

Conférence climatique de Paris 2015 : que peut la diplomatie française ?

Michel Damian

▶ **To cite this version:**

Michel Damian. Conférence climatique de Paris 2015 : que peut la diplomatie française ?. Revue de l'Energie, 2014, 620, pp.306-308. halshs-00990907

HAL Id: halshs-00990907
https://shs.hal.science/halshs-00990907

Submitted on 14 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Conférence climatique de Paris 2015

Que peut la diplomatie française ?

Michel Damian

Mai 2014

Note de travail EDDEN n° 1/2014

UMR PACTE - équipe EDDEN
BP 47 - 38040 Grenoble CEDEX 9 - France
1221 rue des Résidences - 38400 Saint Martin d'Hères
Tél.: + 33 (0)4 56 52 85 70 - Télécopie : + 33 (0)4 56 52 85 71
http://edden.upmf-grenoble.fr

Conférence climatique de Paris 2015
Que peut la diplomatie française ?

Michel Damian

Economiste, EDDEN/CNRS, Université de Grenoble

2 mai 2014

Résumé

Le climat ne semble pas au plus haut de l'agenda du gouvernement français et de sa diplomatie. C'est pourtant le Président François Hollande qui a proposé, en septembre 2012, que la réunion censée conclure un nouvel accord global sur le climat se tienne à Paris en décembre 2015. Les Etats-Unis, eux, ont déjà soumis – premier pays à l'avoir fait – leurs propositions clés pour la conférence. Tout reste à négocier. Les grandes orientations de l'accord qui devrait être signé à Paris sont cependant déjà connues : 1) pas d'accord international contraignant, mais seulement des « politiques nationales », 2) pas d'engagement des Etats, mais seulement des « contributions » et, 3) fin de l'approche à deux vitesses ("bifurcated approach", selon les termes de la proposition américaine) de feu le Protocole de Kyoto, où seuls les pays développés s'étaient engagés, avec les résultats que l'on sait, à réduire leurs émissions. Cette fois, des contributions volontaires, de nature variable, sont attendues de la plupart des pays, y compris émergents et en développement. Mais les objectifs concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre que l'on peut déjà anticiper ne produiront pas, hélas, de miracle en matière de stabilisation des émissions. Pour qu'un compromis soit acceptable par le plus grand nombre, et sauvegarde la solidarité avec les pays et communautés les plus vulnérables, il y faudrait au minimum une diplomatie active bien en amont de décembre 2015.

The Paris 2015 Climate Conference: What Can French Diplomacy Do?

The climate issue doesn't seem to figure as a top priority on the agenda of the French government and diplomacy. Yet, it was the President, Francois Hollande, himself who suggested in September 2012 that the meeting, aiming to seal a new global agreement on climate change, should be held in Paris on December 2015. The U.S. however, has already submitted key proposals for the conference, and is the first to have done so. Everything is still up for negotiation. The broad lines of the agreement due to be signed in Paris are however already know: 1) no international binding agreement, but only the implementation of "national policies", 2) no member State commitment, but only "contributions" and 3) an end to the bifurcated approach (sic the American proposal) of the moribund Kyoto Protocol, where only developed countries were committed to reducing their greenhouse gas emissions with the result we know. This time round, voluntary contributions, of a diverse nature, are expected from the majority of countries, including those both emerging and developing. Unfortunately, however, the objectives already expected to be taken to reduce greenhouse gas emissions won't work miracles with regard to the stabilisation of emissions. Reaching a broadly acceptable compromise safeguarding solidarity with the most vulnerable countries and communities would require, at the very least, active diplomacy well ahead of December 2015.

Le climat ne semble pas au plus haut de l'agenda du gouvernement français et de sa diplomatie. On peut le comprendre. C'est pourtant le Président François Hollande qui a proposé, le 14 septembre 2012, que la réunion censée conclure un nouvel accord global sur le climat se tienne à Paris en décembre 2015.

L'extension du Protocole de Kyoto et de son marché de permis carbone à d'autres Etats n'est plus à l'ordre du jour des négociations internationales. Arrivé à échéance en décembre 2012, et même si l'Union européenne a obtenu sa prorogation jusqu'en 2020, le Protocole est de toute façon moribond. Il représente au plus quelque 12 % des émissions mondiales de CO_2, et le prix des permis est durablement bien trop faible pour être incitatif (Damian, 2012).

Un nouvel accord devrait donc être conclu à Paris en 2015. On en connaît les grandes orientations. Le Protocole de Kyoto, signé en 1997, était fondamentalement d'inspiration américaine (Grubb, 2003) : il reprenait les grandes lignes de la proposition du gouvernement des Etats-Unis présentée au début de l'année 1997 (USIA, 1997), même si celui-ci s'en est retiré par la suite. Il en ira de même – on peut déjà en être convaincu – pour l'Accord de Paris, et certainement avec l'assentiment de la Chine. Cette nouvelle politique climatique sera aux antipodes de celle de Kyoto, un changement de paradigme (Damian, 2014a).

Le 12 février 2014, les Etats-Unis ont soumis – premier pays à l'avoir fait – leurs propositions clés pour la Conférence de Paris (USA, 2014) : 1) pas d'accord international contraignant, mais seulement des « politiques nationales », 2) pas d'engagement des Etats, mais seulement des « contributions » (vérifiables de période en période) et, 3) fin de l'approche à deux vitesses ("bifurcated approach", selon les termes de la proposition américaine) de feu le Protocole de Kyoto, où seuls les pays développés (listés dans une Annexe 1) s'étaient engagés, avec les résultats que l'on sait, à réduire leurs émissions. C'est en ce sens qu'il pourrait y avoir un accord (plus ou moins) « global » (Damian, 2014b). Un quart de siècle après les premières négociations, il n'est en effet plus possible de mettre « la Chine et le Tchad » dans le même panier indifférencié des pays en développement (la liste non-Annexe 1 du Protocole), comme le répète Todd Stern, le négociateur américain pour le climat (Stern, 2010). Des « contributions » à la réduction des émissions sont donc attendues à Paris de la

part de tous les grands émetteurs, y compris ceux inclus par le Protocole de Kyoto dans la liste des pays en développement, mais avec des ambitions de réductions des émissions qui seront laissées à la libre appréciation des Etats. D'aucuns se satisferont d'un verre, pour eux, à moitié plein. D'autres le trouveront plus qu'aux trois quarts vide.

Si la Conférence de Paris devait s'en tenir seulement à ce qui est déjà repérable aujourd'hui, elle se clôturerait sur un paysage désolant : tout cela ne « sauvera » pas la planète et ne permettra pas de maintenir le réchauffement en dessous de 2°C – si l'objectif est bien toujours celui-ci.

Un tournant est certainement en cours en matière d'appréciation des risques. Au fil des travaux des scientifiques du climat, mais aussi des débats des diplomates, économistes de l'effet de serre et des négociations, a été mis en avant ce que l'on a appelé un « exceptionnalisme climatique » : le risque climatique considéré comme ne ressemblant à aucun autre et plus grave que tous les autres. Le récent rapport du Groupe de travail III du GIEC (le « résumé pour les décideurs ») marque sur ce plan une évolution : le changement climatique est un risque grave mais parmi beaucoup d'autres, et interdépendant des enjeux de développement (IPCC WGIII AR5, 2014). Pour certains observateurs, ce rapport témoigne même de la fin de l'exceptionnalisme climatique et du « début du réalisme » (*The Economist*, 2014 ; Pearce, 2014 ; Tol, 2014b). Limiter le réchauffement à 2°C ? « Hope, modest hope », selon Ottmar Edenhofer, co-Président de ce Groupe de travail III du GIEC (IISD, 2014). Confrontée à un mix énergétique mondial dominé par les combustibles fossiles, la politique climatique qui sortira de la Conférence de Paris ne produira pas, hélas, de miracle en matière de stabilisation des émissions. Les technologies à basse teneur en carbone les plus décisives ne sont de toute façon pas immédiatement disponibles pour un déploiement à grande échelle (Tol, 2014a).

A Paris en 2015, il faudra donc – par-delà le plaidoyer pour une *deep decarbonisation*, défendue par le groupe de travail réuni autour de Jeffrey Sachs (Sachs, 2014a, 2014b ; Caramel, 2014) – une vision d'une autre ampleur, autre chose que de la mise en scène, c'est-à-dire des objectifs à peu près crédibles de réduction des émissions, des propositions d'actions si possible précises pour une décarbonisation effective. On sait déjà que le réseau des villes mondiales devrait annoncer des initiatives majeures pour réduire les émissions (les villes

consomment 75% de l'énergie et représentent plus de 70% des émissions mondiales de CO_2). Mais tout reste à négocier.

Beaucoup de questions, toutes importantes, seront à l'ordre du jour de la Conférence de Paris, la plus essentielle étant bien sûr celle de l'ambition des contributions des pays. Il devrait y avoir des débats âpres sur les outils de « mesure, reporting et vérification » (MRV) tant des émissions, que des actions et des financements, parce que, pour nombre d'Etats, il s'agit d'une atteinte à leur souveraineté. Les programmes de soutien aux technologies à basse teneur en carbone, aux énergies solaires, éoliennes, mais aussi le recours à la bioénergie et à la capture et stockage du carbone (CSC), seront au cœur des débats. L'énergie nucléaire, thème ô combien sensible dans ce genre de réunions – mais citée 11 fois dans le « résumé pour décideurs » du Groupe de travail III du GIEC d'avril dernier (Adams, 2014) – pourrait s'inviter dans les discussions. La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (avec le mécanisme dit REDD+), ainsi que l'usage des terres, sera également débattue. Enfin, les négociations sur le financement en direction des pays en développement – les fameux « 100 Mds de $ » à l'horizon 2020, un peu sortis du chapeau par Barack Obama à Copenhague en 2009 (Lynas, 2009 ; Levi, 2013) –, devraient être hautement tendues. Les questions de financement concernent principalement : 1) la mitigation des émissions, 2) l'adaptation aux changements climatiques ainsi que, 3) les pertes et dommages (c'est-à-dire le coût des impacts inévitables ou irréversibles lorsque l'adaptation atteint ses limites ou n'est plus possible), un objet de débat récent, officialisé en novembre dernier à l'issue de la conférence climatique de Varsovie, avec la création du *Warsaw international mechanism for loss and damage*. Et il conviendrait aussi d'affronter la question décisive du maintien d'un certain stock de carbone en terre, un *casus belli* garanti de la part de tous les producteurs de combustibles fossiles (Damian, 2013).

La diplomatie onusienne se projette à l'horizon 2015 avec volontarisme : Ban Ki-moon, le Secrétaire général des Nations Unies, réunit tous les Etats le 23 septembre prochain à New York pour un Sommet sur le climat qui se voudrait déterminant. Les aspirations sont fortes : Ban Ki-moon déclarait, le 11 avril dernier, que l'Accord de Paris devrait être « à la fois ambitieux et réalisable ». Un choc de mots dont la compatibilité est loin d'être garantie.

La diplomatie française, elle, est pour l'instant plutôt silencieuse. Chaque négociation climatique a sa dramaturgie propre. Celle de Paris n'y échappera pas. La conception des

responsabilités entre pays développés et pays en développement qui semble devoir l'emporter, ainsi que les objectifs concrets de réduction des émissions de gaz à effet de serre que l'on peut déjà anticiper, sont fort éloignés des revendications des pays du Sud, et en particulier de ceux les plus menacés par le réchauffement, comme des revendications portées par les Organisation non-gouvernementales et les mouvements de justice climatique. Pour qu'un compromis soit acceptable par le plus grand nombre, et sauvegarde la solidarité avec les pays et communautés les plus vulnérables, il y faudrait au minimum une diplomatie active bien en amont de décembre 2015.

Bibliographie

Adams R. (2014), « IPCC Working Group III Recommends Nearly Quadrupling Nuclear Energy », *thenergycollective*, April 20.

Caramel L. (2014), « Comment diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050? » *Le Monde*, 30 avril.

Damian M. (2014a), « La politique climatique change enfin de paradigme », *Economie Appliquée*, tome LXVII, n° 1, pp. 37-72.

Damian M. (2014b), « Responsabilité, équité et réalisme : ce qui va changer à la Conférence climatique de Paris 2015 », *Ecologie & Politique*, à paraître.

Damian M. (2013), « Mauvaise nouvelle pour le climat et les peuples de l'Amazonie équatorienne : l'abandon du projet Yasuni-ITT de gel du pétrole en terre », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 21,n°4, pp. 428-435.

Damian M. (2012), « Repenser l'économie du changement climatique », *Economie Appliquée*, tome LXV, n° 2, pp. 9-46.

Grubb M. (2003), « The Economics of the Kyoto Protocol », *World Economics*, vol. 4, n° 3, pp. 143-189.

IISD (2014), « Summary of the Twelfth Session of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and the Thirty-Ninth Session of the IPCC: 7-12 April 2014 », International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12, n° 597, April 15.

IPCC WGIII AR5 (2014)*, Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Summary for Policy Makers, Final Draft*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), April 13.

Levi M. (2013), « A Sticking Point for Climate Diplomacy », Council on Foreign Relations, *blogs.cfr.org/levi*, October 14.

Lynas M. (2009), « How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the room », *The Guardian*, December 22.

Pearce F. (2014), « UN Climate Report Is Cautious on Making Specific Predictions », *Yale Environment 360*, March 24.

Sachs J. (2014a), *The Challenge of Deep Decarbonisation*, United Nations Sustainable Development Solutions Network, Paris/New York/New Delhi, January 23.

Sachs J. (2014b), « Deep Decarbonization », *Project Syndicate*, January 27.

Stern T. (2010), *A New Paradigm: Climate Change Negotiations in the Post-Copenhagen Era*, U.S. Special Envoy for Climate Change, University of Michigan Law School, October 8.

The Economist (2014), « Climate change: In the balance », April 5.

Tol R. (2014a), « Climate policy targets revisited », *VOX*, April 25.

Tol R. (2014b), « Bogus prophecies of doom will not fix the climate », *Financial Times*, March 31.

USA (2014), *U.S. Submission on Elements of the 2015 Agreement*, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Bonn, February 12.

USIA (1997), « Confronting Climate Change: The Heart of the U.S. Proposal », United States Information Agency, *Global Issue*, vol. 2, n° 2, pp. 13-15, April.