Chronique d'un succès annoncé

Michel Colombier (IDDRI, Global Chance)

Avant la réunion de Copenhague en 2009, la tension politique et médiatique était maximale : c'était la réunion de la dernière chance, celle qui devait sauver la planète, l'avenir était entre les mains des chefs d'État réunis pour tenter de trouver un accord improbable. Après des mois de dramatisation, l'échec du sommet a paradoxalement débouché sur une relativisation de la question climatique tant chez les médias que dans la sphère politique, où d'autres priorités se sont imposées. Si l'heure n'est plus au négationnisme agressif, c'est que les discours se satisfont d'un pragmatisme hypocrite qui mêle sans frémir considérations climatiques lointaines et fascination pour la « révolution » des hydrocarbures non conventionnels.

Pourtant la question climatique revient avec ténacité : le dernier rapport du GIEC apporte de nouveaux éléments à charge, et renforce l'alerte ; déjà, des événements extrêmes permettent de mesurer la vulnérabilité de nos sociétés (les plus pauvres au sud bien sûr, mais aussi celles des pays industrialisés) aux aléas « naturels », à tel point que les grandes sociétés de réassurance commencent à intégrer cette question dans leur analyse prudentielle. Aux Nations Unies, les négociateurs tentent depuis 2010 de reconstruire une dynamique politique sur les ruines de Copenhague, mais au-delà de la communauté climat le scepticisme est la règle. C'est dans cette ambiance un peu morose que se prépare la réunion de Paris de décembre 2015, dont l'ambition est rien moins que d'établir un nouveau régime, contraignant et universel, destiné à supplanter l'accord de Kyoto. La couverture médiatique de cette préparation est à l'opposé de celle de Copenhague : plutôt rare, plutôt prudente, un peu distanciée. Surtout, la parole des politiques ou des experts se révèle déroutante : on est confiant sur le fait que Paris sera un succès, mais ce ne sera pas le grand soir, plutôt le « début d'un processus » ! On parle de négociation, mais on attend de chaque pays qu'il envoie sa contribution à la question climatique selon un format totalement libre, sans contrainte de forme ni de fond, avant l'été. Il faut un accord ambitieux, mais on reconnaît déjà que les engagements chiffrés seront loin de l'objectif de 2 °C affiché par la communauté internationale. On prépare une réunion au sommet des États de la planète, mais on insiste sur l'importance des initiatives privées, ou locales, pour compléter l'ambition vacillante des États eux-mêmes.

Faut-il en conclure que la priorité est de ne pas rejouer Copenhague, et de privilégier le succès diplomatique au succès climatique ? Ou y a-t-il, derrière ce processus un peu obscur et laborieux, une vision et une ambition réelles qui pourraient déboucher sur un accord utile et efficace ? Si oui, où sont aujourd'hui les lignes de fractures, les potentiels points d'achoppement d'un tel accord qui révèlent, en creux, les enjeux de la discussion ?

Négociation climatique et évolution de la scène internationale depuis Rio

En dépit d'un nombre croissant d'alertes sur le déphasage avéré du modèle instauré à Kyoto avec l'état du multilatéralisme à la fin des années 2000, Copenhague a été préparée dans la droite ligne du Protocole, avec un triple objectif : obtenir un renouvellement des engagements post 2012 pour les pays développés, dits « de l'Annexe 1 » (ceux de Kyoto couvraient la période 2008-2012) ; faire remonter les USA à bord (ils avaient signé Kyoto, mais pas ratifié) ; et élargir la participation aux pays émergents (euphémisme un peu maladroit pour dire que l'on attendait de ces pays des engagements quantifiés d'émissions, auquel ils répondaient volontiers en rappelant qu'ils étaient déjà tous Parties au Protocole). La réflexion demeurait marquée par le partage du monde instauré à Rio (pays développés/pays en développement) et le modèle d'engagement imposé… par les États Unis à Kyoto : un plafond d'émission pour la période à venir, négocié collective-

ment dans une perspective de « partage du fardeau » équitable tout en tentant, au final, d'obtenir un niveau d'émissions global politiquement significatif ; et des instruments de coordination/coopération, au premier rang desquels les marchés carbone étaient l'argument majeur des pays développés pour inciter les économies émergentes à entrer dans le jeu, par la promesse de transferts nord-sud conséquents.

Cette approche se heurtait néanmoins à une série de difficultés majeures, dont la plupart des négociateurs étaient assez conscients sans que le processus de travail ait réussi à internaliser cette compréhension (récente, il est vrai) dans une économie politique renouvelée de la négociation.

Pour commencer, la période faste du multilatéralisme qui avait marqué la fin du XXe siècle a clairement vécu, et 2001 a un peu dramatiquement marqué l'entrée dans un monde de relations internationales où l'idée d'une gouvernance collective des grandes questions globales, de la coordination ou de l'alignement des politiques domestiques avec des jeux de règles contraignantes négociées par la communauté des Nations n'est plus guère de mise. Il ne faut pas caricaturer et l'on sait que le ralliement, par exemple, des États Unis à ce jeu était fragile et peu consensuel en interne. Mais la devise de Madeleine Albright était « il faut faire du multilatéralisme quand on peut », l'intervention unilatérale étant réservée aux situations de force majeure. Parallèlement, les nouvelles puissances économiques et politiques qui, à Rio, se fondaient encore dans le groupe des « pays en développement » témoignent d'un attachement fort à la souveraineté nationale, peu désireuse qu'elles sont de diluer un pouvoir tout récemment acquis sur la scène internationale ou de voir la communauté internationale (celle des États, comme celle des ONG) s'immiscer de trop près dans leur gestion politique interne. De ce point de vue, les discours des principaux chefs d'État de ces pays (et d'Obama également) à l'ouverture de la semaine de haut niveau de Copenhague étaient significatifs : pour l'essentiel, ils venaient témoigner, à destination des autres pays mais aussi de leur propre électorat, des actions engagées unilatéralement et volontairement par leur pays, comme pour rappeler en creux qu'ils n'étaient pas venus se faire dicter leur politique domestique par l'UNFCCC.

Cette évolution oblige immédiatement à réévaluer le difficile équilibre entre contrainte et ambition trouvé à Kyoto : certes, la notion de sanctions en cas de non-respect des engagements était finalement assez virtuelle (une pénalité sur le quota des périodes futures) et valait surtout par son côté « name and shame » permettant, à l'issue d'un processus objectif et quasi-judiciaire d'examen de la situation d'un pays, de le montrer du doigt. Mais la menace n'est pas sans effet, comme l'ont montré les difficultés de l'Australie et surtout du Canada à tourner le dos à leur engagement, ce qu'ils n'ont finalement réussi à faire qu'après Copenhague, à l'heure où la valeur symbolique d'une infraction à un protocole moribond était enfin politiquement gérable. À trop insister sur la contrainte, on court alors le risque de voir les pays couper court à toute ambition et offrir à la négociation des engagements strictement alignés sur les tendances en cours et les deals politiques domestiques déjà scellés, comme à Copenhague. Pour autant, l'urgence climatique et la difficulté à imposer cette question dans les agendas politiques et économiques ne plaide guère non plus en faveur d'une absence de discipline collective et d'un accord qui se bornerait à une déclaration d'intention sans lendemains.

L'évolution de la scène internationale a également ouvert une nouvelle question relative aux modalités de l'engagement des pays. Rio comme Kyoto étaient fait de règles et de catégories : tel pays relevait de telle catégorie, et se voyait par conséquent imparti (ou déchargé) de telle ou telle responsabilité, engagé ou pas sur tel ou tel objectif, contraint ou non par telle ou telle règle de procédure. Responsabilités, objectifs et règles établis collectivement et génériquement, créant une double difficulté : celle, tout d'abord, de réviser ces objectifs et règles pour les prolonger, les rendre plus ambitieux ou plus effectifs, difficulté classique d'une assemblée des Nations cherchant à définir les contraintes qui s'imposeront à chacune d'elles ensuite ; mais surtout et plus encore, celle de devoir réviser les catégories pour les adapter à un monde radicalement différent de celui dans lequel elles avaient été pensées (les années 70 et 80) et de redéfinir radicalement les responsabilités respectives des pays au sein de ce nouveau cadre. En clair, il n'était plus acceptable de traiter le Burkina Fasso et la Chine, le Vietnam et le Mexique au sein d'une même communauté de responsabilités et de règles, mais il était facile pour les émergents de développer un discours paternaliste et protecteur des pays en développement, hostile à toute réforme, et ainsi garant d'un statu quo confortable. De plus, toute tentative, même académique, de définition de nouvelles règles se heurtait immédiatement à deux difficultés : l'impossibilité substantielle de trouver ex ante des règles d'équité universelles (par opposition à la possibilité de trouver un accord juste par la négociation) et par conséquent la disqualification de toute proposition en ce sens avant même son entrée dans la boîte à outils potentiels des négociateurs ; et l'émergence immédiate d'un questionnement sur le devenir des nouvelles catégories et des nouvelles règles face à l'évolution inéluctable des situations individuelles : pour certains pays en développement, l'idée de voir la Chine, l'Inde ou le Brésil s'engager un peu plus activement pouvait sembler acceptable, voir attractive, mais la crainte d'ouvrir la boîte de Pandore et de se voir, dans 5, 10 ou 15 ans, interpellés à leur tour avait rapidement raison de toute velléité de réforme.

Parallèlement, l'accélération de la mondialisation, l'ouverture sans précédent des pays à l'échange commercial, le rôle croissant de la finance internationale et

la nature très particulière de la relation entre émissions et économie ont déstabilisé la conception un peu normative et systématique de la gouvernance de l'action environnementale, où chaque État, une fois engagé internationalement à respecter un code de vertu, pouvait faire prendre les mesures nécessaires au respect de ces règles par son administration et ses agents économiques. Au départ, l'affaire climatique est essentiellement négociée comme une question « d'émissions de gaz à réduire », un problème environnemental que les pays avaient déjà traité et relativement bien résolu par deux fois au moins : régionalement, et par différentes approches. Les pollutions soufrées devenues intolérables à la fin des années soixante-dix avaient été radicalement réduites en Amérique du Nord comme en Europe occidentale ; internationalement, le Protocole de Montréal avait engagé une dynamique prometteuse de protection de la couche d'ozone, déclinant l'action dans les pays en développement par l'adoption de calendriers différés, de transferts de technologie et de soutien financier. Mais les gaz à effet de serre renvoient pour l'essentiel à deux pans majeurs de nos économies, l'énergie et l'agriculture. C'est le métabolisme de nos sociétés qui est en cause, et si les enjeux économiques d'une transition bas carbone semblent plaider en sa faveur, les effets redistributifs de toute action significative sont sans commune mesure avec ceux des questions précédentes : donner une valeur au carbone (par les instruments économiques ou par la réglementation et l'action politique) détruit immédiatement de la valeur au sein de pans entiers de l'économie – même si, en regard, on crée des opportunités nouvelles par ailleurs ! Dans des économies de plus en plus ouvertes, en situation de crise internationale qui plus est, le risque réel ou amplifié par certains lobbies a facilement raison de l'ambition environnementale. De plus, les règles prudentielles mises en place après la crise financière de 2008 réduisent drastiquement les capacités d'engagement à long terme et incitent les banques à privilégier la liquidité et la maturité courte, tout le contraire de ce qui serait nécessaire pour financer une transition énergétique dont le modèle économique est essentiellement celui de l'investissement (renouvelables, efficacité énergétique, infrastructures). Bref, d'autres instances de régulation (OMC, FSB – conseil de stabilité financière- etc.) jouent un rôle majeur, et pour l'instant plutôt négatif, dans la question climatique. Pour certains, il s'agit de faire valoir la primauté des engagements environnementaux sur les autres, ou plus modestement de mettre l'action de ces institutions en harmonie avec les objectifs environnementaux. Pour d'autres, c'est la preuve de la futilité d'une discussion dans le cadre de l'UNFCCC et l'annonce de son échec : la question climatique doit être portée au sein d'accords régionaux, ou sectoriels, pragmatiques et limités.

Dernière épine dans le pied, le modèle de coordination phare du régime climatique – les marchés carbone – peine à faire ses preuves. À l'heure de Copenhague, le marché européen commence à souffrir d'un prix décroissant (stabilisé depuis à moins de 10 € la tonne, une valeur insuffisante pour rendre le gaz attractif par rapport au charbon dans le secteur électrique !), quelques marchés émergent ici ou là (Australie, États des États Unis) mais sur des bases peu ambitieuses. Surtout, le marché global n'a pas vraiment convaincu : certes, le Mécanisme de Développement Propre a généré un afflux important de certificats, mais les ONG émettent des doutes sur la valeur environnementale de ces derniers (sont-ils vraiment additionnels ?) tandis que les pays en développement sont perplexes sur la contribution réelle de ces opérations à leur « développement propre » (beaucoup d'actions opportunistes sur des gaz industriels à bas coût, concentration des investissements dans quelques pays émergents, etc.). Le retrait des États-Unis a par ailleurs totalement déséquilibré un marché sur lequel ils auraient dû représenter une part importante de la demande, tirant là encore les prix vers le bas. À Copenhague, les pays en développement affichent leur défiance et réclament une approche financière plus classique et une prise en compte plus effective de leurs besoins de financement en matière d'adaptation.

Copenhague, un échec créatif ?

Copenhague n'est donc pas un échec conjoncturel, conséquence d'une situation économique internationale défavorable ou d'une réunion mal menée. C'est une étape douloureuse, mais aussi riche d'enseignement et porteuse de dynamiques nouvelles que la négociation actuelle tente de mobiliser, en faisant le pari, risqué, du pragmatisme et de la reconnaissance des contraintes réelles.

On connaît l'issue de la réunion de Copenhague, considérée comme un double échec : celui de n'avoir pas réussi à obtenir l'accord recherché ; mais celui, également, d'avoir finalement conclu un accord « de club » jugé illégitime, obtenu par le truchement d'une négociation réservée à un petit nombre de pays et non reconnu, dans un premier temps, par l'assemblée générale des Parties à la Convention qui s'est bornée à « prendre note » du fait qu'un accord avait été trouvé dans les couloirs par certains. Depuis, la négociation a d'abord été guidée par la motivation de réintroduire au sein du processus de la CNUCCC le résultat de Copenhague. Puis la discussion de Durban a organisé l'agenda de préparation de la conférence de Paris, qui comprend deux grands volets : la mise sur pied d'un nouveau régime climatique international post 2020, associant tous les pays et devant répondre à l'objectif de 2 °C validé par la communauté des États ; et un plan d'action pour engager des actions complémentaires de court terme dans le but de réduire l'écart entre les engagements pris par ces mêmes Parties à l'horizon 2020 et le budget carbone maximal admissible pour cette même période en référence aux travaux du GIEC. Nous

nous intéresserons ici essentiellement au premier volet. Notons toutefois qu'en complément de la dynamique de négociation classique est annoncé un « agenda des solutions » au statut encore imprécis, où les acteurs non-étatiques sont invités à apporter leurs initiatives, seuls ou en partenariat, en complément de l'accord espéré entre États. S'il s'agissait, comme certains ont pu l'annoncer, de compenser par des actions volontaires un manque d'ambition du cadre étatique, l'initiative serait au mieux inutile, au pire dangereuse, en créant l'illusion d'une indépendance et d'une additivité possible des actions de ces différents types d'acteurs (l'entreprise qui développe des panneaux solaires plus performants, la collectivité locale qui équipe ses bâtiments publics, l'État qui met en place des feed-in tarifs ou des facilités de financement…). S'il s'agit de témoigner d'une volonté politique des différents échelons de la société, d'une motivation réelle de certains secteurs économiques à s'engager dans la transition et de créer un climat de confiance propice à un accord politique, puis de profiter de la dynamique de Paris pour concrétiser des accords concrets de mise en œuvre (collaborations technologiques, coopérations entre collectivités locales, etc.), l'idée est intéressante mais ses modalités de mise en œuvre encore floues.

Mais revenons sur l'héritage de Copenhague. Le premier enseignement important à tirer de l'échec est celui de l'importance du cadre multilatéral comme support d'un accord légitime. Les pays les plus hostiles au processus des Nations Unies, avec en tête les États-Unis, avaient progressivement tenté de délégitimer cette enceinte au nom de sa lenteur, de la difficulté d'avancer avec 192 pays, et cherché à privilégier des cadres de discussion plus limités et ad-hoc, comme le MEF (Major Économies Forum), arguant du fait qu'un accord serait plus facile à trouver avec un nombre limité de pays représentant, de toute façon, une large majorité des émissions et de l'activité économique mondiale. Mais Copenhague a montré qu'un accord ne pouvait fructifier sans être universellement validé, transparent, évaluable, alors qu'un arrangement entre puissants faisait immédiatement naître des soupçons d'intérêts économiques cachés, de nouveau protectionnisme commercial et technologique, sous couvert de prétexte environnemental.

Mais Copenhague a surtout apporté une nouveauté d'importance dans la négociation climatique : pour la toute première fois, des pays n'appartenant pas au groupe historique de l'Annexe 1 (Chine, Brésil, Inde…) énonçaient un engagement quantifié de maîtrise de leurs émissions. Un obstacle majeur de cette négociation, à savoir la scission historique du monde entre deux groupes, venait d'être affaibli du fait même de cette configuration originale de la « dernière ligne droite » en aparté et du besoin, pour les leaders de ces grands pays, de revenir avec un accord, quitte à rompre la discipline multilatérale. Depuis, même si les précautions oratoires ou écrites sont encore nombreuses pour tenter de sauvegarder le clivage historique, il n'est plus tabou de traiter frontalement le sujet, et sur de nombreux points le texte de préparation de Paris prévoit, dans ses options, d'autres approches de la différenciation entre pays.

Copenhague a également introduit une autre rupture fondamentale : à l'issue de la négociation, l'accord était une trame, sans engagements chiffrés. Ce n'est qu'ensuite que les pays ont « communiqué » leurs engagements, et que l'agrégation de ceux-ci a révélé le gap existant entre l'action envisagée à l'horizon 2020 et l'objectif proclamé. Cette approche unilatérale et bottom-up s'impose désormais comme le modèle d'entrée dans la négociation de Paris. Lors de la réunion des Parties de Varsovie en 2013, celles-ci sont convenues que chaque pays apporterait sa « contribution intentionnelle et nationalement déterminée » (INDC) au processus. Même si les pays ont été invités à produire une première version dès le début de l'année 2015, il est clair aujourd'hui après la conférence de Lima (décembre 2014) qu'il n'y aura pas de processus formel de discussion collective avant ou pendant Paris et que les contributions enregistrées à Paris seront essentiellement celles que nous voyons progressivement publiées ces dernières semaines sur le site des Nations Unies. Cette dynamique est donc bien éloignée de la discussion qui avait eu lieu pendant la réunion de Kyoto, où les pays concernés avaient abondamment comparé et commenté leurs offres respectives jusqu'à aboutir à une évolution sensible des positions d'entrée, ou même de celle qui a précédé Copenhague. Dans une vision classique de « répartition de l'effort », où chacun surveille ce que l'autre fait avant de consentir un effort « comparable », cette approche laisse bien évidemment craindre un manque d'ambition collectif et fait planer sur Paris le risque d'un nouvel écart entre objectif proclamé et action envisagée.

Refonder les bénéfices de la coopération

Pourtant, il est un autre mouvement sur lequel l'accord de Paris peut et doit construire pour éviter ce piège. Depuis quelques années déjà, les pays industrialisés et notamment l'Europe n'ont plus l'exclusive des politiques d'atténuation des émissions de GES. De nombreux pays s'engagent avec plus ou moins d'ambition et de moyens dans cette voie, et parfois au-delà de ce que leurs engagements internationaux laissent prévoir. Prendre des engagements (et devoir les tenir) devant la communauté internationale est une chose, tester chez soi la possibilité de s'affranchir progressivement des énergies fossiles, à sa manière et à son rythme, en est une autre qui répond à diverses motivations : changement climatique bien sûr, mais aussi économie, indépendance énergétique, gestion des ressources naturelles, compétitivité, politique sociale, urbanisation, etc. Certes, les politiques engagées sont

encore bien insuffisantes au regard des enjeux, mais elles ont profondément modifié le regard que les pays, leurs hommes et femmes politiques, leurs agents économiques et la société civile portent sur la question : il n'est plus seulement question d'émissions, de budget carbone et de répartition d'effort, mais aussi de choix technologiques, économiques et sociaux, de visions d'avenir pour les sociétés concernées, et tout cela fait débat. Les pays explorent progressivement les possibilités concrètes d'actions, découvrent les difficultés et les bénéfices attachés à leur mise en œuvre. En réponse aux craintes liées au renoncement aux énergies fossiles, aux risques économiques ou d'emploi liés naissent des visions d'opportunité à saisir, attachant à la transition des valeurs positives. On observe bien sûr ce mouvement en Europe (cf. le débat français, ou celui sur l'Energiewende en Allemagne) ou dans quelques États américains, mais tout autant, et c'est nouveau, au sein de nombreux pays en développement : en Amérique latine, les populations se mobilisent pour lier agenda social et agenda environnemental et demander plus de services publics (transports notamment) dans les villes en croissance. Certains explorent même d'ores et déjà les conditions d'une décarbonation poussée à long terme (voir à ce sujet le projet Deep Decarbonisation Pathways). C'est dans ce contexte que se préparent actuellement les contributions et ce changement de perspective est un point extrêmement positif pour la conduite de la négociation.

Ceci ne suffira bien évidemment pas à sceller un accord à la hauteur de l'ambition affichée à Durban il y a trois ans (limiter le changement climatique à 2 °C) et il est prévisible que les contributions des pays resteront en deçà de l'objectif collectif. Les INDCs déjà soumises ne viennent pas démentir cette crainte et couvrent déjà une part importante des émissions. Sachant, sur la base de l'accord sino-américain de l'an dernier, ce que sera l'INDC chinoise dans ses grandes lignes, et projetant ce que pourraient être, en fonction des débats domestiques, celle de l'Inde ou du Brésil, les soumissions pré-Paris nous conduisent vers un niveau d'émission se traduisant par un réchauffement de 3,5 degrés au moins.

Bien sûr, on peut voir dans ce manque d'ambition le reflet d'une période peu favorable, plus marquée par les tensions internationales (Russie, Syrie, Afrique, etc.) et les difficultés économiques que par l'agenda environnemental. On peut aussi y voir, plus directement, une défiance vis-à-vis de la question climatique, un refus de passer à l'acte, un manque évident d'ambition. Mais il y a aussi des raisons tout à fait objectives pour expliquer pourquoi l'action collective, telle que mesurée par la somme des engagements quantifiés que les pays déposent actuellement, ne peut pas répondre à l'ambition collectivement affichée.

Déjà, l'ambition de changement de chaque pays est liée à la dynamique globale et la comparaison des ambitions entre pays demeure importante mais prend une nouvelle signification. Il ne s'agit plus seulement de savoir si d'autres aussi font des efforts, ou se comportent au contraire en passagers clandestins. Il s'agit de savoir si la transition énergétique ou agronomique que l'on envisage à l'échelle de son pays sera dans le même temps engagée ailleurs, rendant plus crédible l'émergence progressive de ces nouveaux business modèles comme alternative, puis progressivement comme référence pour les acteurs économiques : perspectives technologiques plus réelles et marchés potentiels plus attractifs pour les innovateurs, questions de compétitivité sectorielle moins prégnantes, règles économiques et financières plus homogènes sont autant de paramètres venant influencer favorablement la capacité d'un pays à mener sa transition vers une économie bas carbone. Dans l'immédiat, ces signaux facilitent également la discussion politique domestique et apportent du crédit aux acteurs de changement, tandis que les acteurs plus conservateurs verront progressivement leurs choix mis en question, notamment par les milieux financiers. Au-delà, un accord global doit permettre de mettre en place ou de développer les outils de coopération qui permettront aux pays, notamment les pays en voie de développement, de mettre en œuvre leur ambition politique et de ne pas rester en marge de cette nouvelle économie.

En second lieu, l'hésitation des pays à s'engager sur un programme d'action tient aussi aux incertitudes quant à leur propre capacité à le mettre en œuvre. Nous l'avons bien vu dans le débat français : il peut y avoir accord sur le bien-fondé de certaines actions mais divergence sur la réponse réelle des secteurs concernés aux politiques qui seront déployées. Partout encore, l'intervention publique repose sur des politiques innovantes, basées sur des technologies émergentes, mobilisant des acteurs non encore organisés… bref, des politiques risquées (à juste titre) aux yeux des décideurs. Cette incertitude intrinsèque va progressivement se réduire, les acteurs publics comme privés vont peu à peu acquérir une meilleure compréhension des actions possibles, des coûts et bénéfices attendus. Dans l'intervalle, il n'est pas anormal que les pays rechignent à prendre des engagements trop ambitieux sur la scène internationale, alors même qu'ils s'engagent au niveau domestique dans des politiques de changement. Il est par exemple intéressant de constater que l'engagement pris par la Chine au titre de Copenhague, tout difficile à évaluer qu'il soit, est apparu aux yeux d'une majorité d'experts comme moins ambitieux que les objectifs que le pays s'était lui-même fixé pour son plan quinquennal (et qu'il a pratiquement atteints).

Il est donc difficile, en l'absence d'accord (donc de cadre multilatéral) et dans l'immédiat, d'espérer obtenir de réelles avancées en termes d'ambition quantitative sur la base d'une négociation de marchands de tapis, et les tentatives de l'Union Européenne à Lima pour obtenir une discussion sur l'ambition des INDCs à Paris s'est soldée par un échec. La valeur d'un accord est précisément de dépasser ces barrières et de refonder les

bénéfices d'une action collective : éviter les passagers clandestins, voir son action facilitée par l'action des autres pays, mettre en place des procédures de coopération et de soutien incitatives permettant aux pays les plus démunis de trouver leur place dans la dynamique globale. Pourquoi, alors, demander aux pays de présenter des contributions (INDCs) avant même la négociation d'un tel cadre ? On peut y voir deux raisons, même s'il est encore un peu tôt pour juger du bien-fondé de l'approche.

La première était de créer une dynamique positive, dans laquelle les pays pourraient se retrouver à Paris avec le sentiment que tous jouent le jeu, sont prêts à divers titres à s'engager dans une action climatique significative de sorte que, sur cette base de confiance, la négociation d'un nouveau régime ait quelque chance d'aboutir. De ce point de vue, il est intéressant de ne pas regarder seulement les INDCs déjà présentées au regard de l'objectif final de la négociation et de mesurer le gap, bien réel, qui les sépare encore d'une trajectoire compatible avec un réchauffement de 2 °C, mais de les analyser par rapport à l'histoire récente des pays en question et d'évaluer si elles ne font que refléter une poursuite des tendances passées ou si elles marquent déjà une rupture, une ambition nouvelle, un programme d'action revisité. Et la réponse est plutôt oui, que ce soit dans le cas des États Unis (où l'objectif annoncé pour 2025, aligné sur le programme d'action que le Président Obama s'efforce de mettre en place par le biais de l'EPA malgré l'opposition parlementaire, tranche avec l'immobilisme fédéral précédent), de la Chine (où, pour autant que l'on puisse en juger par les éléments déjà divulgués, la perspective d'un pic d'émission avant 2030 lève un tabou même si le niveau qui sera atteint reste encore mystérieux), du Mexique (qui présente une intéressante contribution à double seuil, avec un volet d'action inconditionnel et un volet plus ambitieux précisément conditionné à l'atteinte de certains objectifs collectifs dans l'accord de Paris), ou même de l'Europe, où l'on sait que l'objectif de « 40 % de réduction domestique au moins » a été obtenu dans un climat difficile. Seule la Russie tranche manifestement dans le tableau, avec une mauvaise foi évidente.

La seconde était de confirmer le changement de paradigme, d'approche de la négociation, et de valider implicitement la vision de Durban d'une action universelle, dans laquelle tous les pays apportent une contribution et viennent à Paris pour chercher collectivement des solutions de mise en œuvre, par opposition aux cycles de négociation précédents où le jeu consistait essentiellement à se protéger de toute contrainte tout en maximisant l'effort à faire porter par les autres. Sur la forme, les contributions déjà présentées répondent plutôt bien à cet enjeu, donnant des éléments de politiques ou d'objectifs sectoriels, associant atténuation et adaptation parfois, bref présentant un cadre d'action plus qu'un simple objectif chiffré. Dans le même temps, le nombre de contributions reçues à ce jour demeure limité (une quarantaine) et des pays stratégiques sont encore absents (Chine, Brésil, Inde, Japon, Canada, Australie, Afrique du Sud, etc.). Même si, pour certains d'entre eux, le processus de travail est clairement engagé, le retard motivé – élections au Japon, difficultés statistiques en Chine par exemple – et le risque de défaut limité, le mouvement n'est encore pas suffisant pour affirmer qu'une majorité de pays ont réellement changé de perspective.

Sur quoi portera la négociation de Paris ?

Dans ce contexte, quel est l'enjeu de la réunion de Paris ? Comment peut-elle tenir l'ambition annoncée d'aboutir à un « accord ambitieux et universel » s'il est clair, d'ores et déjà, que les contributions des pays ne seront pas rediscutées ? La vision portée aujourd'hui par les équipes de négociation s'articule autour de trois points majeurs : mettre sur pied un nouveau régime universel, contraignant et durable ; refonder les bénéfices de la coopération par un cadre de règles et d'instruments renouvelé ; et enfin construire une dynamique de renégociation cyclique et rapprochée afin de conserver la « tension de l'urgence » et la pression politique tout en capitalisant sur les dynamiques d'apprentissage collectif.

Un nouveau régime universel, durable et contraignant :

Même si, formellement, une seconde période d'engagement (2012-2020) a été renégociée pour le Protocole de Kyoto, il est aujourd'hui acquis qu'il ne pourra pas servir de base – ou même de brique – au futur accord, contrairement à ce qui était encore envisagé à Copenhague. Le seul régime climatique effectivement en vigueur aujourd'hui est donc la Convention de Rio (UNFCCC) que l'accord de Paris doit donc mettre en œuvre. Deux leçons peuvent être tirées de la difficulté à négocier la poursuite de Kyoto.

Premièrement, celle liée à la nécessité, pour modifier un Protocole, de recourir à un nouveau processus de ratification, à la fois long et risqué. C'était le cas pour le Protocole de Kyoto, puisque les engagements quantifiés étaient partie prenante du texte (annexe B) et que la négociation d'une nouvelle période d'engagement a déclenché un nouveau cycle de ratification. Dans un contexte où, nous l'avons vu précédemment, l'affirmation des souverainetés exacerbe la tension entre contrainte (liée à la ratification) et ambition, il apparaît d'autant moins pertinent de reprendre le modèle de Kyoto. La préférence porte aujourd'hui sur la mise en place d'un cadre contraignant focalisé sur les règles de discipline collective (dépôt et validation des contributions, règles comptables, transparence, revues de mise en œuvre, instruments de coopération, mesure du respect des engagements, etc.) pour lequel plusieurs

options sont encore en débat (Protocole faisant l'objet d'une ratification, ou traité non ratifié). En parallèle, la validation des contributions des pays (les engagements d'action) relèverait d'une décision de la Conférence des Parties, facilitant ainsi leur révision dans le temps sans risque majeur de remise en question de l'architecture de l'accord, mais leur conférant bien évidemment un caractère juridique plus fragile. Dans le même temps, on a pu voir que la force des engagements de Kyoto, ou de tout autre accord environnemental multilatéral, tenait plus dans la capacité à activer un processus rigoureux et légitime de « name and shame » et de mise au ban de la collectivité, que de menace toute virtuelle de sanctions, ce qui sera tout à fait possible dans cette architecture puisque l'ensemble des éléments procéduraux permettant d'apprécier la tenue, ou non, des engagements annoncés sera couverte par le Régime contraignant. De plus, nous le verrons plus loin, l'enjeu sera bien plus de suivre en temps réel l'action des pays pour influencer le processus de renégociation régulier que de sanctionner, en fin de période et donc après 2030, un éventuel manque de respect.

La seconde tient bien évidemment à la difficulté à concevoir un régime durable dans le temps et par conséquent suffisamment universel pour ne pas se heurter, comme ce fut le cas pour Kyoto, à un progressif anachronisme des architectures retenues et en particulier des catégories de pays. La question de l'universalité dépasse de loin cette seule contrainte juridique et renvoie, nous l'avons vu, à la nécessité de proposer un cadre qui ne bute pas systématiquement sur un aléa moral incitant les pays à l'immobilisme. Comme il ne s'agit pas de revenir sur le sacro-saint et légitime principe de responsabilité commune mais différenciée (CBDRRC), une approche universelle des règles collectives doit dans le même temps reconnaître le besoin d'une différenciation de la mise en œuvre de ces règles, et la seule solution est alors d'opter pour une auto-détermination par les pays de cette différenciation, le cas échéant au sein d'un portefeuille de formules prédéfinies. Les négociations récentes ont, de ce point de vue, plutôt donné raison aux partisans de cette approche : on a pu critiquer les décisions de la COP de Lima l'an dernier en ce qu'elles ne définissaient pas de cahier des charges précis de ce que devait recouvrir une INDC, ou de la façon dont l'information devait être organisée : tout au plus proposait-on une liste indicative et non exhaustive d'éléments à renseigner et de méthodologies à suivre. Certes, cette approche va se traduire par une première vague d'INDCs plutôt hétérogènes dans leur couverture, la nature des engagements pris et des précisions apportées pour juger de leur pertinence et de leur crédibilité. Mais la négociation d'une liste fermée et contraignante se serait sans nul doute soldée par un échec ou une liste de critères encore plus restrictive que celle retenue, et personne n'aurait pris le risque de déroger à la règle. Ainsi, une vive discussion a opposé pays développés (l'Union Européenne notamment) et pays en développement sur le bien foncé d'inclure les actions d'adaptation dans les INDCs : aujourd'hui, la contribution européenne se limite aux actions d'atténuation, mais de nombreux pays en développement tiennent à présenter un cadre d'adaptation et cela favorise certainement leur motivation à entrer dans le processus.

Refonder les bénéfices de la coopération

L'accord de Paris devra ensuite instaurer un ensemble de règles visant simultanément à assurer la discipline collective de l'accord et à proposer un cadre de mise en œuvre incitatif, facilitant à la fois l'action des pays en accord avec les engagements pris et la création d'un environnement favorable à une augmentation régulière et soutenue de l'ambition collective. La question financière constitue la pierre angulaire de ce dispositif et prend dans cette nouvelle configuration une dimension nouvelle. Jusqu'alors, la question du financement était une stricte affaire nord-sud, en cohérence avec l'approche de Rio qui prévoyait une responsabilité d'action pour les pays industrialisés (la question du financement de cette action étant leur affaire et ne faisant pas l'objet d'une discussion collective) et une possibilité d'action pour les pays en développement, à charge pour les pays industrialisés de couvrir les coûts additionnels liés au bénéfice climatique de ces actions. Cet engagement s'est traduit à la fois par la création d'une multitude de fonds le plus souvent peu dotés et à la gouvernance critiquée, et par la mise en place du Mécanisme de Développement Propre déjà évoqué, la caractéristique commune à ces différents mécanismes étant de permettre un transfert financier nord-sud. Suite à Copenhague, les pays du Nord se sont engagés à mettre en place un financement à hauteur de 100 milliards de dollars, engagement qu'ils peinent à tenir et sur lequel Paris devra apporter une confirmation crédible sous peine de ruiner la crédibilité du processus. Mais l'engagement dans un processus universel d'action, s'il doit être ambitieux, propulse la question du financement bien au-delà de cette approche traditionnelle et ouvre des horizons nouveaux. En effet, la question du financement de la transition (énergétique, agricole…) devient un sujet commun à l'ensemble des pays, qui suppose de mobiliser des sommes plusieurs ordres de grandeur supérieures. Il ne s'agit par contre pas de fonds publics mais, pour l'essentiel, de besoins d'investissement privés et il ne s'agit pas non plus d'un besoin additionnel d'investissement mais majoritairement d'une réallocation des flux financiers des secteurs énergétiques traditionnels vers ceux d'une économie bas carbone. Ce n'est bien évidemment pas directement l'UNFCCC qui pourra influencer les règles prudentielles et les régulations macroéconomiques qui orientent aujourd'hui ces flux, mais elle peut et doit produire les signaux politiques et les flux d'information pertinents pour favoriser cette évolution, accroître le risque sur les investissements conventionnels et stabiliser les anticipations en faveur des investissements

de transition. Parallèlement, la question de soutiens explicites aux pays du sud demeure, et certains comme le Mexique proposeront explicitement des portefeuilles d'action additionnels sous contrainte de financement. Au catalogue des actions collectives, on peut encore citer les nécessaires initiatives de développement technologiques que les récents avatars sino-européens sur le marché du photovoltaïque plaident pour coordonner, la convergence progressive de certaines économies en matière de taxation du carbone ou de l'énergie, ou une coopération plus efficace en matière de normalisation.

Un dossier particulièrement difficile mais essentiel concerne les règles de transparence et de suivi de mise en œuvre de l'accord. Jusqu'alors, ces cadres de MRV (monitoring, reporting and verification) avaient pour ambition principale de mesurer le résultat des actions menées par les pays et de les confronter aux engagements pris, ex post, même si des revues intermédiaires étaient censées permettre un dialogue plus constructif et « facilitateur » des difficultés rencontrées. En bref, les procédures de MRV sont dans l'esprit de beaucoup de négociateurs une ingérence nécessaire, une sorte de contrôle fiscal international dont on essaie simultanément de limiter la portée tout en espérant que les fraudeurs seront démasqués et sanctionnés… Par ailleurs, les règles de contrôle sont là encore différentes pour les pays industrialisés et pour les autres, non seulement dans la précision et la rigueur des éléments à fournir (ce qui est raisonnable) mais également dans la fréquence du suivi, les délais impartis, la nature du traitement qui en est fait. Si demain les règles de transparence doivent essentiellement être au service d'un renforcement de la confiance collective, d'un apprentissage sur la mise en œuvre et d'une renégociation régulière du niveau d'ambition des politiques menées, il faut réviser en profondeur cette approche. En particulier, il devient bien plus important de suivre en temps réel la mise en œuvre des politiques, que de constater ex post, dans une vingtaine d'années, un niveau d'émissions.

Définir des cycles de renégociation réguliers

La dernière pierre à l'édifice de la conférence parisienne devrait être la mise en place d'une clause de rendez-vous régulière (5 ans ?) pour valider un nouveau portefeuille de contributions de la part des pays, étendant du même coup l'horizon des engagements de 5 ans. En clair, cela signifie qu'en 2020, les pays qui se seront engagés sur un horizon 2030 à Paris le feraient sur un horizon 2035. Qu'est ce que cela change par rapport à la pratique actuelle ?

a. Kyoto, par exemple, avait été négocié pour la période 2008-2012. Faute d'un cadre prédéfini de négociation pour la seconde période, celle-ci devait finalement se conclure à Copenhague fin 2009… soit 3 ans avant la fin de la période d'engagement précédent. Les conséquences sont évidentes, puisque d'une part les pays n'ont plus guère de marges de manœuvre effectives sur leurs émissions à 3 ans (c'est le meilleur moyen de ne pas être ambitieux) et que d'autre part, la visibilité donnée aux acteurs économiques, aux citoyens et politiques locaux est à peu près nulle. Hors, c'est en grande partie la valeur de ce signal et la coordination des anticipations qu'il permet qui est le garant de la mise en œuvre effective des politiques publiques.

b. Dans le cadre actuel, l'accent est mis sur la « mise en œuvre de l'engagement » sans que celui-ci puisse être remis en question. Se donner un rendez-vous dans 5 ans pour valider les nouveaux engagements, c'est de fait assurer un débat quasi permanent sur l'adéquation des engagements collectifs par rapport à l'objectif de long terme, et donc permettre, en parallèle à la mise en œuvre des plans d'action, un travail politique répété sur le niveau d'ambition de chaque pays, y compris pour la période déjà couverte par l'accord. Il est tout à fait intéressant à cet égard d'examiner le cas des États-Unis, qui ont pris à Copenhague un engagement très modeste à l'horizon 2020 (- 17 % par rapport à 2005), et ont annoncé avec leur INDC un engagement de – 28 % à l'horizon 2025, ce qui d'après les analystes suppose un « doublement de l'action après 2020 ». Dans les faits, l'annonce faite pour 2025 traduit une accélération de l'action dès aujourd'hui (ce qui permettra peut être de tenir l'engagement de 2020…), quoiqu'encore insuffisante. La renégociation, dans les années qui suivront Paris, d'un engagement nouveau à l'horizon 2030 pourrait, si elle aboutissait à nouveau à un accroissement d'ambition, se traduire dès 2020 par un renforcement de la politique américaine.

c. L'espoir, avec cette clause de rendez-vous régulière, est donc de capitaliser sur l'apprentissage de mise en œuvre, la confiance politique retrouvée, l'efficacité des mécanismes d'action collective à faciliter la mise en œuvre des politiques publiques. Mais la référence demeure bien évidemment le budget carbone global indiqué par les climatologues. Comment, dans ce nouveau cadre, faire porter sur chaque pays la responsabilité d'une ambition accrue, sans revenir à la précédente approche du « partage du fardeau » (burden sharing) inopérante ? La difficulté avec cette approche budgétaire tient avant tout à l'incapacité de définir une règle indiscutable d'allocation des émissions pour la période à venir : tel pays fait valoir sa pauvreté et son besoin de développement, quand tel autre argumente justement sur le coût exorbitant d'un déclassement trop rapide du capital en place… En cherchant à comparer son action immédiate à celle de ses voisins et partenaires, on trouve toutes les raisons de penser que l'effort des autres est insuffisant. Mais depuis peu, certains pays ont commencé à jauger leur action en regard de la nécessaire décarbonation de leur économie à l'horizon 2050, une obligation collective si l'on prétend atteindre l'objectif 2 °C. Cette approche nouvelle est tout à

fait prometteuse en ce qu'elle impose une discipline autonome beaucoup plus contraignante et l'idée est d'en faire progressivement la référence obligée de l'argumentaire que chaque INDC doit produire pour défendre son caractère « ambitieux et équitable ».

Quel accord possible à Paris ?

La tâche qui attend les négociateurs à Paris n'est finalement pas aisée : il s'agit pour eux de réussir un accord sur un modèle inédit, plus procédural que démonstratif, et le plus difficile en cas de succès pourrait bien être de le « vendre » au grand public. Difficile en effet d'apprécier au premier chef la valeur d'un tel accord, où les éléments quantitatifs démentiront sans équivoque le discours positif qu'ils pourront tenir sur la dynamique nouvelle que l'accord devrait engager. Or, justement, l'accueil public (médias, secteur privé, citoyens et ONG) sera essentiel pour que l'instrument soit finalement utile et que la dynamique politique s'instaure.

À l'inverse, beaucoup de points sont encore loin d'être acquis et il n'est pas facile aujourd'hui de juger quels sont ceux qui seront cruciaux pour que le pari ait des chances d'être tenu. En particulier, l'universalité des règles et l'approche des cycles soulèvent encore beaucoup de réticences de la part de pays qui voient là un risque réel d'entraînement. Parallèlement, beaucoup de diplomates veulent un succès, en cette période difficile, et pourraient se satisfaire d'une version très dégradée du délicat édifice que d'autres s'attachent à construire.

Dans l'idéal, Paris pourrait déboucher sur un triple agenda :

a. Finaliser et concrétiser les différentes règles et outils que la COP 21 ne permettra certainement que d'esquisser.

b. Engager la mise en œuvre des plans d'action, en tenant compte de l'agenda de court terme (2020) et des orientations programmatiques des INDCs

c. Engager, très rapidement, les activités qui devront alimenter la révision des contributions nationales avant 2020.