

NOTE DE DÉCRYPTAGE

DES ENJEUX DE LA CONFÉRENCE DES PARTIES DE PARIS
À L'ISSUE DES RÉUNIONS PRÉPARATOIRES JUSQU'À MI-NOVEMBRE 2015

Convention-cadre des Nations Unies
sur les changements climatiques



1 / Synthèse et introduction

Pierre Radanne

Paris, le 24 novembre 2015





Ce document a été préparé par **Futur Facteur 4** pour le compte de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) et ne représente pas nécessairement le point de vue de l'une ou l'autre de ces organisations, ni celle de la présidence de la CdP20.

Vous pouvez consulter cette Note de Décryptage en ligne à :

www.ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub.php?id=16

Note de décryptage

des négociations de la CdP-20 sur les changements climatiques

Ce dossier a été réalisé par :

Pierre **RADANNE**, Christian **OUEDRAOGO**, Vaia **TUUHIA**

Conception graphique : *Émilie Chéron*

Le contenu de cette note de décryptage ne peut engager que ses auteurs.

Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD)

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : iepf@iepf.org

Site Internet : www.ifdd.org

Financé par :

Le ministère des Affaires Étrangères du Développement International français et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

La note de décryptage est destinée à faciliter la compréhension des négociations climat.

Cette note de décryptage a été rédigée avec quatre objectifs :

- Aider le public le plus large possible à comprendre l'enjeu de ces négociations en essayant, dans la mesure du possible, d'éviter le jargon technique;
- Décrire le processus, son état d'avancement, les sujets en débat, les difficultés rencontrées et les points de blocage;
- Présenter d'une façon abordable donc simplifiée le contenu de l'Accord de Paris;
- Éclairer les points de convergence possibles et les options qui pourraient faire avancer le processus.

Plus encore que les autres années, cette note de décryptage est à l'intention des personnes, très nombreuses, qui extérieures au cercle étroit des négociateurs, participeront à des événements liés à la CdP de Paris où la suivront à distance.

La note existe également en version anglaise, espagnole, arabe, russe et chinois.

1 /

SYNTHÈSE ET
INTRODUCTION

Table des matières

p.6 ... **SYNTHÈSE POUR DÉCIDEURS**

p.6 ... Le 4^{ème} cycle de négociation climat qui s'ouvre sera décisif

p.10 ... Le processus des Contributions nationales

p.11 ... Les attentes pour la conférence de Paris

p.13 ... Le point difficile du cadre juridique de l'accord

p.14 ... Les avancées majeures à réaliser à Paris

p.16 ... La mobilisation de tous les acteurs

p.17 ... La difficile appréciation du résultat de la Conférence de Paris

p.19 ... **1 / UN 4^{ÈME} CYCLE DE NÉGOCIATION CLIMAT DÉCISIF**

p.20 ... **1.1 / Le GIEC a construit un socle solide de culture commune**

p.26 ... **1.2 / La nature politique inédite de la question climatique**

p.28 ... **1.3 / Le calendrier de négociation fixé par la conférence de Durban de 2011**

p.29 ... **1.3.1 / Un accord réel sur les enjeux, les objectifs et la méthode**

p.30 ... **1.3.2 / La capitalisation du Fonds Vert pour le Climat pour amorcer la mobilisation de financements.**

p.31 ... **2 / LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES**

p.34 ... **2.1 / Pourquoi la négociation est-elle si difficile ?**

p.35 ... **2.2 / Un changement profond de méthode par rapport aux négociations précédentes**

p.38 ... **3 / LA MOBILISATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET TERRITORIAUX**

p.38 ... **3.1 / La mobilisation des acteurs économiques et ceux non-étatiques pour la conférence de Paris**

p.39 ... **3.2 / La mobilisation de la société civile**

Synthèse pour décideurs

Le 4^{ème} cycle de négociation climat qui s'ouvre sera décisif

La conférence climat de Paris comprend 4 processus simultanés

- **La finalisation d'un texte d'accord** par les 195 pays du monde qui fixe des objectifs à moyen et long terme (2020-2030) en cohérence avec les objectifs climatiques issus des travaux scientifiques pour 2050. Pour cela, cet Accord doit comprendre des engagements de réduction des émissions pour les pays développés et des plans d'atténuation de celles-ci pour les pays en développement, et, pour tous, des plans et mesures d'adaptation au changement climatique d'ores et déjà enclenché. Ensuite, **ce texte de nature politique, juridique et organisationnel** vise à renforcer les méthodes, les processus de décision, le calendrier d'augmentation des efforts et les moyens de mise en œuvre.
- La prise en compte des **Contributions nationales des pays** présentées aux Nations Unies courant 2015 ("contribution prévue déterminée au niveau national" – CPDN ou INDC en anglais), c'est-à-dire leur stratégie et programme de lutte contre le changement climatique d'ici 2030. La mise en œuvre effective des Contributions des pays en développement nécessite une **montée en puissance de financements**, venant des pays développés et d'autres pays en capacité de le faire, afin d'atteindre des transferts et investissements de 100 milliards de \$ par an en 2020.
- **La mise en mouvement de tous les acteurs** : les collectivités locales, les entreprises, les branches professionnelles, le secteur bancaire, les diverses composantes de la société civile, dont les actions concrètes constituent autant de références à généraliser. Car, une

fois prises les décisions internationales, tout se jouera dans l'ampleur et la qualité de la mise en oeuvre opérationnelle. La conférence de Paris, initialisant un nouveau cycle, se devait d'élargir la mobilisation en direction des différents acteurs publics et privés. C'est de là que viendra la dynamique transformatrice.

- Cet événement doit être aussi le tremplin pour **un progrès de culture collective et individuelle** et de transformation des choix et des comportements des citoyens à la hauteur de l'émergence d'une citoyenneté planétaire car l'humanité a en commun l'enjeu de gérer sa planète. C'est là une urgence fondatrice de cohésion sociale et de paix.

Ces processus seront assez indépendants dans le fonctionnement de ces deux semaines de conférence à Paris, mais ils doivent converger. Ce seront les Contributions et la mobilisation des financements qui alimenteront la volonté des pays pour aller à l'accord. Ce seront les positions des acteurs, la crédibilité de leurs actions, la mobilisation populaire et l'action des citoyens et leurs échos dans les médias qui pousseront à l'Accord. Et enfin, c'est la qualité de l'Accord à conclure qui permettra qu'au lendemain de la conférence, la politique mondiale de lutte contre le changement climatique se déploie, se concrétise et ouvre une nouvelle voie de développement, cette fois en commun pour les pays du nord comme du sud.

Mais les engagements des pays développés ont été très inégaux

Les engagements pris par les pays développés pour la période 2013-2020 ont été très insuffisants pour endiguer le changement climatique. Surtout certains pays se sont désengagés du Protocole de Kyoto pour contourner ses obligations juridiques. Il s'agit du Japon, de la Russie, de la Nouvelle Zélande, tandis que le Canada est purement et simplement sorti du Protocole de Kyoto et a rejoint en cela les États-Unis. L'horizon de 2020 se rapprochant déjà, s'engage un 4^{ème} cycle de négociation. Celui-ci doit donc aussi remonter les efforts des pays d'ici 2020, en plus de conclure un Accord couvrant la période 2020-2030.

Ce nouveau cycle est marqué par des avancées majeures

La période qui a suivi la conférence de Copenhague a été marquée par des avancées décisives :

- Les rapports successifs du GIEC sont parvenus à faire reconnaître un objectif commun : rester en deçà d'un réchauffement de 2°C par rapport à la période préindustrielle car au-delà, c'est la capacité à nourrir une humanité qui atteindra 10 milliards d'habitants en 2050 qui se trouvera compromise, en même temps que des dégradations et phénomènes de nature irréversible dans l'environnement qui se produiront.
- Ensuite, les pays se sont accordés sur cette obligation qui modifie profondément les termes de la négociation puisqu'il en découle une contribution indispensable de tous les pays à la lutte contre le changement climatique. Riches et pauvres, dans des proportions évidemment proportionnelles à leurs capacités.
- C'est donc la question même de la forme de développement qui est posée. Il va falloir dépasser et résoudre les inégalités héritées de l'histoire. Le financement de la lutte contre le changement climatique pour les pays en développement est en la matière donc un enjeu central.

Un changement complet de méthode de négociation

Les difficultés rencontrées dans les années 2000 et l'élargissement de la mise en mouvement à tous les pays ont impliqué des changements de méthode, en mobilisant d'entrée les chefs d'État et de Gouvernement. Ce fut initié par le Sommet organisé par Mr. Ban Ki Moon de septembre à New York 2014, puis des rencontres lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2015 et cela s'est ensuite continué par une intense activité diplomatique. On est donc passé d'une approche "de haut en bas", avec une "distribution" d'objectifs entre pays développés à une approche de "bas en haut" intégrant tous les pays et toutes les catégories d'acteurs. Ce n'est pas seulement un progrès diplomatique, c'est surtout une avancée décisive pour la mise en œuvre des actions concrètes sur le terrain et dans les secteurs économiques.

Le calendrier de préparation de la conférence a été très serré :

- Amener chaque pays à présenter aux Nations Unies sa Contribution (stratégie nationale de lutte contre le changement climatique d'ici 2030) pour octobre 2015. 176 pays sur 195 ont répondu (au 24 novembre).
- Aboutir à un accord politique intégrant tous les pays pour la période 2020-2030.

- En déduire des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre entre pays qui permettent de stabiliser le climat en dessous d'un réchauffement de 2°C, ce qui va impliquer un renforcement des engagements et contributions pour y parvenir, dont les modalités seront à fixer à Paris.

30 ans après la compréhension scientifique des impacts du changement climatique, la négociation entre dans le dur. Si l'on ne parvient pas à des engagements suffisants de la part des pays, la dégradation du climat va vite devenir irrattrapable. Or, les relations internationales se sont fortement dégradées ces dernières années, d'ailleurs en partie dues aux baisses de rendements agricoles par baisse des précipitations dans les pays tropicaux. À cela s'est ajoutée une crise économique et financière a réduit les marges de manœuvre des pays. Il faut donc réussir une négociation à 195 pays rapidement dans un contexte politique et économique difficile.

Réussir cette nouvelle séquence de négociation implique de progresser sur 4 fronts :

- **La négociation entre États**, avec **des engagements** qui soient non seulement élevés, mais qui soient surtout mis en pratique. Il va falloir négocier des engagements et des contributions des pays qui soient équitables, obtenir une transparence dans leur réalisation et transcrire les accords obtenus dans des règles de respect en droit international. Cela est directement lié à la mobilisation des financements, non seulement atteindre les 100 milliards de \$ en 2020, mais préciser la montée en puissance d'ici là et ensuite pérenniser ce soutien selon le niveau de développement des pays. Le détail des Contributions et la répartition des financements ne sont pas de nature de ce que l'on peut **mettre dans un accord juridique** international stable dont l'écriture ne peut pas devoir être changée trop rapidement. Cet Accord doit fixer de règles de long terme, puis être transcrit dans des décisions votées par la CdP et appliqué par les États, les acteurs économiques et financiers.
- La conclusion de l'Accord de Paris qui offre des **solidités juridiques**, des processus prévisibles et surtout qui donne des **garanties d'équité**, qui soit inclusif et qui fixe dans le temps de nouveaux rendez-vous avec des exigences fortes, mais à un rythme auquel chacun puisse se préparer. L'un des points les plus épineux va être le statut juridique de l'Accord: qu'il soit suffisamment fort pour don-

ner à chaque pays des garanties de respect par toute la communauté nationale.

- **Une mobilisation dans l'action** à tous les niveaux: les États, les entreprises, les collectivités locales, les citoyens. Bref parvenir à mettre toute l'humanité en marche. Dans le sens d'un usage plus efficace des combustibles fossiles, de la généralisation du recyclage, de la protection des forêts... Autant de choix et d'actions qui présentent des co-bénéfices pour l'humanité toute entière. En termes de réduction des impacts négatifs, mais surtout de créations d'emplois, de dépenses évitées, de cohésion sociale, d'accès au développement... Rien n'est plus convaincant que la mise en évidence des bénéfices, des emplois, des dépenses évitées, des comptes extérieurs améliorés pour faciliter la progression vers un accord ambitieux incluant tous les pays.
- Du fait de l'importance de cette négociation, il est essentiel d'impliquer les citoyens. Sans leur soutien, les responsables politiques n'auront pas le mandat politique indispensable pour des décisions majeures. En outre, l'adhésion des citoyens permet la réalisation concrète des actions. S'il est essentiel d'aider chacun à comprendre ces enjeux décisifs, il faut aussi lui donner des garanties quant à ses conditions de vie pour lui et pour ses enfants. La conférence de Paris devra être la première conférence climat qui parle à la personne.

Progresser sur les deux derniers points est essentiel pour remonter le niveau de la négociation internationale. On est au pied du mur, car on ne peut pas reporter l'échéance. En effet, pendant que les pays tergiversent, le climat se dégrade... irrémédiablement, avec toutes les souffrances induites.

Le processus des Contributions nationales

C'est d'elles que la vraie avancée par rapport aux négociations antérieures est venue :

- Si les pays développés s'en sont tenus au strict minimum, en mentionnant leurs engagements de réduction d'émissions, mais en passant sous silence comment ils envisagent les réaliser par secteur et par filière.

- Si beaucoup de pays émergents ont attendu le dernier moment pour présenter leur Contribution (en dehors de celles précoces du Mexique et de la Chine).
- C'est du côté des pays en développement y compris les plus pauvres et les plus vulnérables qu'une lumière est venue. Ces pays, principales victimes du changement climatique, en une décennie ont dû parcourir le lourd chemin de la colère contre un modèle de développement imprimé par les pays développés qui s'avère non durable 1. Les Contributions des pays en développement esquissent massivement les voies d'un nouveau mode de développement. L'un des points difficiles va être d'apprécier ce que ces pays peuvent faire à partir de leurs moyens propres et ce qu'ils peuvent réaliser à condition de soutiens internationaux (technologiques et financiers) compte tenu de la diversité de leurs situations.

Il leur a fallu aussi prendre conscience que finalement la seule voie de développement restant ouverte était celle de "sauter" l'étape d'une utilisation massive des combustibles fossiles. Cela les a conduit à entrer dans un monde inconnu, celui inexploré d'un nouveau de développement, mais avec une condition stricte de réduction des inégalités, qui contraste avec le cheminement actuel du monde.

Les attentes pour la conférence de Paris

Cette 21^{ème} Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de Paris, de décembre 2015, couvrant la période 2020-2030, sera décisive.

Elle doit créer un cadre global avec un Accord faisant consensus. Il faudra renforcer la confiance, ébranlée depuis la conférence de Copenhague de 2009, et avancer sur les questions d'équité et de solidarité, afin que tous les pays puissent progresser vers un nouveau modèle de développement. La recherche d'équité nécessite de s'inscrire dans le principe de différenciation, un des piliers de la Convention de Rio de 1992. C'est aussi la condition d'un niveau élevé d'ambition des objectifs climatiques.

Une des questions est de savoir comment la France peut y contribuer à sa réussite alors qu'elle vient d'être frappée par des attentats le vendredi 13 novembre à Paris. Si ce pays rencontre des difficul-

¹ Toutefois les pays développés ne soupçonnaient tout de même pas, il y a un siècle et demi que l'utilisation de combustibles fossiles allait bouleverser le climat !

tés graves d'acceptation du nouvel ordre économique du monde, il tire de sa, si douloureuse histoire, des lumières: il n'y a pas d'autre chemin que la mise en mouvement de chacun, c'est non seulement à travers des processus démocratiques, mais en effectuant un grand travail pédagogique et de soutien à chacun que l'on progressera sur ce nouveau chemin de développement. C'est-à-dire aider à ce qu'une mère, un père puissent dire à leur jeune enfant, ce que deviendra sa vie, puisqu'il traversera tout ce siècle.

Il s'agira, à la Conférence de Paris d'éviter l'enlisement d'une négociation qui se complexifie et donc qui devient de plus en plus opaque au-delà des négociateurs. Avec le risque de voir le soutien de l'opinion publique s'affaiblir alors que des choix décisifs doivent être faits. D'où un double constat fait depuis l'entrée dans ce nouveau cycle de négociation :

- "Le temps ne joue pas en notre faveur", a dit Mr. Ban Ki Moon, car la dégradation du climat s'accroît. Le dernier rapport du GIEC a été clair : les changements climatiques sont, sans équivoque, de nature anthropique. Leurs effets se feront ressentir dans toutes les parties du monde: inondations en Europe et au Moyen-Orient, sécheresses en Australie, événements climatiques extrêmes en Asie ou aux États-Unis, montée des eaux qui submergent des îles... Mais rester en-deçà des 2° de réchauffement par rapport à la période préindustrielle est faisable, si l'on agit maintenant.
- Et, malgré cela, l'écart entre la trajectoire de diminution des émissions mondiales et les engagements pris de réduction des émissions se sont creusés, ce qui rend plus difficiles les efforts d'atténuation après 2020 et augmente le coût de l'adaptation et des impacts. Il est indispensable de réussir un accord impliquant tous les pays dans le cadre des Nations Unies avec un niveau d'ambition élevé pour parvenir à stabiliser le climat.

Ce qui est en question, n'est pas seulement la signature d'un accord entre États, c'est la mise en mouvement de toute l'humanité, États, entreprises, collectivités territoriales, sociétés civiles jusqu'à chaque citoyen. Une mise en mouvement, ensemble, pour tous. Cette prise de conscience de la nécessité d'agir à différents niveaux est désormais actée : le défi climatique ne pourra être résolu sans la compréhension par les populations des enjeux, sans l'implication du plus grand nombre, sans l'émergence d'initiatives à tous les échelons et par tous les acteurs.

Ce qui ne peut être décidé directement à Paris faute d'unanimité de la part de tous les pays

La Charte fondatrice des Nations Unies n'ouvre pas la perspective de prises de décisions, pourtant essentielles, dès lors qu'il n'y a pas unanimité entre les États car les Nations Unies n'ont pas de pouvoir économique, fiscal et de sanction par-dessus les États qui sont souverains ? Cela concerne :

- la fixation d'un prix du carbone, soit sous forme d'une taxe, soit à travers un marché de quotas,
- la suppression par les pays des subventions aux combustibles fossiles, alors que les besoins d'investissement de la lutte contre le changement climatique sont considérables dans tous les pays notamment en soutien à l'action des pays en développement,
- et même, le renoncement à l'extraction de ressources de combustibles fossiles compensée par des financements au profit de l'efficacité énergétique et de la valorisation des énergies renouvelables.

Ces questions peuvent néanmoins avancer pays par pays sur la base de décisions nationales, de groupements de pays ou de grandes entreprises à caractère transnational, mais en prenant le risque de se placer en situation défavorable par rapport à des concurrents qui ne prendraient pas de tels engagements.

Pourtant, des décisions de cette nature deviennent de plus en plus indispensables au plan mondial. Il faudra le faire, ce qui impliquera un renforcement en profondeur des Nations Unies. En effet l'intérêt général de l'humanité toute entière doit primer sur les intérêts nationaux immédiats.

Le point difficile du cadre juridique de l'accord

Et plus important encore, est la grande difficulté d'avancer vers un accord juridiquement contraignant. Mais en la matière, il y a un immense quiproquo. La clause du Protocole de Kyoto qui tentait de l'instaurer n'a pas fonctionné, parce que les pays ayant dérapé sur leur trajectoire d'émissions entre 1990 et 2012 se sont précipités dans le sas ouvert par les États-Unis pour prendre leurs engagements pour la

période 2013-2020 en dehors de tout cadre d'obligation de respect de leur parole.

En outre, il faut que les pays ratifient l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto.

Cet échec lors de la dernière décennie fait clairement la preuve qu'en l'absence d'un cadre juridique fiable, les pays n'auront de pas de confiance dans le sérieux de l'implication les uns des autres. Avec le temps et pour assurer à la fois l'ambition des objectifs l'équité entre les pays, il faudra bien convenir d'un processus assorti de sanctions économiques envers des pays qui ne tiennent pas leurs engagements et refusent de rattraper leur retard. Mais cela demande un renforcement des pouvoirs des Nations Unies.

Pourtant cette difficulté persiste avec la position de John Kerry exprimée dans le Financial Times du 12 novembre qui est sans équivoque pour la conférence de Paris : "Il n'y aura pas d'objectifs de réduction des émissions juridiquement contraignants, comme cela avait été le cas à Kyoto". Ce refus d'accords internationaux juridiquement contraignant est une constance de la diplomatie américaine depuis plus d'un demi siècle. A l'inverse, la plupart des pays exigent un tel cadre, car c'est une condition pour augmenter l'ambition des objectifs. Cela a été aussi réaffirmé par le Président Hollande.

On semble s'acheminer vers une sorte de moyen terme, c'est-à-dire un accord non assorti de sanctions, donc non contraignant, mais comportant un renforcement des règles de transparence, de comptabilisation des objectifs des pays, de mesure, de rapportage et de vérification des actions ainsi que des financements octroyés et reçus. Le tout intégré dans un processus resserré de révision à la hausse tous les 5 ans des objectifs des contributions avec refus de rétrogradation. La première de ces révisions devrait intervenir en 2018/2019. Cette révision tous les 5 ans permet de tenir compte pragmatiquement des évolutions des économies des pays et des technologies.

Les avancées majeures à réaliser à Paris

Le calendrier suivant a été fixé pour le fonctionnement de la CdP :

- Une réunion de chefs d'État et de gouvernement le 30 novembre. 140 sont attendus à Paris,

- Une négociation sur le texte jusqu'au samedi 5 décembre,
- Puis après transmission du texte à la présidence de la CdP, une finalisation sera effectuée par les ministres.

Concrètement quatre décisions majeures sont à prendre à Paris:

La mobilisation essentielle de capacités financières afin de concrétiser la réalisation des Contributions des pays en développement

Le danger est que les pays tergiversent et que le tour de table financier pour atteindre les 100 milliards de \$ par an nese termine qu'en fin de négociation à Paris, engendrant un durcissement des positions qui devienne indépassable. Au stade actuel, le tour de table porterait sur 85 milliards de \$ pour 2020, en ajoutant les contributions en don des États, les prêts concessionnels et les financements privés liés. Et il est très difficile de pointer la caractère additionnel ou non de ces financements, mais ce montant n'inclut pas les investissements bancaires et industriels non épaulés par des financements publics. Il est essentiel que, sans attendre 2020, un processus prévisible de montée en puissance des soutiens financiers soit décidé. Une part de l'ordre d'un tiers doit être consacrée à l'adaptation, incluant une répartition à parité dans le Fonds Vert car beaucoup d'actions d'adaptation requièrent des contributions en don. Il faudra aussi qu'il soit clair que la mobilisation s'amplifiera au-delà de 2020.

Trois points sont particulièrement soulignés dans le texte de négociation comme à trancher :

- La progression vers une **comptabilisation sérieuse des engagements** et des actions, permettant une comparabilité des trajectoires d'émissions, la mesure, la vérification et une présentation transparente des résultats effectifs des actions réalisées par les pays, ainsi que des financements internationaux apportés par les pays développés et de l'effectivité de la réalisation des actions par les pays en développement à partir de ces financements. Il va donc falloir convenir de ces règles de transparence et de comptabilisation, d'appuyant sur des examens d'experts internationaux. Assurément, elles seront à préciser dans les années qui viennent.
- Ensuite, l'objectif d'une "montée d'escalier", avec l'**augmentation tous les 5 ans des objectifs d'atténuation** des émissions en fonc-

tion des changements d'énergie, des avancées technologiques effectuées, de l'amélioration des comportements et de l'organisation collective des territoires. Cette disposition devra s'accompagner, d'un refus de révision à la baisse des engagements et des objectifs des Contributions nationales des pays lors de ces renégociations régulières.

- Enfin tel que présenté plus haut, la définition du **statut juridique de l'accord** et du cadre de respect de mise en oeuvre des engagements et des Contributions des pays, en contournant les blocages possibles au nom de la souveraineté nationale invoquée par les pays du fait de leur constitution et du refus potentiel de leur parlement. Une telle attitude est à craindre de la part des États-Unis, mais aussi de la Russie, du Japon et l'Inde notamment. Au-delà de l'accord formel des pays, il faudra réussir d'ici fin 2020 à obtenir la ratification des parlements et donc ouvrant la voie ensuite à des décisions déterminantes de lois et d'affectation de budgets publics.

La mobilisation de tous les acteurs

Le succès de la conférence de Paris doit être appréhendé au-delà de l'adoption du texte l'Accord, en intégrant un pas décisif de mise en mouvement dans l'action à la fois des États, mais aussi de toutes les catégories d'acteurs.

À travers la plateforme NAZCA d'enregistrement des actions des acteurs non-étatiques mise en place aussitôt la conférence de Lima et le Plan d'Action Paris-Lima qui agrège les actions des acteurs économiques, il s'agit de hausser sans attendre les objectifs exprimés avant 2020 et de concrétiser la réalisation des Contributions pour la période 2020-2030. Une absence d'amélioration des engagements à court terme affaiblirait inévitablement les prises d'engagements à long terme notamment de la part des pays émergents et des pays en développement.

Une avancée décisive à faire dans l'implication de tous les citoyens

Au-delà du processus de la conférence de Paris, si l'on inclut les conférences suivantes et le succès des ratifications parlementaires, la réus-

site va se jouer aussi sur l'adhésion des opinions publiques, leur soutien aux forces politiques engagées dans la réussite de la lutte contre le changement climatique, et aussi plus profondément dans l'implication de chacun dans son comportement personnel. Une étape qui n'est réellement réalisée à présent de façon satisfaisante dans aucun pays. Puisse donc la conférence de Paris réaliser une avancée décisive en la matière dans tous les pays sous l'impulsion des organisations de la société civile, des élus et des médias.

La difficile appréciation du résultat de la Conférence de Paris

Le résultat de la conférence de Paris sera à apprécier avec une vision dynamique, car la séquence de négociation va se prolonger jusqu'en 2018.

Une absence totale d'accord à Paris sera très difficile à remonter ensuite. La conférence suivante aura lieu en novembre 2016 quelques jours seulement après l'élection présidentielle américaine, avec donc, selon les règles américaines, un nouveau président élu qui n'entrera en fonction que fin janvier.

Un succès de la conférence de Paris ouvrirait la voie :

- pour les CdP suivantes qui auront à préciser les modalités d'application de l'Accord de Paris et permettre les ratifications parlementaires d'ici fin 2020,
- pour la mobilisation des financements année après année pour atteindre 100 milliards de \$ de financements internationaux d'ici 2020,
- pour accentuer la mobilisation des acteurs économiques et financiers et des opinions publiques,
- pour concrétiser l'avancée vers une nouvelle voie de développement de tous les pays qu'ils soient développés, émergents et en développement.

1 / Un 4^{ème} cycle de négociation climat décisif

La compréhension de la gravité et la mesure de l'effet de serre et du changement climatique ont été acquies en 1985, c'est-à-dire il y a 30 ans à la suite de la reconstitution du climat terrestre après analyse des glaces de l'Antarctique sur 150.000 ans. Le premier rapport scientifique qui a suivi a été publié par le GIEC en 1990. Cette date constitue désormais la référence de base pour les engagements de réduction des émissions.

Un 1^{er} cycle a été engagé lors de la Conférence de Rio de 1992

La Convention sur le climat adoptée à Rio par 179 pays a le statut de traité international. Elle marque la reconnaissance par tous les pays de la réalité du changement climatique constaté. Ce texte fondateur a fixé les règles politiques qui président depuis à la lutte contre le changement climatique. Toutes les décisions adoptées ensuite dans le cadre des Nations Unies en découlent.

Le second cycle a été engagé en 1997 avec le Protocole de Kyoto

Il est vite apparu nécessaire de renforcer l'application de la Convention de Rio dans le sens de la prise d'engagements de réduction des émissions et des modalités de mise en œuvre. Le Protocole de Kyoto additionnel à la Convention de Rio a fixé aux États industrialisés (membres de l'OCDE et pays en transition) des engagements quantifiés de réduction de leurs émissions sur la période 1990-2012 (-5,2% pour l'ensemble de ces pays). Ce fut la première fois qu'était instauré dans l'histoire un rationnement volontaire par des pays. Ce Protocole a été adopté par tous les pays signataires de la Convention de Rio sauf les États-Unis et l'Australie.

Un troisième cycle visait à convenir des engagements pour la période suivante 2013-2020.

À l'approche de l'échéance de 2012, il fallait fixer de nouveaux en-

gagements. Globalement, les pays européens les ont pris dans le cadre du Protocole de Kyoto. Mais les États-Unis, la Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande ont décidé de souscrire leurs efforts en dehors afin d'échapper à tout caractère juridiquement contraignant de respect des engagements souscrits. A l'issue de ce 3ème cycle de négociation, les promesses de réduction se sont avérées trop faibles pour endiguer le réchauffement climatique en cohérence avec les enseignements exprimés dans le 4ème rapport du GIEC de 2007. Il est attendu de l'actuelle négociation de rehausser l'ambition du niveau de réduction des émissions puisque ce qui a été décidé auparavant ne suffit pas. Cette période a été marquée lors de la conférence de Copenhague de 2009 par un refus des pays émergents à s'impliquer davantage quantitativement.

La décision de la conférence de Durban de 2011 a ouvert un quatrième cycle de négociation

La plateforme de Durban a fixé 2015 comme échéance pour l'adoption d'un nouvel accord concernant la réduction des émissions à réaliser pour la période 2020-2030. On verra plus loin que ce nouveau cycle se pose en des termes totalement différents des précédents. Le socle d'accord à adopter à Paris devra être complété dans les années suivantes pour ce qui concerne les modalités de mise en œuvre.

1.1 / LE GIEC A CONSTRUIT UN SOCLE SOLIDE DE CULTURE COMMUNE

Un processus croissant de prise en compte du changement climatique s'est affirmé surtout après les négociations difficiles de Bali (2007) et de Copenhague (2009).

Les avancées des derniers rapports du GIEC

Les rapports successifs du GIEC ont confirmé régulièrement le degré de réchauffement d'ici 2100 exprimé dès le premier rapport de 1990. C'est sur les implications du changement climatique que le diagnostic s'est ensuite affiné, notamment sur l'altération de la pluviométrie.

Le réchauffement accroît l'évaporation d'eau à la surface des océans.

La répartition de la pluie va être plus inégalement répartie selon les latitudes, avec un déficit croissant de pluie dans les zones des tropiques du Cancer et du Capricorne. Il en résulte un grave déficit en eau et une chute des rendements agricoles. Or, la population humaine qui était de 5,6 milliards d'habitants en 1990, est actuellement de 7,3 milliards et devrait approcher les 10 milliards en 2050. 2050 devrait marquer la fin de la croissance démographique humaine, les taux de natalité diminuant progressivement. Il y aura donc presque un doublement de la population mondiale depuis 1990.

Dans les derniers rapports du GIEC, l'attention a porté, à côté des impacts environnementaux, sur une perte d'accès à l'eau et de production agricole. Or, parallèlement, la surface cultivable dans le monde tend à se réduire. L'extension des déserts, l'emprise spatiale croissante des villes et des infrastructures de transport ne sont pas compensées par les terres nouvelles disponibles pour l'agriculture (essentiellement au Canada et en Russie du fait du dégel du permafrost ainsi que dans certains pays d'Afrique et d'Amérique Latine au détriment des forêts).

Cela a trois conséquences :

- La satisfaction des besoins alimentaires mondiaux ne serait plus assurée à long terme dans les scénarios d'augmentation forte de la température.
- Les déséquilibres entre les besoins alimentaires des populations et les capacités de production vont s'aggraver entre régions. Si le continent américain, la Russie et l'Australie sont excédentaires, l'Asie du sud et de l'est et une partie du continent africain ne peuvent plus être autosuffisantes. Le déficit de production alimentaire est particulièrement important autour d'un axe qui va de Dakar à Calcutta alors que la croissance démographique y est la plus forte du monde.
- Les tensions sur la production peuvent provoquer des hausses de prix agricoles qui mettent en grande difficulté l'approvisionnement des populations les plus modestes dans certaines zones.

De graves déstabilisations des systèmes agricoles sont déjà constatables dans certains territoires des pays du Sahel, du sud de la Méditerranée, du Moyen-Orient, de l'Inde, de l'Amérique centrale notamment mettant en danger la sécurité alimentaire mondiale.

Pas plus de 2°C de réchauffement voire 1,5°C

En incluant la hausse de température déjà constatée de 0,85 °C depuis le début de l'ère industrielle, un réchauffement de 2°C aurait des conséquences gravissimes. Des travaux du GIEC, il ressort qu'au-delà de 2°C de réchauffement, l'approvisionnement en eau et en nourriture connaîtra de graves tensions. Et l'histoire nous a enseigné que la faim et la soif creusent les inégalités sociales et sont des facteurs immaîtrisables de déclenchement de violences et de guerres.

Pour percevoir ce que signifient ces chiffres, il faut savoir que l'écart qui sépare le climat actuel de celui de l'ère glaciaire ce n'est que 6°C en moyenne annuelle mondiale (15°C au lieu de 9°C). Pour bien comprendre la nécessité de ne pas dépasser cette limite, un autre rappel est nécessaire. Le temps moyen de séjour du gaz carbonique dans l'atmosphère est supérieur à un siècle.

Le changement climatique est donc un processus présentant une très forte inertie. Un réchauffement élevé ne sera pas réversible avant plus d'un siècle, le temps que l'atmosphère soit purgée de tous ces gaz accumulés depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, essentiellement par une absorption par les plantes via la photosynthèse et une dissolution dans les océans. Et ce, même en cas d'arrêt immédiat de toutes les émissions de gaz à effet de serre, ce qui n'est pas réalisable avant plusieurs décennies. D'ailleurs, contenir le réchauffement en dessous de 2°C, va nécessiter, avant la fin de XXI^{ème} siècle, de parvenir à des émissions négatives, c'est-à-dire que l'humanité devra alors séquestrer davantage de carbone qu'elle n'en émettra.

Or, la tendance actuelle d'émissions sur la base des trajectoires suivies par les pays depuis 1990 conduit à un réchauffement compris entre 3,5 et 5°C d'ici 2100.

Le socle d'un accord politique

Le débat sur le changement climatique s'est intensifié à partir de la publication des rapports du GIEC de 2007. A mesure que la prise de conscience des dérèglements climatiques a progressé, la nécessité d'une implication de tous les pays est devenue de plus en plus évidente. Il a fallu 4 ans pour que se constitue un socle politique sur les bases suivantes :

Le constat que les impacts négatifs du changement climatique touchent tous les pays

Le Protocole de Kyoto qui exigeait des réductions d'émissions uniquement de la part des pays développés, s'est avéré un cadre insuffisant. La lutte contre les dérèglements climatiques impose d'intégrer maintenant tous les pays en commençant par la protection des populations les plus vulnérables et par l'adaptation au changement climatique.

Pendant 20 ans, après 1985, la négociation climat s'est concentrée sur la réduction des émissions, par les pays qui ont historiquement émis l'essentiel des émissions. Mais au milieu des années 2000, le débat s'est fortement élargi avec le constat que les effets des changements se font sentir le plus gravement dans les pays tropicaux et les États-îles, alors qu'ils n'ont aucune responsabilité significative dans le déclenchement du changement climatique.

Les pays en développement, principales victimes du changement climatique

La revendication de ces pays était à la conférence de Rio de 1992 l'accès à un développement durable. A cette condition, ils ont accepté de signer la Convention de Rio sur le climat. En 1997, le Protocole de Kyoto n'a obtenu leur accord qu'avec la mise en place du Mécanisme de Développement Propre, celui-ci permettant de pousser les entreprises et les pays développés à investir dans des technologies à bas niveau d'émission dans les pays en développement afin de remplir leurs propres engagements. Avec le recul, ce mécanisme a surtout profité aux pays émergents.

La perception des pays en développement de leur implication dans la lutte contre le changement climatique n'a changé que progressivement. D'abord, lors de la conférence de Nairobi de 2006 qui a mis l'accent sur leur nécessité d'adaptation, à partir du constat qu'ils sont clairement les pays non seulement les plus vulnérables, mais surtout les plus victimes des catastrophes. Ce constat de vulnérabilité et de nécessité de s'adapter s'est accompagné d'une exigence de financement de la part des pays industrialisés. Ce rôle essentiel de l'adaptation a été ensuite retranscrit dans la plateforme de Durban de 2011.

Des impacts du réchauffement climatique dont l'ampleur s'est fortement accrue sur la dernière décennie

La dernière décennie a montré l'aggravation du déséquilibre de la pluviométrie selon les latitudes, l'augmentation de la fréquence des

sécheresses et des canicules et la multiplication des catastrophes: typhons, ouragans, tornades, pluies diluviennes et surtout d'ampleur croissante. Mais si les scientifiques ont maintenant bien analysé les processus de transition entre les ères glaciaires et les ères chaudes (comme aujourd'hui) qui s'effectuaient sur plusieurs millénaires, on ne dispose pas de référence pour un changement aussi brusque que celui en cours. Si le changement climatique est avéré, sans aucun doute possible, l'ampleur de ses effets et de l'irréversibilité de ses conséquences sur les écosystèmes, sur l'agriculture et les conditions de vie des populations restent difficiles à dimensionner et à localiser, faute de comparaison possible sur les 800.000 ans qui précèdent pour lesquels la reconstitution du climat terrestre a été possible par les scientifiques.

Tout indique que ces processus irréversibles sont déjà l'œuvre:

- L'effondrement des capacités de production agricole dans certains territoires, notamment aux franges du Sahara qui ne cesse de s'étendre alors que la pluviométrie s'est réduite de 40% sur les 4 dernières décennies;
- Ces effets négatifs se conjuguent aussi à d'autres facteurs politiques et religieux dont ils attisent les antagonismes. Ils jouent un rôle dans le déclenchement des flux migratoires que l'on constate en Asie, dans le Moyen Orient, dans la moitié nord du continent africain et les flux qui convergent vers l'Europe. Cela pointe d'ailleurs la nécessité d'améliorer les conditions de vie des populations rurales sur place pour éviter qu'elles ne soient contraintes aux migrations au prix de risques inouïs, donnant la mesure de leur désespoir.

Évidemment, dans un tel contexte le principe de précaution s'impose.

Pour contenir le réchauffement en dessous de 2°C, la nécessité du passage à l'action de tous les pays

La nécessité de limiter le réchauffement à moins de 2°C d'ici la fin du siècle, entraîne une obligation d'action de tous les pays. Une telle trajectoire globale nécessite l'implication active de la totalité des 195 pays du monde.

Les scénarios du GIEC ont clairement établi que réussir à contenir le réchauffement en dessous de 2° nécessite de réduire les émissions

mondiales de 40 à 70% d'ici 2050. Pour les pays développés, c'est une réduction des émissions de 80 à 95% qu'il faudra réaliser. Au-delà de 2050, il faudra réussir un désengagement complet de l'utilisation des combustibles fossiles, car les émissions devront ensuite devenir nulles avant 2080.

Y parvenir nécessite l'implication des pays en développement, bien évidemment selon le "principe de responsabilité commune, mais différenciée" entre pays développés et pays en développement inscrit dans la convention de Rio et en tenant compte également de leurs capacités respectives en fonction de leur niveau de développement, de leurs ressources énergétiques, de leur agriculture, de leurs capacités financières.

Cela nécessite notamment :

- de ne pas se focaliser sur les seules émissions liées aux consommations d'énergie, en abordant les émissions liées à la déforestation (depuis la conférence de Montréal de 2005) et en intégrant celles de l'agriculture (à partir de la conférence de Durban de 2011).
- La nécessité de progresser vers un développement à bas niveau de carbone pour tous les pays. Si les pays en développement les moins avancés, pèsent peu dans les émissions actuelles, leur croissance démographique et leur développement progressif vont augmenter leur poids dans les émissions mondiales. Il est donc essentiel que leur progression s'oriente sans tarder vers des technologies à moindre contenu en carbone.

C'est là une base d'accord qui ne s'est matérialisée qu'après la conférence de Copenhague

La conférence de Copenhague a été un point décisif de basculement dans ce processus d'appropriation de la lutte contre le changement climatique par tous les pays. Une clarification en a résulté, seulement après, car un accord politique n'est possible qu'à la condition de s'engager dans les voies suivantes:

- Améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'énergie et des matières premières dans tous les secteurs;
- Réduire drastiquement l'utilisation des combustibles fossiles en recourant notamment aux énergies renouvelables ;
- Transformer aussi profondément les méthodes agricoles, enrayer

la déforestation, s'adapter aux changements climatiques et effectuer en général des changements considérables de système technique vers l'agroécologie et une agroforesterie dans les pays tropicaux;

- Modifier l'organisation collective (urbanisme, aménagement du territoire, logistique industrielle) notamment pour optimiser les transports;
- Progresser sur le plan des comportements individuels en fonction des impacts des actes effectifs au quotidien.

1.2 / LA NATURE POLITIQUE INÉDITE DE LA QUESTION CLIMATIQUE

Cette nature politique est de plus en plus clairement perçue par les États et les opinions publiques.

La question du changement climatique comme première confrontation aux limites de la planète

Le changement climatique constitue la première confrontation collective à des limites de l'histoire de l'humanité.

Cette limitation a deux dimensions:

- d'une part, quantitative de réduction des émissions – et de grande ampleur- et
- d'autre part, temporelle puisque celle-ci doit être impérativement réussie en l'espace d'une génération. Si cette échéance de 2050 n'était pas tenue, non seulement le changement climatique s'aggraverait, mais aussi, pour les enrayer, il faudra réduire encore plus fortement les émissions.

Le climat de la planète est un ensemble indivisible. Il ignore les frontières. Le climat d'un pays n'est pas seulement influencé par ce que font ses habitants. Il découle tout autant de ce que feront tous les autres pays. Réciproquement, les réductions d'émissions par un pays contribueront à réduire le changement climatique dans tous les autres pays. L'aide internationale n'est plus là seulement un acte de solidarité inspiré par la philanthropie. Elle constitue un investissement au profit mutuel partagé par tous les pays.

La première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine

Ce qui précède a des conséquences politiques très fortes:

- Le changement climatique constitue la première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine. Cela signifie que tous les pays, vont devoir s'inscrire dans la perspective d'un intérêt général collectif planétaire. Évidemment, en tenant compte du principe de leur responsabilité commune, mais différenciée et de leurs capacités respectives.
- Cela a pour conséquence que cette solidarité doit s'accompagner de renforcement des capacités, c'est-à-dire de formation, de transfert de technologie et de soutien financier des pays développés en faveur des pays en développement.

Un renforcement de la gouvernance internationale

Un renforcement de la gouvernance globale est indispensable afin de garantir un principe d'équité dans la répartition des efforts des pays. En effet aujourd'hui, puisque le principe du respect de la souveraineté nationale prédomine, rien n'oblige un pays à prendre des engagements, à les dimensionner d'une façon équitable par rapport aux autres nations, puis à les respecter aux échéances fixées. C'est là une faille qui peut être dangereuse par rapport aux principes de solidarité et d'équité. Ce nécessaire renforcement du niveau institutionnel international ne pourra qu'être progressif.

Une implication très forte des personnes et des acteurs de terrain

Les émissions de gaz à effet de serre résultent des actes de tous les acteurs: entreprises, collectivités publiques, ménages et pas seulement des États. Et cela avec bien sûr des variantes selon les pays. Mais globalement, la moitié des émissions implique les choix des ménages pour le chauffage ou le rafraîchissement des logements, le régime alimentaire, les déplacements et les divers actes de consommation. Dès lors, on ne peut réussir la lutte contre le changement climatique sans obtenir une participation active de chaque personne. Cela signifie qu'en sus des changements d'énergie, des améliorations de technologies, il faut agir également au plan de l'organisation collective et des comportements individuels.

Le rôle décisif des collectivités locales

Cela a aussi pour conséquence que le rôle des collectivités locales

est essentiel puisque ce sont elles qui :

- réalisent les investissements ayant la plus longue durée de vie (construction de bâtiments, infrastructures de transports),
- décident de l'organisation de l'espace et donc déterminent largement les flux de transport,
- peuvent valoriser au mieux les ressources locales: énergies renouvelables, recyclage des déchets, circuits courts d'approvisionnement alimentaire...,
- agissent dans le sens de l'adaptation au changement climatique en fonction de situations locales très précises,
- assurent la protection des populations locales face aux impacts du changement climatique et aux catastrophes,
- ont le contact direct avec le citoyen à travers la démocratie de proximité et lui permettent de participer aux décisions collectives.
- Ainsi le changement climatique est un problème planétaire à réponse en grande partie territoriale.

1.3 / LE CALENDRIER DE NÉGOCIATION FIXÉ PAR LA CONFÉRENCE DE DURBAN DE 2011

La Conférence de Copenhague de 2009 a moins constitué un échec qu'un moment d'immense douleur ressentie collectivement et donc de profonde prise de conscience:

- Sur la nécessité de réussir à contenir le réchauffement à moins de 2°C, ce qui n'avait pas été possible lors de la conférence de Bali de 2007, malgré le rapport du GIEC;
- Sur la nécessité d'avancer vers un mode de développement à bas niveau de carbone qui doit être accessible à tous les pays et pour toutes les populations ;
- Sur la mobilisation d'un transfert de financement des pays développés vers les pays en développement malgré l'annonce d'un chiffre de 100 milliards à réunir à l'horizon 2020 exprimé par Hillary Clinton;

Ainsi le bilan de la Conférence de Copenhague est à apprécier aujourd'hui pas seulement par ce qui n'y a pas été finalisé, mais plutôt par ce qu'elle a déclenché.

La décision finale de la conférence de Durban de 2011 a acté ces évolutions.

Elle a donné mandat sur ces bases pour décider en 2015 de "l'adoption d'un Protocole, d'un autre instrument juridiquement contraignant ou d'un accord ayant force légale" à caractère universel.

Tels sont le processus et les enjeux essentiels qui ont conduit à la conférence de Paris.

1.3.1 / Un accord réel sur les enjeux, les objectifs et la méthode

Il s'agit désormais de générer une mise en mouvement de tous les pays et autant que possible de tous les acteurs pour réduire de façon concrète les émissions de gaz à effet de serre.

La Plateforme de Durban (ADP)

Après une phase d'apaisement obtenue par une présidence mexicaine de la CdP de 2010 de Cancun (d'une qualité exceptionnelle), les conférences de Durban (CdP 17), puis de Varsovie (CdP 19) ont fixé le mandat pour les années suivantes dans le cadre de l'"ADP" Plateforme de Durban pour une action renforcée (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action).

Ce mandat comprend deux domaines de travail (workstream):

- La demande aux pays de présenter une "Contribution nationale" (en anglais: Intended Nationally Determined Contribution (INDCs) ou en français: Contribution Nationale Déterminée au niveau National (CPDN)), exprimant leur stratégie et leurs actions de lutte contre le changement climatique pour l'horizon 2030 auprès des Nations Unies; c'est le "Workstream 1".
- Un rattrapage de la négociation précédente d'ici 2020 par une "hausse de l'ambition" de réduction des émissions () puisque les engagements souscrits pour cet horizon pour la période 2012-2020 ont été largement insuffisants par rapport à la trajectoire nécessaire des émissions de gaz à effet de serre exprimée par le GIEC pour contenir le réchauffement en dessous de 2°C ; c'est le "Workstream 2".

Depuis la conférence de Durban de 2011, il y a eu 14 sessions organisées par les Nations Unies de l'ADP pour préparer la conférence de Paris.

Les conférences de Varsovie et de Lima ont précisé un processus nouveau.

1.3.2 / La capitalisation du Fonds Vert pour le Climat pour amorcer la mobilisation de financements.

C'était là une condition préalable de crédibilité pour impliquer tous les pays dans la lutte contre le changement climatique. La mise en place administrative et la capitalisation du Fonds Vert pour le Climat ont été réalisées avec un peu de retard. Elle est parvenue à atteindre 10,2 milliards de \$ avant la conférence de Lima dont la moitié a d'ailleurs été versée fin mai 2015, ce qui va permettre ensuite d'engager les premiers financements.

2 / Les règles de fonctionnement des négociations internationales

Les Nations Unies sont le seul cadre de décision qui inclut les 195 pays de la planète. Cela s'empêche pas que d'autres cadres d'exister: le G8 des pays anciennement industrialisés (États-Unis, Canada, Allemagne, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie ainsi que l'Union Européenne), le G20 qui comprend à la fois les pays du G8 et des pays nouvellement industrialisés souvent qualifiés d'émergents (Afrique du sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée du sud, Inde, Indonésie, Mexique, Turquie).

La décision de la conférence de Durban demande la conclusion à Paris d'un accord à caractère universel pour le quel, le seul cadre politique possible est donc les Nations Unies.

Néanmoins, les processus de décision de cette instance, hérités de l'histoire, sont très complexes.

Le principe de la souveraineté nationale

Les décisions dans le cadre des Nations Unies sont prises par les États. Le Secrétariat général des Nations Unies, et dans son domaine la CCNUCC, sont là pour les appliquer. De fait, Elles ne peuvent émettre de leur propre chef des appréciations politiques sur les choix et les actes des pays, si cela n'est pas fondé sur un mandat à partir d'une résolution adoptée. Cela limite grandement aussi leur capacité de communication. Les nations Unies n'ont pas de pouvoir d'initiative politique mais elles disposent d'une capacité essentielle: la fixation des calendriers de négociation.

La nécessité consécutive d'obtention de l'unanimité des pays

Beaucoup de décisions nécessitent l'unanimité des pays. Mais cette nécessité de rechercher l'unanimité dans le cadre de la CCNUCC ne résulte pas seulement de la Charte des Nations Unies qui détermine son fonctionnement, mais plutôt du fait que c'est imposé par la question du changement climatique elle-même, qui est planétaire et n'est pas soluble sans la totalité des pays pour assurer la stabilisation du climat mais aussi pour des raisons d'équité.

De son côté, le Conseil de sécurité peut prendre, dans son domaine de compétence – la paix et la résolution des conflits - des décisions à la majorité, avec la limite du pouvoir de veto de ses membres permanents.

Le principe très positif de l'inclusivité

Ce fonctionnement à l'unanimité débouche d'abord sur la nécessité de rechercher l'accord de chaque pays.

Ce processus d'inclusivité peut être extrêmement paralysant puisque un pays qui s'oppose peut bloquer tout le processus. Les décisions en séance plénière finale de la CCNUCC sont prises à l'unanimité (avec parfois des entorses de procédures). La dernière survint lors de la conférence de Doha qui a vu la présidence refuser de donner la parole à la Russie. Depuis ce pays demande une clarification de procédure, avec des votes explicites. En dernier ressort, pour obtenir une décision, une négociation intervient entre les pays pour convaincre un d'entre eux, réticent, de se rallier à l'avis des autres, moyennant des concessions rédactionnelles.

Néanmoins, ce principe d'inclusivité débouche aussi sur l'obligation très saine d'écouter chaque pays, d'intégrer ses propositions et de construire pas à pas un consensus. Aucun pays n'est en situation de s'imposer par rapport aux autres au terme d'un rapport de force. Comme les votes se font sur le principe un pays une voix, alors par le nombre, le poids des pays en développement est dominant. Évidemment, cela introduit un biais le plus petit des États a autant de voix que la Chine.

Le rôle du pays qui a la présidence

Le pays hôte qui a la présidence de la conférence doit respecter plus encore que les autres le principe de l'inclusivité. Il doit se situer à l'écoute de tous les groupes de négociation. Son rôle peut être de faciliter l'accord dans l'extrême phase finale par des propositions ré-

dactionnelles pour le finaliser après avoir consulté tous les groupes de négociation.

Les groupes de négociation

Les groupes de négociation de la CCNUCC n'ont pas de composition fixe. Certains pays sont dans plusieurs groupes. Ils comprennent aussi de nombreux sous-groupes.

Les pays développés

Ils se répartissent en deux groupes principaux: l'Union Européenne qui se coordonne avec d'autres pays européens et les pays du groupe "Parapluie": États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle Zélande, Japon, Russie, Ukraine, Norvège, Islande.

La Russie n'est pas en fait dans un groupe fixe.

Le G77

Il regroupe les pays en développement + la Chine. Il a plus de 130 membres.

Ses sous-groupes sont :

- Les pays émergents

La coordination se fait surtout autour de 4 pays: la Chine, l'Inde, l'Afrique du sud et le Brésil (initiales: BASIC), parfois avec la Russie (initiales : BRICS).

- Les pays pétroliers autour de l'Arabie Saoudite,
- Le groupe des pays "d'avis semblable" (like minded) qui comprend surtout des pays de revenu intermédiaire surtout asiatiques, ce groupe a des positions proches des pays émergents,
- Le groupe Afrique, dans lequel l'Afrique du sud joue également un rôle de leader,
- Le groupe ALLAC des pays de l'Amérique Latine autour du Pérou et de la Colombie,
- Le groupe ALBA qui comprend d'autres pays d'Amérique latine: Venezuela, Cuba, Bolivie,
- Le groupe des pays les moins avancés, composé des pays les plus pauvres,
- L'alliance des petits états insulaires (AOSIS) qui comprend des

pays très vulnérables confrontés à la montée des eaux: surtout des États-îles **du Pacifique et de l’Océan Indien, du Bangladesh.**

Le groupe charnière de “l’intégrité environnementale”

Il comprend le Mexique, la Suisse et le Corée du sud.

Il faut noter que cette répartition entre pays développés et pays en développement n’est pas rigoureuse. Si les États-Unis est le pays ayant le second niveau d’émissions par habitant, le premier est le Qatar, qui est classé dans les pays en développement.

2.1 / POURQUOI LA NÉGOCIATION EST-ELLE SI DIFFICILE ?

Cette description sommaire du système des Nations Unies aide à s’interroger sur les raisons d’une telle difficulté d’avancée du processus de prise en charge internationale depuis tout juste trente ans. Les causes de difficulté sont à classer en trois catégories :

Des raisons politiques

- La nécessité de dépasser les inégalités de développement héritées de l’histoire,
- Cela débouche sur le risque d’iniquité dans la répartition des efforts.

Des raisons idéologiques

- L’incapacité de comprendre que l’avancée vers un nouveau modèle de développement de l’ensemble du monde, avec une vague nouvelle d’investissements tant dans les pays développés que les pays en développement, peut déboucher sur une relance économique mondiale.

Des intérêts contradictoires entre pays et acteurs dans un processus difficile de transition

- La puissance des résistances des pays sur la base de la conservation des choix et intérêts du mode de développement antérieur.

Des raisons économiques

- Les règles de droit de la concurrence au plan international qui ne prennent pas en compte le changement climatique et le développement durable comme forme actuelle d’expression de l’intérêt

général;

- La peur par les pays qu'un accord conduise à des dépenses trop lourdes (voir partie finances).

Des raisons procédurales

- La lourdeur du processus de négociation et la faiblesse de capacité d'initiative consentie par les États aux Nations Unies.

L'absence de parole claire vis-à-vis de l'opinion publique

- Des médias qui ne s'intéressent qu'à transcrire les catastrophes sans présenter les solutions (voir la partie concernant les opinions publiques, finalement davantage impliquées que les relais d'opinion).

Évidemment, les facteurs effets ralentisseurs de ces facteurs s'ajoutent les uns les autres. Mais ils sont en partie contrebalancés par d'autres facteurs:

- Le travail de la communauté scientifique dans le cadre du GIEC,
- La forte mobilisation des institutions internationales, qui croît depuis la conférence de Rio de 1992,
- Le dynamisme de nouveaux secteurs d'activités, notamment les industriels des renouvelables et celui d'entreprises de différents secteurs qui ont pris le virage avant les autres comme Toyota,
- La mobilisation de la société civile dans toutes ses composantes, des collectivités locales et des médias qui relaient les efforts des Nations Unies pour faire des CdP des moments majeurs de progression d'une conscience planétaire et d'avancée des politiques.

2.2 / UN CHANGEMENT PROFOND DE MÉTHODE PAR RAPPORT AUX NÉGOCIATIONS PRÉCÉDENTES

Les raisons de l'impossibilité de reproduire la démarche suivie lors du Protocole de Kyoto

Un processus descendant (top down) limité aux pays développés

Sur la base du constat fait lors de la conférence de Berlin en 1995 que les pays n'engageaient pas suffisamment d'actions à la lumière de la Convention de Rio avait été décidée une pression plus forte envers des pays développés compte tenu de leur responsabilité historique dans les émissions de gaz à effet de serre depuis le milieu

du XIX^{ème} siècle.

Le Protocole de Kyoto a été donc concentré sur la fixation d'engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période 1990 – 2012 de la part des pays développés, c'est-à-dire les membres de l'OCDE (en 1992) et les pays en transition, soit 40 pays.

La notion de caractère contraignant des engagements inscrite dans le Protocole de Kyoto s'est traduite par un refus des États-Unis et de l'Australie de ratifier ce Protocole.

Avec de nombreux pays qui ont progressivement refusé ce cadre

La grande désillusion de la Conférence Copenhague a été clairement l'absence de changement de position de Barak Obama par rapport à Georges Bush, en désignant directement la Chine comme premier émetteur de gaz à effet de serre. Dès lors cette conférence a résulté en un ajustement sur une ligne minimaliste au sein d'une sorte de "G2" entre la Chine et les États-Unis.

Seuls les pays européens et l'Australie (qui avait finalement ratifié le protocole de Kyoto) ont continué de prendre leurs engagements de pour la seconde période d'engagement 2013-2020.

Les autres pays ont adopté une position semblable aux États Unis, à savoir inscrire leurs "promesses" (pledges) dans une décision de CdP sans caractère juridiquement contraignant. Il s'agit du Canada, du Japon, de la Russie et de la Nouvelle-Zélande.

Avec une insuffisance de mise en œuvre de l'ensemble des sociétés

Au-delà des positions des pays, ce type de processus a clairement pointé l'insuffisance profonde de mise en mouvement réel des sociétés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Depuis 1990, l'augmentation des émissions annuelles se poursuit. Elle a été d'un tiers en 2012 par rapport à 1990. Avec toutefois de fortes disparités: une réduction des émissions de l'Union Européenne (des 15) et des pays en transition, une augmentation plus ou moins forte des autres pays développés et bien sûr une forte hausse de celles des pays émergents et de beaucoup de pays en développement moins avancés. Le constat en a donc été tiré que l'implication des états ne suffisait pas, qu'il fallait aussi mobiliser plus profondément les acteurs: les opérateurs énergétiques, les entreprises, les collectivités locales et territoriales, la société civile, le secteur bancaire et les ménages.

Une méthode inadaptée dès lors qu'il faut impliquer tous les pays de la planète

Une négociation semblable à Kyoto sous la forme d'un alignement d'objectifs quantitatifs entre principaux pays, déjà difficile à réaliser pour les pays développés, devient totalement impossible à réaliser à 195 pays. Les situations nationales sont si diverses qu'il n'est pas possible de convenir d'une batterie de critères précis qui puisse être équitable.

La seule méthode possible consiste donc à demander à chaque pays de fixer lui-même ses objectifs pour l'horizon 2030, puis de négocier au besoin des ajustements pour respecter l'objectif de contenir le changement climatique en dessous de 2°C, et cela, en satisfaisant aux principes de responsabilité commune mais différenciée et d'équité.

3 / La mobilisation des acteurs économiques et territoriaux

En appui de la négociation internationale, un "Sommet de Solutions" a été réuni par M. Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies le 23 septembre 2014. Si la négociation climat butte sur les intérêts divergents des États, les actions à engager concrètement relèvent aussi, en pratique, d'une multitude d'acteurs: les entreprises, les collectivités locales, les banques, les acteurs de la société civile, les ménages, etc. Il était donc essentiel d'élargir le cadre général de la mobilisation des acteurs à impliquer. On est donc passé d'une négociation strictement entre États à une mise en mouvement de tous les acteurs. Cette dynamique s'est prolongée à travers le Sommet Climat et territoires de Lyon de début juillet 2015.

Le "Sommet des solutions" organisé par le Secrétaire général des Nations Unies a été un franc succès par la mobilisation des grands acteurs économiques: entreprises industrielles de niveau international et surtout pour la première fois une implication du secteur bancaire et par la portée de la communication organisée ainsi que la mobilisation de la société civile obtenue (300.000 manifestants à New York et avec des manifestations en soutien partout dans le monde).

3.1 / LA MOBILISATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET CEUX NON-ÉTATIQUES POUR LA CONFÉRENCE DE PARIS

De très nombreuses initiatives ont été engagées venant de tous horizons. Leur objectif est commun: engager le plus possible les entreprises du secteur énergétique, les multiples acteurs économiques et leurs structures professionnelles, les collectivités locales et territoriales, les banques, etc.

Ces initiatives sont de plusieurs types :

- La plateforme NAZCA, lancée lors de la conférence de Lima, qui est une plateforme mondiale de mobilisation et d'engagement climat des acteurs non étatiques,
- L'initiative Lima-Paris Action Agenda (LPAA) ou Plan d'action Lima-Paris (PALP) qui complète l'initiative précédente et qui introduit le programme de débats organisés la 1^{ère} semaine de la CdP.

Mi-novembre on a enregistré à travers ces deux voies convergentes: 8.700 engagements, dont 1.950 entreprises, 125 régions, 1612 villes, 452 établissements financiers au niveau international.

- A ces initiatives, s'ajoute celle de la ville de Paris qui va réunir 1.000 maires des plus grandes villes du monde qui vont exprimer leurs propres engagements,
- Les multiples engagements particuliers de secteurs professionnels, d'entreprises de toute taille, dans le cadre de leurs fédérations professionnelles.

3.2 / LA MOBILISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le Livret 4 présente par ailleurs d'un des points qui constitue une avancée majeure dans le processus initié lors de la conférence de Copenhague de 2009, sur une implication massive des citoyens à travers les concertations World Wide Views à l'initiative du "Danish Board of Technology" qui a défini la notion de Conférence de citoyens qui fait référence au niveau international, et le projet Our Life 21 lancé en 2014 par l'association française 4 D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable).

Ces différentes initiatives attestent d'une avancée massive, ces dernières années, dans toutes les sociétés civiles, leurs organisations et les médias, non seulement de la sensibilisation au changement climatique mais la compréhension de la nécessité de progresser vers une nouvelle voie de développement.