

Quel accord à Paris en 2015 ?

Par Michel COLOMBIER

Directeur Scientifique de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI).

et Teresa RIBERA

Directrice de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) et ancienne secrétaire d'État du gouvernement espagnol.

À Varsovie, les pays se sont mis d'accord sur un processus où chacun, unilatéralement, élaborera et communiquera sa contribution à l'effort de réduction des émissions de GES dans l'atmosphère qui sera entériné fin 2015 à Paris. Sur cette base, est-il encore possible d'imaginer que l'Accord de Paris marquera un tournant historique des politiques climatiques et qu'il pourra être à la hauteur de l'ambition affichée par la communauté internationale lors du sommet de Durban ?

À un an de la Conférence qui doit se tenir à Paris en 2015, l'échec de Copenhague est encore présent dans toutes les têtes. Mais Copenhague a laissé un héritage complexe sur lequel il est utile de revenir pour tenter de comprendre la dynamique actuelle de la négociation internationale et les perspectives d'un accord lors de la conférence Paris-Climat 2015 (COP21).

L'héritage de Copenhague

L'enjeu, à Copenhague, était double : le sommet devait poursuivre l'effort entrepris à Kyoto en ouvrant une seconde période d'engagement au titre du Protocole éponyme, puisque l'annexe dans laquelle les pays industrialisés s'engageaient sur des objectifs quantifiés de réduction des émissions faisant partie intégrante du texte ratifié ne couvrait que la période 2008-2012. Mais il s'agissait également, en application de la Convention-cadre de Rio, d'élargir la participation à l'effort de maîtrise des émissions, puisque le GIEC avait reconfirmé la nécessité de les diviser au minimum par deux à l'horizon 2050 et que l'atteinte d'un tel objectif n'était pas possible en ne comptant que sur les seuls pays industrialisés : la dynamique de croissance des grandes économies émergentes place désormais celles-ci parmi les pays contribuant le plus à l'accumulation de GES dans l'atmosphère. Sans déroger aux principes de responsabilité énoncés par la Conférence de Rio, il était devenu évident que ces pays devaient rapidement s'engager eux aussi dans des politiques d'atténuation. Les deux questions étaient intimement liées, l'élargissement conditionnant la reconduction des engagements de l'Annexe 1 : en particulier, cela était considéré comme un préalable à tout retour des États-Unis dans la discussion. Le plan d'action de Bali comportait donc toute une série d'éléments (fi-

nancement, instruments économiques, etc.) destinés à favoriser l'adhésion des pays du Sud, ainsi que des volets plus spécifiquement dédiés aux pays les moins avancés et les plus vulnérables en matière d'adaptation, notamment.

On connaît l'issue de la réunion de Copenhague, qui est considérée comme un double échec : celui de ne pas avoir réussi à aboutir à l'accord recherché et celui d'avoir finalement conclu un accord « de club » jugé illégitime, car obtenu par le truchement d'une négociation réservée à un petit nombre de pays et qui n'a pas été reconnu, dans un premier temps, par l'assemblée générale des Parties à la Convention. Mais Copenhague a apporté une nouveauté d'importance à la négociation climatique : pour la première fois, des pays n'appartenant pas au groupe historique de l'Annexe 1 énonçaient un engagement quantifié de maîtrise de leurs émissions. Un obstacle majeur à cette négociation, à savoir la scission historique du monde en deux groupes, se trouvait affaibli du fait même de cette configuration originale de la « dernière ligne droite ».

Depuis, la négociation a d'abord été guidée par la motivation de réintroduire le résultat obtenu à Copenhague au sein du processus de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). 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 de réchauffement maximal validé par la communauté des États et un plan d'action visant à 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 de l'IPCC). Nous nous intéresserons ici au premier volet.

Un changement radical de perspective

Copenhague a introduit une autre rupture fondamentale : à l'issue de la négociation, l'accord constituait une simple trame, sans engagements chiffrés. Ce n'est que par la suite que les pays ont « communiqué » leurs engagements respectifs 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 dernière réunion des Parties, celles-ci sont convenues que chaque pays apporterait sa « contribution nationale déterminée » au processus. Même si les pays ont été invités à produire une première version dès le début de l'année 2015, il n'est pas envisagé de processus formel de discussion collective et il est fort probable que les contributions définitives seront très proches de ces premiers jets. 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 », dans laquelle chacun surveille ce que l'autre fait avant de consentir à un effort « comparable », cette approche laisse bien évidemment craindre un manque d'ambition collective et fait planer sur la conférence de Paris le risque d'un nouvel écart entre les objectifs proclamés et les actions envisagées.

Pourtant, il est un autre mouvement sur lequel l'Accord de Paris peut et même doit construire pour éviter ce piège. Depuis quelques années déjà, les pays industrialisés (notamment européens) n'ont plus l'exclusive des politiques d'atténuation. 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 laissaient prévoir. Prendre des engagements (et devoir les tenir) devant la communauté internationale est une chose, mais 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 : le changement climatique, bien sûr, mais aussi l'économie, l'indépendance énergétique, la gestion des ressources naturelles, la compétitivité, la politique sociale, l'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 leur société civile portent sur la question : il n'est plus seulement question d'émissions, de budget carbone et de répartition de l'effort, mais aussi de choix (technologiques, économiques et sociaux) et 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. Certains explorent même d'ores et déjà les conditions d'une décarbonation poussée dans le long terme (voir

à ce sujet l'article sur le projet DDPP - *Deep Decarbonization Pathways Project*). C'est dans ce contexte que se préparent actuellement les contributions, et ce changement de perspective est un point extrêmement positif.

Refonder les bénéfices de la coopération

Bien évidemment, cela ne suffira pas à sceller un accord à la hauteur de l'ambition affichée à Durban et il est prévisible que les contributions des pays resteront en deçà de l'objectif collectif, comme on peut déjà l'entrevoir dans l'accord sino-américain. Déjà, l'ambition de changement propre à chaque pays est liée à la dynamique globale et la comparaison des ambitions entre pays demeure importante, même si elle acquiert une nouvelle signification. Désormais, il ne s'agit plus seulement de savoir si d'autres font eux aussi des efforts ou s'ils se comportent, au contraire, en passagers clandestins. Pour chacun, il s'agit aussi de savoir si la transition énergétique ou agronomique que l'on envisage à l'échelle de son propre pays sera dans le même temps engagée ailleurs, rendant plus crédible l'émergence progressive de ces nouveaux *business* modèles comme alternative, puis, progressivement, comme références pour les acteurs économiques : des perspectives technologiques plus réelles et des marchés potentiels plus attractifs pour les innovateurs, des questions de compétitivité sectorielle moins prégnantes, des 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 les discussions politiques domestiques et ils apportent du crédit aux acteurs du changement, tandis que les acteurs plus conservateurs verront progressivement leurs choix questionnés, 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, et notamment aux 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'ambition des pays à s'engager sur un programme d'action tient aussi aux incertitudes qu'ils ont quant à leur propre capacité à mettre celui-ci en œuvre. Nous l'avons bien vu dans le débat français : il peut y avoir dans le même temps accord sur le bien-fondé de certaines actions et des divergences sur la réponse réelle de tel ou tel secteur aux politiques qui seront déployées. Partout, là encore, l'intervention publique repose sur des politiques innovantes basées sur des technologies émergentes mobilisant des acteurs non encore organisés... En résumé, des politiques que les décideurs considèrent (à juste titre) risquées. Cette incertitude intrinsèque va progressivement se réduire : les acteurs publics comme privés vont peu à peu acquérir une meilleure compréhension des actions possibles, et des coûts et bénéfices que l'on peut en attendre.

Sur ces deux questions, les contributions se préparent aujourd'hui dans un contexte encore peu favorable : en effet,



Photo©Greg Baker/The New-York Times / REDUX-REA

« Il est prévisible que les contributions des pays resteront en deçà de l'objectif collectif, comme on peut déjà l'entrevoir dans l'accord sino-américain. », le Président américain, Barack Obama, et le Président chinois, Xi Jinping, lors d'un cocktail suivant l'annonce des mesures prises par les États-Unis et la Chine pour réduire leurs émissions de CO₂, Pékin, novembre 2014.

sur la première, personne ne sait encore ce que sera le contenu final de l'accord dans le cadre duquel ces contributions seront mises en œuvre et, sur la seconde, les pays n'en sont qu'au tout début du processus : les retours d'expérience sont encore trop rares et ceux qui existent restent insuffisamment partagés.

L'Accord de Paris devra donc refonder une dynamique collective et convaincre les États que la mise en œuvre de leurs plans d'action sera facilitée par le régime issu de l'Accord et qu'il ne s'agit pas seulement d'un jeu à somme nulle où chacun déploie son action unilatéralement. Plusieurs pistes allant en ce sens sont explorées : il est tout d'abord essentiel que les engagements pris en matière de financement soient tenus et que le fonds de 100 milliards soit réellement provisionné à cette hauteur. Mais, au-delà, l'Accord de Paris devra engager un processus plus fondamental de mobilisation du secteur financier au service de la transition énergétique. D'autre part, l'innovation technologique est bien entendu un enjeu majeur, et une action coordonnée peut accélérer la mise sur le marché de nouvelles technologies, réduire le coût de celles-ci et faciliter leur dissémination. Dans certains secteurs, les questions de compétitivité constituent un frein majeur à l'action unilatérale et des accords sectoriels internationaux peuvent organiser cette compétition sans pénaliser les pays et les firmes les plus actifs. La coordination de certaines politiques domestiques, notamment

en matière de normes, d'instruments économiques et de marchés de droits, peut également en accroître fortement l'efficacité. Tous ces cheminements n'auront pas abouti de manière égale en décembre 2015, mais pour ceux qui ne le seront pas, l'Accord de Paris devra *a minima* fixer une perspective et un processus. Toutes ces questions ne pouvant être résolues au sein de la CCNUCC, elles devront l'être au sein d'autres instances de régulation, que l'Accord devra également interpellier.

Ensuite, puisque l'ambition des différents pays sera impactée par les apprentissages domestiques et par le déploiement du cadre international, l'Accord de Paris devra mettre en place un cadre d'engagement dynamique permettant simultanément la mise en œuvre des plans d'action proposés et la renégociation des niveaux d'ambition. Le modèle qui prévaut actuellement serait celui de cycles de négociation prédéterminés relativement courts (5 ans) et portant sur des périodes d'engagement multiples : l'Accord de 2015 pourrait ainsi acter des contributions pour les périodes 2020-2025 et 2025-2030. Puis s'engagerait un cycle de négociation devant déboucher, en 2020, sur un accord couvrant la période 2030-2035 et une révision des plans d'action de la période précédente sur la base d'une analyse de l'adéquation des contributions enregistrées aux données scientifiques et d'une revue de la mise en œuvre, recréant ainsi un processus collectif, sinon *top down*, d'interpellation des Parties sur leur niveau d'ambition.

L'interpellation des acteurs non étatiques

Une autre évolution notable du contexte de négociation international est l'émergence progressive des acteurs non étatiques : si les ONG sont très actives depuis le sommet de Rio, les collectivités locales, d'un côté, et le secteur privé, de l'autre, ont pris la parole sur la scène internationale alors que jusque-là ils s'étaient davantage investis dans le dialogue domestique. Les uns comme les autres cherchent à mettre en valeur leurs capacités d'action, que ce soit à l'échelle de leur territoire pour les villes ou de leur secteur d'activité pour les entreprises. Cette irruption des ONG et des collectivités locales interpelle, interroge, irrite même, parfois : souvent, elle révèle des marges de manœuvre ou des capacités d'action négligées par les États ; le volontarisme de certaines collectivités locales tranche avec le conservatisme de leurs dirigeants nationaux. Mais l'on se demande aussi comment intégrer ces initiatives dans le cadre de la négociation et des engagements : faut-il les prendre en compte en sus des contributions des États, comme certains le suggèrent ? Ou bien faut-il considérer que cela se traduirait par des doubles comptes puisque ces actions se déploient *in fine* au sein des États ? Comment, enfin, séparer l'ivraie du bon grain, c'est-à-dire distinguer les initiatives réellement innovantes des fausses promesses ? D'ailleurs, cela relève-t-il du rôle dévolu à la CNUCCC ?

Le sommet des chefs d'État à New York, en septembre 2014, a été l'occasion pour le Secrétaire général des Nations Unies d'appeler cette communauté à se mobiliser, et cette réunion a été accueillie comme un succès. Pourtant, si l'on s'en tient au strict cadre des engagements pris par le secteur privé, nous sommes encore loin du compte. Mais plus qu'un changement sur un plan purement quantitatif, cette manifestation marque peut-être un changement qualitatif et envoie un signal d'importance aux décideurs politiques : dans tous les secteurs économiques, dans différentes parties de la société, des acteurs importants et divers (grandes banques, compagnies d'assurance, grands industriels, villes...) se préparent

aujourd'hui à déployer leurs stratégies respectives dans le cadre d'un référentiel nouveau, celui de la transition vers des économies bas carbone. La responsabilité des politiques est désormais de stabiliser ce référentiel, de réduire le risque pour les pays innovateurs et de reporter celui-ci sur les pays les plus conservateurs. De ce point de vue, la forme des contributions jouera un rôle important dans la crédibilisation des engagements quantitatifs, en favorisant les anticipations des agents économiques et *in fine* en rendant possible la transition énergétique : au-delà des objectifs de moyen terme qui donnent une perspective suffisamment longue (2030) et cohérente avec les horizons d'investissement, certains pays proposent d'apporter une vision de long terme et une analyse sectorielle des politiques envisagées afin de rendre plus crédibles et plus mobilisatrices leurs contributions, de favoriser les anticipations stratégiques des acteurs publics (notamment celles des autres États) comme privés : les éléments publiés simultanément par les États-Unis et la Chine en sont une excellente illustration.

Un cadre pour l'Accord de Paris

L'Accord de Paris devra ainsi articuler entre eux plusieurs volets. Pour commencer, un traité énonçant les règles de ce nouveau régime, des principes d'engagement et de révision dynamique, les disciplines de transparence et de vérification, les instruments d'appui et de coopération, etc. Ce traité, qui bien entendu doit encore être ratifié par les États, doit être conçu pour durer et assurer la permanence et le renouvellement du nouveau régime. Les contributions des pays devront donc être regroupées dans un autre document (par exemple, une décision) pouvant être facilement remis à jour lors de chaque nouveau cycle d'engagement. Le volet financier lui aussi constitue un accord singulier, qui devra être régulièrement amélioré. Enfin, la dynamique d'action des acteurs non étatiques doit trouver dans l'Accord de Paris un ancrage inédit absolument nécessaire pour en assurer non seulement la visibilité et la reconnaissance, mais aussi la transparence et la responsabilité qui en découle.