selon l'accord conclu lors de la COP17 à Durban, la conférence de Paris a pour objectif de mettre en place un accord universel qui entrera en vigueur en 2020. De fait, elle ne pourra pas tout régler mais il est important qu'elle débouche sur des principes et des mécanismes susceptibles de relever le défi.

La plupart des COP ont débouché sur un accord, plus ou moins satisfaisant. Il est donc fort probable que la COP21 débouche elle aussi sur un accord. La vraie question est évidemment son contenu.

L'objectif est de créer les conditions pour revenir sur une trajectoire qui permette d'atteindre au minimum l'objectif des 2°C. L'idéal serait un processus simplifié, rationalisé, se concentrant sur l'essentiel et au processus de décision plus opérationnel pour parvenir à un régime d'engagement contraignant et mettant en place les moyens pour y parvenir. Mais cet idéal n'est et ne peut pas être aujourd'hui à l'ordre du jour.

L'important est que l'accord de Paris fournisse un cadre qui permette de progressivement augmenter l'ambition des réductions d'émission de GES et des financements dans les années à venir. Un des enjeux centraux est de s'assurer que les pays ne puissent pas revoir leurs ambitions à la baisse une fois un objectif fixé et de favoriser, au contraire, des révisions régulières à la hausse.

1) A la lumière de l'enquête réalisée, des analyses de cette note et de la complexité des sujets, nous pensons indispensable d'avoir des éléments clairs et suffisamment précis de lecture et d'appréciation des résultats de la COP21.

L'objectif est bien entendu que ces points fassent l'objet d'une vigilance et d'une mobilisation particulière de la part de tous les acteurs, autorités publiques et société civile.

Quelle que soit son importance dans la négociation, la question du volume de financement à affecter à la lutte contre le changement climatique est loin d'en être le seul enjeu. Les autres éléments de grille de lecture portent sur trois points :

a) Un engagement le plus précis possible sur les étapes futures.

Ces négociations internationales, complexes et inédites, produisent des effets à un rythme relativement lent, mais le sentiment qu'il progresse de manière continue étape par étape est crucial.

De ce point de vue, la fixation d'un objectif précis de long-terme serait importante, pour donner des signaux suffisants aux acteurs économiques qu'un monde bas-carbone se dessine et inciter les Etats à concevoir des stratégies et des trajectoires à horizon 2050 ou 2100⁵¹.

Dans ce même objectif, il est indispensable un mécanisme crédible et opérationnel de bilan de l'exécution des engagements, selon un calendrier commun convenu à l'avance. Ceci inciterait fortement les pays seraient à revoir régulièrement à la hausse leurs contributions en prenant en

⁵¹ A ce sujet, voir le projet « Deep decarbonization pathways » de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales : <http://www.iddri.org/Publications/Le-projet-deep-decarbonization-pathways-pour-une-decarbonation-de-long-terme-compatible-avec-l-objectif-des-2-c>



compte les avancées technologiques, les évolutions économiques et les engagements de plus en plus importants des autres pays.

Il est en tous cas majeur d'éviter l'effet dépressif qui a suivi pendant plusieurs années la conférence de Copenhague. Il faudra, quoiqu'il arrive, poursuivre et amplifier la dynamique prometteuse engagée, ce qui ne sera possible que si le sentiment majoritaire est que « cela avance ». La montée en puissance d'une société civile climatique mondiale obligeant les autorités publiques à agir est déjà un succès de cette conférence, qu'il ne faudrait pas interrompre ou décevoir.

b) Un accord sur des principes robustes de transparence et de mesures

Le succès repose sur la confiance, et donc des dispositions de transparence et de mesure acceptées unanimement dans leur principe et permettant d'identifier la trajectoire et les efforts de chacun.

Dès lors que chaque Etat devra avoir transmis ses engagements pour parvenir au seuil de deux degrés, mais bien sûr de manière différenciée selon sa situation, il faudra, pour s'assurer d'une poursuite des efforts, trouver une manière robuste et acceptable par tous, de mesurer, reporter et vérifier (MRV) les efforts d'atténuation engagés par les pays participants. Sans ces moyens, on ne peut savoir avec certitude si les efforts affichés par un pays correspondent à la réalité. D'un autre côté, avec des obligations trop strictes, on risque de dissuader les pays attachés à leur souveraineté de fournir les données requises, ou bien d'exclure ceux dont les capacités techniques ne permettent pas de se conformer à ces obligations.

Un des points importants sera donc de se mettre d'accord sur les principes garantissant la transparence, que ce soit pour le mode de calcul des objectifs chiffrés, la méthode d'évaluation des politiques envisagées ou la manière de comptabiliser les flux financiers. Dans ce dernier domaine, il vaut certainement mieux des données robustes correspondant à des engagements publics réels que des additions faites pour l'affichage mais ne correspondant à rien.

c) L'ampleur des dispositions concrètes annoncées dans les contributions nationales pour un nouveau modèle de développement

Les engagements pris dans les domaines pouvant générer des co-bénéfices et correspondant ainsi à un nouveau modèle de développement permettent de préparer l'avenir à long terme. Ceux-ci sont souvent efficaces car ils permettent la prise en compte des intérêts nationaux des Etats, mais en réorientant les choix, par exemple dans le domaine des infrastructures, de l'organisation économique ou des choix industriels. Préserver et amplifier les politiques publiques créant des co-bénéfices sociaux, économiques, politiques ou diplomatiques sera un des facteurs de succès de la conférence. Dans cette même logique, le volet consacré à l'adaptation sera important. L'existence d'un consensus international sur ce sujet peut aider à une mobilisation encore très insuffisante.

2) De façon plus générale, le processus de la COP est susceptible, dans le cadre de négociation actuelle, de ne pas traiter de certains aspects qui ont pourtant une importance majeure. C'est pourquoi nous proposons que :

a) Dans le sommet des chefs d'Etat qui précédera, soit abordé la question de la réduction de la place des énergies fossiles et donc notamment le problème majeur du prix des matières premières, notamment le charbon et le pétrole.

La situation actuelle de prix très bas qui constitue une lourde menace, rarement évoquée, sur les politiques climatiques. Ces sujets sont généralement abordés de manière opérationnelle dans d'autres enceintes que l'ONU, mais doivent à l'évidence être traités d'une manière ou d'une autre dans une réunion consacrée au climat, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Il est essentiel que des dispositions soient prises, que ce soit par une action coordonnée de rééquilibrage des prix, de prix du carbone, de suppression de subventions ou de fiscalité, pour donner dans ces domaines de bons signaux économiques à court terme aux acteurs, entreprises et ménages. En l'absence de telles initiatives, les éventuelles avancées enregistrées à la COP21 pourraient apparaître relativement vaines.



b) des mesures soient prises pour consolider et généraliser la dynamique engagée autour des collectivités locales et des entreprises.

Il serait enfin souhaitable que la logique de l'agenda des solutions se poursuive et se développe, en répertoriant mieux celles dont le bilan est satisfaisant, et en continuant à les enrichir et les faire connaître.

Les acteurs non-étatiques prenant des engagements dans le cadre de l'Agenda des Solutions devraient être rendre compte de leurs efforts régulièrement pour renforcer la confiance générale en l'émergence d'un nouveau modèle de développement.

Ceci passe d'abord pour les collectivités locales par un accord sur un système unifié commun et solide de mesures de transparence et de vérification pour ces acteurs publics. Il serait important que le principe en soit acté.

c) des engagements de réduction des émissions portant soient prévus et encouragés pour la période d'ici 2020, qui ne sera pas de toute façon couverte par l'accord. L'objectif doit être de garder la fenêtre des 2°C à horizon 2100 ouverte, notamment par :

- la conclusion d'accords sectoriels annexes regroupant un nombre plus restreint d'Etat et rentrant en vigueur dès 2016 ;
- la prise d'engagements par des coalitions d'Etats, d'entreprises et de collectivités locales sur des actions pouvant être financées et mises en œuvre immédiatement.

Les journées thématiques de l'Agenda des solutions prévues dans le cadre de la COP21 en parallèle des négociations pourraient servir de cadre à la prise de tels engagements.



ANNEXE I : LES ETATS-UNIS : LE MAUVAIS ELEVE HISTORIQUE A LA RECHERCHE D'UN ROLE DE MENEUR PAR L'EXEMPLE

Pays signataire du Protocole de Kyoto mais ne l'ayant pas ratifié, les Etats Unis n'ont jamais été contraints de respecter aucun engagement au sein du processus onusien des négociations climat. Jusqu'en 2009, les choix politiques du pays concernant la lutte contre le changement climatique se bornaient à des mesures très allégées dites « sans regret ». Face à un lobbying intense des industries émettrices et à une campagne très agressive des climato-sceptiques, le pays ne s'est que très récemment tourné vers le problème climatique, selon une logique de co-bénéfice que nous avons décrite en Partie I : la virevolte est principalement due à la prise de conscience que ce dérèglement global pouvait être une réelle menace pour la sécurité nationale, en multipliant les risques et les coûts ; et qu'à l'inverse lutter contre serait une opportunité économique à saisir. L'impact du second et dernier mandat de Barack Obama a pu jouer également. Ne pouvant briguer un troisième mandat, le Président a depuis 2012 davantage les mains libres, bien que grippé sur le plan législatif par un Congrès républicain.

Au-delà de ces facteurs nationaux, les Etats-Unis sont également à la recherche d'un rôle de leader traditionnellement occupé sur la scène internationale, mais jamais endossé au sein des négociations climatiques jusqu'à récemment. Le pays est influencé de manière indirecte par le processus des COP : son engagement – très fragile puisque reposant sur la volonté présidentielle uniquement – se fait en marge des négociations. Cela est vrai sur le plan de sa politique intérieure tout comme sur celui de sa politique extérieure.

Concernant les mesures nationales, afin de dépasser la barrière législative, Obama a multiplié les *Executive Orders*, injonctions règlementaires semblables à des décrets lui permettant de s'appuyer sur les agences fédérales pour agir. C'est par ce biais qu'il a proposé un Plan d'Action Climat avec comme triple ambition de réduire la « pollution carbone » du pays, de le préparer aux impacts du changement climatique et d'encourager les efforts internationaux. Ces trois volets sont déclinés en objectifs plus précis comme le doublement de la part des renouvelables dans la production électrique à l'horizon 2020 ou bien la suppression des subventions aux énergies fossiles. La mise en place concrète des mesures passe surtout par la voie règlementaire. Par exemple, l'*Environmental Protection Agency (EPA)* a élaboré plusieurs standards pour les émissions de gaz à effet de serre des voitures, des industries pétrolières et gazières et plus récemment des centrales à charbon.

A l'international, c'est aussi en dehors du cadre onusien que s'est fait l'accord climat entre la Chine et les Etats Unis. Celui-ci a établi un engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 26 à 28 % à l'horizon 2025 par rapport à 2005, ainsi qu'une participation au Fond Vert pour le Climat à hauteur de 3 milliards de dollars côté américain, engagement consigné au niveau des négociations internationales en vue de la COP21 (*Intended Nationally-Determined Contribution* des Etats Unis). Ces deux engagements sont formellement hors du cadre de la Convention des Nations-Unies car ne reposant sur aucune obligation, mais ont été pris dans le but d'envoyer des signaux de volonté politique à faire avancer le processus.



Le déploiement à grande échelle de la fracturation hydraulique a permis aux Etats Unis d'endiguer la progression de ses émissions. En effet, le gaz naturel issu de cette technique d'extraction nouvellement déployée est moins émetteur en GES que le charbon⁵², encore très utilisé pour la production d'électricité aux Etats Unis. Ce facteur externe peut aussi expliquer que le rôle de leader soit plus aisé à endosser.

Depuis 2014, le discours de l'administration étatsunienne défend en tout cas cette perspective : le pays se voit comme un meneur des efforts internationaux pour combattre le changement climatique et se préparer à ses impacts. Les objectifs fixés à l'international, en ligne avec ce discours, induisent pour les Etats-Unis une incitation claire à mettre en œuvre des politiques d'atténuation des GES sur leur territoire, afin de conserver une crédibilité nouvellement acquise au sein des négociations. Les règles fédérales visant à réduire les émissions du secteur de l'énergie devraient réduire les émissions nationales de 30% entre 2030 et 2005, et sont explicitement associées par Barack Obama au développement d'un « leadership par l'exemple »⁵³.

A l'intérieur des COP, les Etats-Unis ont gagné en crédibilité aux négociations. Dans l'enquête effectuée par Karlsson⁵⁴ à Cancún en 2010, plus d'un répondant sur deux considérait que les Etats-Unis tenaient un rôle de leader, contre à peine un sur quatre, deux ans plus tôt à Poznań.

A Paris, aucun accord effectif ne sera possible sans l'aval des Etats-Unis. Si à Copenhague on était déjà optimiste sur le rôle que joueraient les Etats Unis, cette fois-ci il semble que ces derniers ont fait l'effort de mettre des actions concrètes derrière leur discours aux négociations. Lire le succès de la COP21 doit se faire à l'aune de la participation du géant Nord-Américain : barrer la route à une participation effective des Etats-Unis en imposant des conditions trop exigeantes sur la souveraineté de ces derniers ferait risquer un barrage lors de la ratification par le Congrès. Le New York Times écrivait d'ailleurs en avril 2015 que le Secrétaire d'Etat John Kerry et ses homologues étrangers travaillaient à faire en sorte que l'accord de Paris ne puisse pas être légalement qualifié de traité⁵⁵.

Parvenir à des règles de base solides, à un mécanisme de « cliquet », et pourquoi pas à une forme juridique non-contraignante ne serait donc pas un désastre mais au contraire une opportunité d'impliquer le second émetteur mondial, et d'éviter de se priver des bénéfices climatiques qui résultent des actions domestiques que celui-ci met en œuvre afin de jouer un rôle diplomatique aux négociations.

⁵² Il existe un débat scientifique sur l'exactitude des taux de fuite de gaz naturel qui surviennent pendant l'extraction: il est possible que ces derniers sont actuellement sous-estimés par les industries et le gouvernement, conduisant à des gains en termes de réductions d'émissions plus modestes qu'affichés actuellement lors d'un passage au gaz depuis le charbon.

⁵³ Discours de Barack Obama à l'académie militaire de West point, 28 mai 2014, cité dans *Gouverner le Climat : Vingt ans de négociations internationales*, Stefan Aykut et Amy Dahan, 2015, Paris : Presses de Sciences Po

⁵⁴ Karlsson, *op. cit.*

⁵⁵ Coral Davenport (2015), Obama's Strategy on Climate Change, Part of Global Deal, Is Revealed, *The New York Times*, 31 Mars 2015: <http://nyti.ms/1yvEG4p>



ANNEXE II : LA CHINE, A LA FOIS PREMIER POLLUEUR ET PREMIER INVESTISSEUR DANS LES ENERGIES RENOUVELABLES, CHERCHE SA PLACE DANS LE NOUVEL ORDRE MONDIAL

Après 30 ans de croissance économique à 10% et plus d'un demi-milliard de Chinois sortis de la pauvreté, la 2ème économie mondiale ralentit et le gouvernement souhaite rééquilibrer son modèle de développement. « L'usine du monde » émet près de 28% des émissions de gaz à effet de serre (GES) mondiaux car elle reste largement dépendante du charbon, qui représente 80% des GES chinois et fournit les trois quarts des besoins énergétiques du pays. Malgré une vraie volonté de moderniser l'appareil productif, la Chine devrait être responsable de 50% de la hausse mondiale de GES entre 2010 et 2030. Aujourd'hui, la question de changement climatique en Chine est indissociable des questions de pollution (eau, sols et surtout air) dont les causes se recourent.

La Chine a ratifié la CCNUCC en 1993 et rejoint le Protocole de Kyoto en 2002 en tant que pays en voie de développement. Les négociations climatiques ont eu un faible impact direct sur le gouvernement chinois, en dépit de nombreuses et ambitieuses initiatives en matière de politique environnementale depuis la fin des années 2000. Or, depuis Copenhague en 2009, on assiste à un assouplissement de la position chinoise depuis un rôle bloquant vers plus de proactivité dans les négociations. Ce revirement est à attribuer à deux facteurs dont l'influence est inégale. Comme évoqué précédemment, des facteurs liés au contexte national poussent la Chine à prendre des mesures environnementales fortes, qu'ils soient socioéconomiques (qualité de l'air, nouvelles filières industrielles) ou relatifs à la sécurité énergétique (dépendance aux énergies fossiles importées). En second lieu, la Chine cherche à construire une image de responsabilité, qui renforcerait son attractivité, ou soft power : le concept de « civilisation écologique » mis en avant par les présidents Hu Jintao et Xi Jinping a vocation d'exemplarité pour le rayonnement chinois. En cela, il serait faux de dire que les négociations climatiques n'influent pas sur la politique interne chinoise puisqu'elles sont également un moyen d'atteindre cet objectif diplomatique.

Non seulement la CCNUCC est une plateforme pour démontrer sa responsabilité, mais elle est également un endroit stratégique pour échanger avec les autres pays en développement, notamment de par son rôle central au sein du "Groupe des 77 et de la Chine", le principal groupe de négociation de pays en développement. Déjà dans les années 1990, la négociation internationale permettait à une Chine isolée diplomatiquement de bénéficier d'une tribune pour affirmer son rôle, ayant réuni en bloc les pays en développement autour d'elle⁵⁶. Les arènes de la CCNUCC servent de vecteur à l'affirmation de la conception chinoise des relations internationales, comme la non- interférence, la coopération sud-sud, ou encore le développement d'un monde multipolaire, défiant l'influence hégémonique des Etats-Unis.

Sous l'influence de Xi Jinping et de ses évolutions récentes, la Chine se montre plus active dans les débats internationaux dans le but d'affirmer un certain leadership mondial. Devenue le premier

⁵⁶ Mingjiang Li *et al.* (2011) *Soft Power: China's Emerging Strategy in International Politics*, Plymouth, UK: Lexington Books



pollueur mondial en termes d'émissions de GES, ne pas prendre de mesures suffisamment ambitieuses niveau national mènerait cependant la Chine à essuyer de vives critiques de la part de ses partenaires de négociation.

La batterie de mesures annoncées et les investissements entrepris par la Chine impressionnent : dès 2009, elle se fixe des objectifs ayant valeur légale au regard du droit chinois : réduction de l'intensité carbone de l'économie de 40-45% à l'horizon 2020, augmentation de la part d'énergies non-fossiles à 15%, afforestation de 40 millions d'hectares. Il faut noter que ces objectifs sont présentés la veille de la COP15 à Copenhague mais préexistent en partie dans les plans quinquennaux qui orientent l'économie chinoise. La Chine, désormais premier producteur et fournisseur mondial de panneaux solaires et d'éoliennes, a lancé des expérimentations de marchés carbonés dans plusieurs villes et provinces, et œuvre vers leur extension à l'échelle nationale à l'horizon 2020. Les investissements massifs de l'Etat chinois dans les énergies renouvelables, les économies d'énergies, ou encore la voiture électrique, répondent en grande partie à un souci de conquête de marchés futurs et la recherche du leadership industriel. Une telle ambition permet à la Chine de s'engager sur un pic d'émissions de GES avant 2030.

Au-delà des objectifs, une révolution de palais a permis que s'opère un véritable changement de paradigme au sein de la classe dirigeante dans sa conception du développement du pays. Pour limiter les coûts de la pollution et contrer la forte dépendance aux énergies fossiles subventionnées de l'industrie, la nouvelle génération de décideurs chinois s'efforce de rééquilibrer le modèle de croissance et de moderniser l'appareil productif de la Chine. Cette exigence apparaît de plus en plus clairement au sein des institutions de tout niveau. Point notable, les officiels comptent parmi leurs critères d'évaluations des indicateurs de plus en plus contraignants en matière de performance environnementale.

Soulignons de nouveau que la Chine ne prend pas ces mesures sous l'effet des pressions internationales : elle y voit un intérêt national, lié à la sécurisation de sa croissance et de légitimation du régime en place⁵⁷. Le gouvernement chinois admet sa responsabilité sur la scène internationale mais insiste sur le caractère volontaire et souverain de décisions adoptées au niveau international.

Qu'attendre de la Chine à la COP21, et surtout qu'attendre de la COP21 au regard des positions chinoises ? Il est impératif d'accommoder les positions du pays aux 1,3 milliards d'habitants si l'on veut conserver une chance d'endiguer la progression du changement climatique. Il semble peu probable qu'elle consente à des objectifs légalement contraignants à long terme, priorisant comme elle l'a fait jusqu'à présent la croissance et la notion de responsabilité commune mais différenciée, induisant un droit au développement sans contraintes. Mais au regard de la transition déjà entamée de son modèle de développement on pourrait être plus optimiste : la Chine pourrait prendre l'occasion de la COP21 pour légitimer ces engagements et éliminer des résistances intérieures, une tactique

⁵⁷ Arthur Vetu (2015) *Négociations climatiques : le dilemme de la Chine*, Paris : L'Harmattan



déjà utilisée lors de l'accession chinoise à l'OMC⁵⁸.

Lentement mais sûrement, la Chine s'efforce d'endosser les habits d'un acteur plus responsable au vu de ses hauts niveaux d'émissions : sa contribution se situera probablement à mi-chemin entre la défense de son droit au développement et la construction d'une image plus exemplaire. Au regard de la nécessité de faire participer la Chine, il ne faudra pas juger la COP21 sur sa capacité à produire un accord légalement contraignant, ni sur l'idéal d'une trajectoire de réchauffement climatique en deçà des 2°C. Garder la Chine dans le jeu multilatéral est crucial : bien que la logique d'exemplarité internationale ne soit qu'un facteur explicatif secondaire dans la transition énergétique chinoise, elle apporte au premier émetteur mondial une incitation supplémentaire à mener à bien les réformes enclenchées.

⁵⁸ Leonard K. CHENG, "China's Economic Benefits from its WTO Membership ", Economic Analyses and Commentaries, Center for Economic Development HKUST, décembre 1999, cité par Arthur Vetu (*supra*)



ANNEXE III : L'EFFET D'ENTRAÎNEMENT DES AUTORITES LOCALES ET DES ENTREPRISES : LA DEFORESTATION

La coalition *Governors' Climate and Forest Task Force* (GCF) est menée par la Californie, seule juridiction qui à l'heure actuelle étudie l'option de rendre les crédits REDD+ éligibles dans son système d'échange de quotas. L'Etat a posé les jalons du premier système d'échange de quotas d'émissions qui permettrait à ses industries de parvenir à une certaine part de leurs obligations de réduction par l'achat de crédits carbone générés par des activités de réduction de la déforestation au Chiapas (Mexique) et dans l'Etat brésilien d'Acre, sous les auspices de la GCF. A terme, un marché carbone entre juridictions infranationales volontaires, qui a vocation à s'étendre, pourrait être une source importante de financements pour la REDD+ qui peine actuellement à en trouver.

Des avancées importantes, des points de vue politique, technique et légal, ont été mises en œuvre par les participants à la GCF. Celles-ci ont donné lieu à des réductions d'émissions comparables à celles que l'on a vu en Europe sous la première période du protocole de Kyoto – et ce malgré des incitations financières 900 fois moins élevées et l'absence de traité contraignant. Les 19 entités infranationales tropicales de la GCF ont réduit leurs émissions de 3 milliards de tonnes de CO₂ entre 2005 et 2014. Avec le soutien de l'initiative, sept des neuf Etats amazoniens du Brésil ont initié des plans visant à contenir la déforestation.

En outre, la Déclaration de Rio Branco, formellement présentée au Sommet des Nations-Unies sur le Climat de septembre 2014 à New York, contient l'engagement de la part des membres de la GCF de réduire leurs taux de déforestation de 80% à l'horizon 2020, si les ressources financières nécessaires sont mises à disposition par la communauté internationale. Ceci représenterait une réduction d'émissions d'environ 3,8 milliards de tonnes de CO₂ par rapport à un scénario tendanciel (soit l'équivalent des émissions annuelles de l'Europe des 15 en 2010), et la préservation de 9,2 million d'hectares de forêt tropicale (une surface équivalente à celle du Portugal).

Les avancées sont en revanche fragiles dans des provinces où les alternances politiques peuvent défaire les progrès effectués. Le financement précaire des activités REDD+ est une barrière supplémentaire au passage à la vitesse supérieure. Autant de raisons pour lesquelles une orientation claire sur la REDD+, ainsi qu'un soutien sans équivoque aux autorités infranationales, doivent être formulés lors de la COP21, afin que ne soient pas réduites à néant les avancées substantielles que l'on observe pour sauver les forêts tropicales du globe.



COP21 : Quels résultats pour quel impact ?

Géraud Guibert

Président de La Fabrique Ecologique

Au-delà des réactions à chaud et d'un examen détaillé du texte de l'Accord, cette note de décryptage propose une analyse des grandes caractéristiques et de l'impact possible de la COP21 et de ses résultats.

Si les engagements pris sur les objectifs, la révision des contributions nationales et son calendrier sont décevants, le cadre décidé de transparence et de vérification est plutôt satisfaisant, ce qui constitue un point crucial. L'Accord reste en revanche marqué par la seule dimension technologique de l'action, alors que la lutte contre le changement climatique suppose de s'engager dans une mutation beaucoup plus large.

Le contenu et la portée universelle de l'Accord serviront de point d'appui important à la société civile climatique mondiale pour s'assurer que les bonnes intentions se transforment en acte. C'est un de ses plus grands mérites.

L'Accord sur le climat conclu samedi 12 décembre 2015 à Paris fait l'objet d'appréciations différentes, certains mettant l'accent sur le caractère historique d'un texte approuvé pour la première fois par tous les pays du monde, d'autres pointant les aspects positifs de son contenu, certains insistant au contraire sur ses insuffisances et ses carences, quelques-uns enfin, hostiles dès le départ au processus, considérant que c'est un échec.

De telles différences d'analyse étaient prévisibles, elles sont parfaitement normales, d'autant plus que le texte ne peut pas s'apprécier en dehors de son contexte.

Il était illusoire de penser que la volonté justifiée d'un Accord interétatique universel n'ait pas de conséquences sur son contenu. Comment ne pas rappeler par exemple que les états les plus vulnérables au changement climatique ont des intérêts strictement opposés à ceux qui tirent leur prospérité principalement voire exclusivement des ressources fossiles.

S'agissant d'un processus nécessairement inscrit sur une longue durée et mettant en jeu le cœur même du modèle de développement issu des révolutions industrielles, il est en outre naturel et même indispensable qu'il fasse l'objet de débats ouverts puisqu'il concerne l'ensemble des peuples du monde, y compris dans leur comportement quotidien.

L'analyse de la portée de la COP21 et de ses résultats permet d'avoir une vision claire et objective de ses impacts possibles et attendus et des enjeux futurs. Elle constitue un outil indispensable pour la mobilisation et l'action nationale et internationale à venir.



La grille de lecture de la COP proposée il y a plusieurs semaines par La Fabrique Ecologique et CliMates

L'enquête⁵⁹ menée avant la COP21 par La Fabrique Ecologique et l'association CliMates sur l'effet dans une quinzaine de pays du processus des COP sur les décisions publiques a mis en évidence les facteurs donnant au processus multilatéral le plus d'impact possible sur les politiques publiques. En conclusion, la note proposait une grille de lecture des résultats de cette conférence au regard de leur efficacité possible. Au-delà de l'existence pour la première fois d'un Accord universel, qui a en soi une forte capacité d'entraînement, trois critères d'efficacité pour les futures politiques publiques se sont dégagés pour le contenu de l'Accord :

- Un engagement le plus précis possible sur les étapes futures, avec la fixation d'un objectif quantitatif de long terme pour donner des signaux suffisants aux acteurs économiques qu'un monde bas-carbone se dessine,
- Un Accord sur des principes robustes de transparence et de mesures que ce soit pour le mode de calcul des objectifs chiffrés, la méthode d'évaluation des politiques envisagées ou la manière de comptabiliser les flux financiers,
- L'ampleur des dispositions annoncées pour un nouveau modèle de développement, y compris sur l'adaptation.

La note proposait par ailleurs que certains sujets, non directement traités dans l'Accord mais essentiels pour le climat, fassent, à l'occasion de la COP, l'objet d'orientations claires de la part de la communauté internationale, en particulier :

- la réduction de la place des énergies fossiles et donc le problème majeur du prix des matières premières, notamment le charbon et le pétrole ;
- La consolidation et généralisation de la dynamique engagée autour des collectivités locales et des entreprises (développement et rationalisation de l'agenda des solutions, système unifié de transparence et de mesures) ;
- La mise en place d'engagements de réduction des émissions pour la période d'ici 2020, non couverte par l'Accord.

Sur cette base, le bilan de la COP peut s'apprécier à plusieurs niveaux : les caractéristiques de l'Accord, la dynamique permise par la COP21, le texte lui-même.

Un Accord universel mais avec quels engagements ?

a) *La forte portée de l'universalité de l'Accord*

Pratiquement chaque conférence annuelle des parties (COP) a débouché sur une décision finale, plus ou moins satisfaisante, et permettant de poursuivre les négociations. Il était donc fort probable que la COP21 débouche elle aussi sur un Accord. Il n'était pas en revanche acquis que celui-ci soit juridiquement contraignant, avec une reconnaissance de la réalité du défi climatique et d'un seuil validé par les scientifiques sur le réchauffement à ne pas dépasser.

Un seuil ambitieux de limitation de la hausse des températures a été décidé par tous les pays dans l'Accord de Paris⁶⁰ et ce texte est, de ce point de vue, en effet historique. Sa portée symbolique est forte et constitue un important encouragement à l'action.

⁵⁹ « Rendre utile la COP21 De l'international au national : l'impact des négociations climatiques sur l'action publique », note de La Fabrique Ecologique et de l'association CliMates, décembre 2015 : <file:///C:/Users/gguibert/Documents/documentation/politique%20Sarthe/mulsanne/documents%20CM/COP21%20note.pdf>

⁶⁰ Article 3 de l'Accord « Contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ».



L'universalité de l'Accord est une première dans l'histoire des négociations sur le climat. Son existence devrait inciter les Etats à prendre des mesures pour aller dans le sens des objectifs. La COP21 a dans ce domaine déjà produit des résultats puisque plusieurs dispositions nationales conséquentes ont été annoncées à cette occasion (cf. par exemple la Chine ou le Canada pour le marché du carbone). Son impact direct dépendra de la détermination de chaque Etat, chacun devant appliquer volontairement en actes et non plus sur le papier l'engagement national souscrit. Ils devraient cependant y être fortement incités grâce à la pression de la société civile, sous peine de fortement affaiblir leur crédibilité.

b) *La nature des engagements*

La COP21 débouche sur deux documents, une Décision des Parties et un Accord, qui a l'apparence d'un traité sans en avoir le nom. Seul l'Accord nécessite une ratification ou une approbation par chaque Etat, et donc les oblige à faire entrer les dispositions qu'il contient dans leur propre ordre juridique interne.

La contrainte juridique de l'Accord est discutée par les juristes, mais la seule nécessité de le ratifier ou de l'approuver montre qu'elle existe. Elle est cependant fortement nuancée par deux facteurs : l'absence de sanctions, et surtout la nature des dispositions d'application obligatoire qui y figure. Ceux-ci ne portent pas sur le contenu des engagements nationaux décidés par chaque pays, fixé librement, mais sur les objectifs, dont certains sont définis de manière peu directive⁶¹, et le processus de révision⁶².

Le plus important est que les pays s'engagent, y compris juridiquement, à inscrire leur action dans un cadre de transparence et de mesures (article 13). L'existence de ce cadre est essentiel, et il est très positif qu'il constitue une obligation de l'Accord, même s'il est prévu que son application soit modulée (cf. infra).

L'existence de deux documents, l'Accord et la Décision, a permis aux négociateurs une répartition subtile permettant d'afficher un dispositif ne nécessitant pas a priori une ratification par le congrès américain mais suffisamment engageant pour les Etats touchés par le changement climatique. L'implication des autorités françaises et le talent des négociateurs pour la mise au point de ce dispositif méritent d'être salués.

L'ampleur de la dynamique engagée

Celle-ci est incontestablement une des grandes réussites de la COP21. Le fait de répertorier dans un registre (dénommé Agenda) les différentes solutions a montré l'existence et la portée de la plupart des multiples initiatives prises par les acteurs non-étatiques, qui ne demandent qu'à s'amplifier. L'Accord et surtout la Décision fournissent un cadre rendant possible la poursuite de cette dynamique. Cette dernière, c'est là aussi une première, évoque l'importance des acteurs non-étatiques, invités à renforcer leurs efforts pour réduire leurs émissions, construire de la résilience, abaisser la vulnérabilité, et manifester ces efforts à travers la plateforme de l'agenda des solutions.

Cette reconnaissance doit contribuer à renforcer le rôle des collectivités territoriales et des entités intra-étatiques, en incitant fortement les Etats à discuter avec elles de la mise en œuvre des actions climat, en renforçant leur influence pour obliger les Etats à agir, et en les amenant progressivement à mieux appréhender et mesurer les actions qu'elles mènent.

Il en va de même des différents secteurs économiques. Les entreprises, et, pour la première fois, le secteur financier se sont fortement mobilisés et ont pris des engagements volontaires. Le fait que l'importance de la tarification du carbone soit reconnue dans la Décision et non dans l'Accord est certes regrettable mais ne change pas grand-chose : l'introduction d'une tarification du carbone relève moins d'une décision de l'ONU, que des ensembles régionaux et des organismes chargés de la régulation de l'économie mondiale.

⁶¹ Par exemple à l'Article 4 « *cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais* ».

⁶² Révision tous les 5 ans avec une progression par rapport à celle antérieure.



Le bilan reste en revanche à confirmer s'agissant de l'impact direct de la COP sur les citoyens. La négociation internationale sur le climat a pu paraître un évènement lointain pour une grande part de la population, préoccupée par des questions portant plus directement sur leurs principales préoccupations quotidiennes (ex : chômage, sécurité). La lutte contre le réchauffement climatique, pourtant considérée par une grande majorité comme un sujet essentiel et non suffisamment pris en compte, garde encore trop souvent une image de contrainte supplémentaire décidée d'en haut plutôt que de nouvelles opportunités améliorant la vie quotidienne.

Le contenu précis de l'Accord et de la Décision et leur impact prévisible

Il est d'abord important que des principes comme la justice climatique, l'élimination de la pauvreté, les droits de l'homme, des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, l'égalité des sexes et la responsabilité commune mais différenciée des différents Etats dans la question climatique soient précisément énumérés, même s'ils ne sont pas formellement contraignants puisqu'ils figurent dans le préambule de l'Accord.

a) Les objectifs à long terme et la révision des engagements nationaux

Les objectifs d'accroissement de température sont marqués par la référence ambitieuse à 1,5 degré. La communauté scientifique considère certes qu'un tel seuil est irréaliste et ne pourra pas être atteint, mais cette référence manifeste une ambition qui ne peut avoir qu'un impact positif.

S'agissant des émissions de gaz à effet de serre, les pays ne s'engagent en revanche qu'à un plafonnement mondial dans les meilleurs délais et à opérer des réductions rapidement par la suite. Il est certes précisé que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement et que l'objectif est de parvenir à un équilibre entre les émissions et les absorptions par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle. Mais l'absence d'objectif chiffré d'émissions de gaz à effet de serre est un point non satisfaisant de l'Accord.

Le total des engagements nationaux actuels ne limite l'accroissement de température qu'à trois degrés. La révision des contributions nationales serait ainsi indispensable dès aujourd'hui. L'Accord prévoit qu'elle aura lieu tous les 5 ans, soit pour la première fois en 2025 pour un Accord entrant en vigueur en 2020. Un premier bilan mondial des émissions aura toutefois lieu en 2023 pour faire le point sur la trajectoire. La Décision indique par ailleurs que sera organisé en 2018 un dialogue pour faire le point des efforts déployés en vue d'atteindre l'objectif à long terme. S'agissant de la méthode des contributions nationales, la fixation en chiffres absolus d'objectifs de réduction des émissions n'est mentionnée qu'au conditionnel pour les pays développés, comme pour les pays en voie de développement.

L'ensemble de ces dispositions est au total décevant car il ne clarifie pas suffisamment la trajectoire souhaitable. Si, comme il est prévisible, les prochains rapports du GIEC montrent que l'action est insuffisante, une pression forte devra être exercée par la société civile pour diminuer les délais et préciser les trajectoires souhaitables.

b) Le dispositif de transparence et de mesure

L'article 13 de l'Accord établit un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui notamment financier fourni et reçu par chaque pays. Il est assorti d'une certaine flexibilité pour les pays en développement tenant compte des capacités différentes des pays. Il doit être mis en œuvre d'une façon « *ni intrusive ni punitive, qui respecte la souveraineté nationale et qui évite d'imposer une charge excessive* ».

Chaque pays doit fournir régulièrement un rapport d'inventaires des émissions et les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis dans la réalisation des contributions nationales. Les pays sont simplement encouragés à donner des informations sur les impacts du changement climatique et sur l'adaptation. Ces informations seront soumises à un examen technique par des experts, permettant d'aider à définir les besoins en la matière de renforcement des capacités en voie de développement.



La Décision précise que dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 13, il est fait preuve de flexibilité pour les pays en développement, notamment en ce qui concerne le champ, la fréquence et le niveau de détail de notification et dans l'étendue de la révision. Les informations devront être présentées au moins tous les deux ans, excepté pour les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.

S'agissant des ressources financières, il est demandé à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique de la CCNUCC (SBSTA) d'élaborer des modalités de comptabilisation fournies et mobilisées au travers d'interventions publiques. Des directives sur les contributions nationales sont enfin prévues, afin de pouvoir les comparer, alors qu'aujourd'hui ce n'est pas le cas. Ces textes pourront inclure un point ou une année de référence et la méthode pour éviter le double comptage des émissions.

Il est important que la mise en place de ce dispositif s'effectue effectivement et rapidement. C'est un point clé pour la confiance entre les pays et le processus de réévaluation des contributions.

c) *Des ambiguïtés sur les financements*

L'Accord reconnaît la nécessité d'éviter et de réduire au minimum les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, et d'y remédier mais la Décision précise que l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation.

S'agissant des financements, Les pays développés s'engagent en outre (article 9) à fournir des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement, qui devront être en progression par rapport aux efforts antérieurs et parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation. Les autres pays pouvant fournir ce type d'appui à titre volontaire.

L'objectif chiffré (niveau plancher de 100 milliards de dollars par an par les pays développés) ne figure pas dans l'Accord mais dans la Décision. Sa portée ne pouvait en outre qu'être incertaine compte tenu de l'absence d'une méthode admise par tous pour définir le contenu de cette enveloppe financière, ce qui devrait être corrigé dans les années à venir (cf. supra sur le dispositif de transparence et de mesure). Il garde cependant une grande importance politique et sa mise en œuvre sera surveillée de près par les pays concernés.

L'important sera de s'assurer année après année que cet engagement et les annonces faites par les différents pays contributeurs soient respectés.

d) *Les dispositions pour un nouveau modèle de développement*

L'adaptation est reconnue comme un problème mondial qui se pose à tous, ce qui est positif. Les pays établissent un objectif mondial en la matière consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements.

Il reste qu'au-delà d'un chapitre assez vague sur les nécessaires transferts de technologie, la nécessaire émergence d'un nouveau mode de développement et de ses caractéristiques apparaît bien peu, y compris dans les contributions nationales. La sobriété énergétique, les énergies renouvelables (mentionnées seulement au détour du texte), le choix des infrastructures, la nouvelle économie écologique, l'alimentation saine, les transports terrestres aériens et maritimes ne sont pratiquement pas évoqués.

Tout se passe comme si la seule chose qui comptait est un basculement technologique des énergies fossiles vers les procédés propres, ce qui est loin de résumer l'ensemble des caractéristiques des mutations qui nous attendent. C'est dans ce domaine une occasion manquée.

Les questions non intégrées dans l'Accord

Trois questions majeures ne sont pratiquement pas traitées ou évoquées, pour différentes raisons, alors qu'elles sont cruciales :



- L'avant-2020, pourtant extrêmement important puisqu'il conditionne la suite, est seulement présent dans la Décision. Celle-ci se limite à décider que les efforts d'atténuation soient portés au plus haut niveau possible avant 2020 et de demander aux Etats qui ne l'ont pas fait de prendre et mettre en œuvre un engagement d'atténuation,
- La taxe sur les transactions financières est indispensable pour alimenter les nécessaires flux financiers en direction du sud. Certains pays européens en ont bien tracé les grandes lignes, mais sans l'adopter dans les détails, ce qui reporte la décision,
- La trajectoire à adopter en matière de réduction de l'utilisation des énergies fossiles et son corollaire, l'évolution de leur prix, est essentielle. Les dispositions restent à prendre pour donner dans ces domaines de bons signaux économiques à court terme aux acteurs, entreprises et ménages, que ce soit par une action coordonnée de rééquilibrage des prix des énergies fossiles eux-mêmes, de prix du carbone, de suppression de subventions ou de fiscalité. La situation actuelle de prix très bas des hydrocarbures constitue un lourd handicap, rarement évoqué, sur les politiques climatiques.

Ces deux derniers sujets sont généralement abordés de manière opérationnelle dans d'autres enceintes que l'ONU, mais auraient pu être traités d'une manière ou d'une autre dans ou en marge de la COP21, ce qui n'a pas été le cas.

L'Accord de Paris, malgré ses nombreuses imperfections, est positif, mais doit être considéré comme un point de départ et d'appui. Tout reste aujourd'hui à faire. Il est essentiel de poursuivre et amplifier la dynamique prometteuse engagée.

De ce point de vue, notre pays, comme beaucoup d'autres, doit entreprendre, poursuivre et engager d'importantes réformes, innovantes et fortes⁶³, et surtout ne pas perdre de vue, dans toutes les décisions, cet impératif majeur de l'action contre le changement climatique.

Pour la réussite du processus, beaucoup reposera sur la société civile climatique mondiale, dont la montée en puissance et la force sont devenus incontestables, s'obligeant et obligeant les autorités publiques à agir.

⁶³ La Fabrique Ecologique, dans ses différents travaux, donne de multiples exemples de ces réformes, dont certaines sont récapitulées dans l'ouvrage « Pourquoi attendre ? Innover pour le climat » publié aux Editions Rue de l'échiquier. Elle continuera à le faire dans les mois à venir.





La Fabrique Ecologique

FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE

Contact :

contact@lafabriqueecologique.fr
+33 (0)6 29 77 55 01

La Fabrique Ecologique



@LaFabriqueEcolo

La Fabrique Ecologique



A propos de La Fabrique Ecologique

La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et formule des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Son exigence de très grande rigueur, la précision de sa méthodologie et la qualité et la diversité de son réseau d'expertise lui permettent de publier des notes considérées comme des références sur les sujets traités.

A propos de CliMates

Think & Do tank étudiant dont l'objectif est de trouver et promouvoir des solutions innovantes au changement climatique. CliMates rassemble des étudiants du monde entier réunis pour partager expériences, opinions et connaissances.

Partenaires référents et acteurs de La Fabrique Ecologique :

