



CAUSES & ENJEUX DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Ce document contient la transcription textuelle d'une vidéo du MOOC « Causes et enjeux du changement climatique ». Ce n'est donc pas un cours écrit au sens propre du terme ; le choix des mots, l'articulation des idées et l'absence de chapitrage sont propres aux interventions orales des auteurs.

L'organisation des négociations sur le climat et l'Accord de Paris

Paul Watkinson

*Chef négociateur de la France à l'occasion de la COP21
Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*

Je vais vous parler de la Convention climat, de l'organisation des travaux de négociation, et illustrer cela par les négociations de l'Accord de Paris en 2015.

La Convention climat est un traité en droit international qui réunit 197 parties, 196 pays et l'Union européenne. Elle se réunit une fois par an, dans ce qu'on appelle la conférence des parties, la COP.

La première COP a eu lieu à Berlin, en 1995. La Conférence se réunit tous les ans depuis lors, dans un pays différent la plupart du temps. Pendant des années, il y a eu quelques COP qui ont particulièrement marqué les événements, la Conférence de Kyoto en 1997 qui a adopté le protocole de Kyoto. Le protocole n'a pas aussi bien marché que prévu initialement, notamment à cause de l'absence des Etats-Unis. En 2009, on a essayé de négocier un nouvel accord universel à Copenhague. Encore une fois, il y a eu des problèmes. Cela a largement échoué. Néanmoins, les grandes lignes d'un accord qui ont été trouvées là-bas, ont été traduites en décision un an plus tard, à Cancun. C'est le système de décision qui régit l'action jusqu'en 2020. Ça ne suffit pas. Nous avons donc décidé de négocier un nouvel accord. Ils se sont fixé rendez-vous fin 2015, à Paris. C'est ce dont je parlerai dans le reste de la présentation.

La Conférence des parties est présidée par un président, habituellement, c'est un ministre du pays hôte. Pour nous, c'était Laurent FABIUS en tant que ministre des Affaires Etrangères qui a présidé la COP 21. La présidence tourne tous les ans. Il y a 5 groupes régionaux dans les Nations Unies :

- l'Europe occidentale et certains autres pays, dont la France qui se trouve dans ce groupe,
- l'Afrique : en 2016, on avait la présidence marocaine à Marrakech,
- l'Asie Pacifique : cette année 2017, on aura la conférence sous présidence Fidjienne, qui exceptionnellement ne se tiendra pas dans le pays hôte, mais à Bonn,
- en 2018, on ira en Europe de l'est, c'est la Pologne qui préside la conférence.
- il faut trouver, pour 2019, un pays d'Amérique latine et Caraïbes qui présidera la Conférence. Ce choix n'est pas encore fait. Ça devrait être fait cette année.

Il y a ce principe de rotation des groupes. Trouver un accord dans ce processus n'est pas facile. Il n'y a aucune règle de vote. Il faut prendre des décisions par consensus. Consensus, ça ne veut pas forcément dire à l'unanimité, mais il faut dire qu'aucun état ne s'oppose activement à l'adoption de la décision. C'est difficile parfois de trouver ce consensus. Ce qui est très important, c'est le respect du processus, un processus qui doit être transparent et inclusif. Si on cherche à faire une décision par un petit comité ou juste quelques pays, ça échoue habituellement. C'est ce qui s'est passé à Copenhague par exemple, lorsque les Danois ont essayé de négocier en parallèle un texte bis. Et ça, on a vu, ça a créé un manque de transparence. La présidence a perdu la confiance des parties. Une grande partie du rôle de la présidence est de créer la confiance. Le respect des règles du système est quand même un élément clé. Négocier un accord à 197, c'est presque impossible. Si on est en salle plénière avec autant de gens, on ne peut pas se mettre d'accord. Effectivement, on s'organise autrement.

Au sein de la Conférence, on a quelques organes subsidiaires. Il y a 2 organes subsidiaires qui préparent une grande partie des travaux : des organes subsidiaires permanents de mise en œuvre, SPI, et des conseils scientifiques et technologiques, SBSTA. Ces organismes subsidiaires se réunissent 2 fois par an : une session de 2 semaines en mai ou juin, habituellement à Bonn en Allemagne, au siège du secrétariat de la convention et une deuxième fois en marge de la COP en fin d'année. Une grande partie des travaux, surtout techniques de suivi des actions des pays, de l'élaboration des méthodologies, se font dans ces organes subsidiaires.

Lorsqu'on a besoin de grandes négociations, comme la négociation de Paris, assez souvent, on décide de créer un groupe de travail ad hoc. Pour Paris, parce qu'on avait lancé ce processus en 2011, à Durban, c'était le groupe sur la plateforme de Durban qui a négocié

l'accord de Paris. Maintenant, à partir de Paris, nous avons mis en place un groupe sur l'accord de Paris qui se réunira jusqu'en 2018, en conjonction avec SPI et SBSTA, pour négocier les règles d'application de l'accord. Tous ces groupes réunissent l'ensemble des parties, les 197. On peut également avoir des groupes à participation limitée avec des experts sur les sujets précis, comme les finances, les technologies, l'adaptation, les intérêts des pays les moins avancés. On a donc créé un certain nombre de comités techniques de ce type-là qui préparent des conseils aux parties, parfois des propositions de textes, pour examen par la COP par la suite. Ces groupes se réunissent pendant l'année, en dehors des sessions habituelles. Comme je l'ai dit, trouver un accord avec tous les pays ensemble est presque impossible. Heureusement, les parties s'organisent dans une série de groupes de négociations.

Il y a 4 grands groupes qui réunissent la plupart des pays, l'Union européenne qui négocie en tant que bloc dans les négociations, à 28 pour l'instant. L'Union européenne a vraiment une position commune, une position portée par des négociateurs de l'Union européenne. Ce n'est pas chaque Etat membre qui parle. Sa position est négociée en interne et en amont des conférences, avec un suivi quotidien par une coordination des Etats membres. Les autres groupes sont un peu moins bien coordonnés. Il y a ce qu'on appelle le groupe de l'ombrelle, qui réunit d'autres pays développés comme les Etats-Unis, l'Australie, le Japon, la Russie, mais également la Norvège ou l'Islande. C'est un groupe qui a rarement une position totalement commune, mais qui fonctionne ensemble, qui partage une certaine appréciation des travaux et des résultats qu'il faut chercher. Il y a un petit groupe qui s'appelle le groupe de l'Intégrité Environnemental, qui réunit la Suisse, la Corée et le Mexique. Ce qui est intéressant, c'est que la Suisse fait partie des pays développés. Corée et Mexique ne sont pas traités comme des pays développés dans ce système. C'est le seul groupe qui franchit ce clivage entre pays développés et en développement sous la Convention.

Ensuite, on a ce qu'on appelle le groupe des 77 et Chine, un groupe qui se trouve partout dans les négociations au sein des Nations Unies. En réalité, ce sont 130 et quelque pays maintenant, pays en développement. C'était présidé par l'Afrique du Sud en 2015 lors de la Conférence de Paris, qui a très bien coordonné le groupe. Ceci étant, il est rare que le G-77 ait une véritable position commune. Souvent, ce sont des sous-groupes du G-77 qui prennent position parce que les intérêts sont assez divergents entre la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, les grands qui se trouvent dans le groupe basique, les Etats insulaires, les pays les moins avancés, les Africains, les différentes tendances au sein de l'Amérique latine entre les bolivariens autour de la Bolivie ou du Venezuela d'un côté, la Colombie, le Chili et le Costa Rica de l'autre. Ensuite, on a parfois des groupes avec des intérêts en communs comme les pays forestiers qui défendent surtout les questions de la réduction de la déforestation, dans la coalition Rainforest. Ces groupes prennent souvent position séparément. Ceci étant, on arrive avec à peu près 11 ou 12 groupes autour de la table qui reflètent les grandes tendances. Il y a 1 ou 1 pays qui n'en font pas partie, comme la Turquie. Il ne faut jamais les oublier dans le processus de négociations. On peut parler au moins et coordonner les discussions autour de ces grands groupes, même si parfois c'est très difficile pour les pays de déléguer leur propre

responsabilité, surtout si les enjeux sont importants, même à des pays alliés. Ils veulent quand même être table, au moins que tout revienne en plénière pour qu'on en parle avec eux.

J'ajoute que dans les COP, dans les autres discussions, il y a beaucoup d'observateurs qui participent aux travaux, les ONG, les entreprises, les collectivités locales, les chercheurs, jouent un rôle important dans le processus. Ils font partie de l'animation. Il y a beaucoup d'événements parallèles. Ils font du lobbying. Ils peuvent, parfois, s'exprimer en plénière, lorsqu'ils sont invités à prendre la parole. Ceci étant, ils ne participent pas à la négociation. La négociation se fait entre Etats parties, ce sont eux qui prennent les décisions in fine.

Le processus de négociation est parfois difficile. Ça doit s'organiser en amont. Il est très important d'écouter les positions de l'ensemble des pays. Ils s'expriment parfois par écrit, dans les soumissions. Ils mettent proposition de textes sur la table. A Paris par exemple, on avait compilé le texte des négociations en février 2015. Ça faisait, à peu près, 90 pages de texte. C'était quasi illisible. Beaucoup d'éléments, entre crochets, des autres options alternatives dans le texte qui reflétaient l'ensemble des idées de l'ensemble des partis. Donc c'est très important de trouver comment structurer les négociations lorsque c'est nécessaire. Alors la structuration, elle est parfois relativement facile au sein des groupes que ça soit la COP ou au sein des organes subsidiaires. On trouve les facilitateurs, les négociateurs des différents pays, souvent un binôme, quelqu'un d'un pays développé, quelqu'un d'un pays en développement, qui porte les négociations pendant quelques jours, parfois ça suffit pour trouver un accord, parfois il faut un travail acharné pendant 2 semaines, voire que ça s'étale sur plusieurs réunions pour finaliser le texte. Parfois, ça se joue simplement par l'épuisement in fine. Tout le monde est tellement fatigué. Il faut trouver un accord. Mais à Paris, ce qui était intéressant, c'est qu'en tant que présidence de la COP, on ne veut prendre les travaux des groupes de négociation qu'à la fin. C'était au milieu de la conférence, le samedi 5 décembre que le groupe de travail sur la plateforme de Durban ADP nous a rendus sa copie. C'était un projet d'accord, un projet de décision mais qui n'était pas encore finalisé. Il y avait toujours beaucoup d'options dans ce texte. Pour nous, c'était très important d'organiser ces travaux. Ceci étant, c'était aussi très important qu'on respecte la légitimité de processus de négociations. On ne pouvait pas faire comme les Danois en faisant une négociation bis d'un texte substitution. On a toujours insisté. Il n'y a pas de plan B. Le texte, c'est le texte que vous produisez, les parties tout au long de l'année. Ceci étant ce que nous avons fait, tout le long de 2015 en étroite collaboration avec la présidence péruvienne de la COP20 qui a présidé la conférence précédente, c'est d'organiser une série de réunions informelles pour préparer un processus politique d'examen des sujets essentiels, les finances, l'objectif de long terme, la nature du système de transparence, etc. Et nous avons fait ces réunions informelles à Paris avec les négociateurs dans un premier temps, puis avec les ministres pour familiariser les gens avec les sujets, pour lever l'ambiguïté, parfois un mot est utilisé pas tout le monde mais n'a pas le même sens. Préciser les concepts, c'est un élément essentiel préalable pour trouver

un accord. Et faire en sorte que chacun partage un sens de ce que sont des zones d'atterrissage. Même si on n'est pas encore d'accord, on sait que la courbe doit se trouver dans ces zones. Et tout le monde si on partage le même sens de vers quoi on se dirige c'est beaucoup plus facile in fine d'atterrir dans cette zone. Donc, ce processus informel nous a permis de préparer le moment au milieu de la COP21 où nous avons finalement repris la négociation du texte. Il restait beaucoup à faire. Laurent FABIUS qui présidait la conférence a dû rencontrer l'ensemble des parties à plusieurs reprises. Etre à l'écoute est très important pour un président de la COP, il faut beaucoup de patience, il faut rencontrer les groupes régulièrement des principaux pays mais la porte doit rester ouverte à chacun parce que si on oublie une des parties des 197, cette partie peut dire non à la fin. Il faut que chacun soit à bord. Mais, il faut les accompagner tous.

Nous avons fait un grand travail diplomatique en amont pour savoir ce que chacun voulait, de quoi chacun avait besoin pour faire partie de l'accord à la fin de la conférence. Nous avons bien sûr eu notre équipe d'experts qui ont suivi les positions des pays, qui ont fait une bonne analyse pour qu'on dispose des éléments sur l'ensemble. Mais ensuite, on a associé des ministres des différents pays qui nous avaient aidés pendant ces réunions informelles qu les derniers jours de la conférence ont facilité les travaux sur différents sujets, sur les finances, sur le type d'action que prennent les pays, sur l'adaptation et ce qu'on appelle les pertes et dommages, sur la transparence, sur le long terme et les objectifs de l'accord. Tous ces thèmes, nous avons cherché sur chacun un consensus. Et nous avons fait plusieurs du texte les derniers jours, mais chaque fois c'est une itération du texte des parties s'appuyant sur les idées qui venaient des parties. Et ensuite, on a écouté chaque fois les réactions des parties jusqu'à ce qu'on arrive le dernier jour à notre proposition finale de texte de compromis. C'était, on espérait, le texte final de la conférence. Il y avait malheureusement quelques erreurs qui se sont glissées là-dedans. Nous avons dû corriger ces erreurs lors de l'adoption finale du texte. Ce qui est important, c'est de jouir quand même de la confiance des parties. Ce qu'on a fait tout au long du processus en étant transparent, inclusif. L'ouverture, l'écoute, tous ces éléments étaient essentiels pour pouvoir à la fin dire : c'est ça l'accord. Et pouvoir faire adopter cet accord pas consensus. C'est ça qu'a fait Laurent FABIUS le dernier jour lorsqu'il a tapé son marteau le samedi 12 décembre pour adopter l'accord de Paris. C'était un moment fort. Cela a pris beaucoup d'efforts pour y arriver. Il y avait beaucoup d'émotion dans la salle mais c'était très important d'y parvenir. Mais c'était un processus lent. Il y avait beaucoup de gens qui avaient contribué. Et comme j'ai dit, c'était difficile de trouver ce consensus. Mais, nous l'avons fait.

Ce que nous avons maintenant, c'est un accord que nous estimons universel, ambitieux et positif. Nous avons déjà fait un changement de paradigme il y a quelques années. On n'était plus dans la recherche d'un partage de l'effort mais un accord qui était plutôt un accord dans une logique de développement. Ce qu'on appelle souvent Bottom up. Il faut que chacun

précise ce qu'il va faire plutôt que chercher à ventiler un budget carbone pays par pays. Quelque chose qu'on avait trouvé que c'était impossible à faire. L'accord de Paris a peut-être 5 grands axes. L'accord a une vingtaine d'articles, une dizaine de pages mais je mets en exergue 5 axes que nous avons trouvés pendant ce processus.

C'est un accord qui fixe le cap. Il faut garder la température, l'augmentation de la température nettement en-dessous de 2°C, voire 1,5°C. Et pour ce faire, il faut un pic des émissions aussi tôt que possible suivi par une baisse. En en deuxième partie du siècle, il faut un équilibre entre les émissions et les absorptions. On a la neutralité carbone. Mais, il faut également mettre la résilience et l'adaptation dans ces objectifs et la transformation de l'investissement. Les flux financiers peuvent être compatibles avec ces autres objectifs. Fixer le cap, c'est très important. Cela annonce l'ambition de l'accord.

Mais ensuite, on a cette notion que chacun décide ce qu'il va faire. C'est décider au plan national, *national detemant*. Et ce qui était très important en arrivant à Paris, c'était qu'il y avait cent quatre-vingt-dix partis parmi l'ensemble qui avaient déjà annoncé ce qu'ils allaient faire en mettant sur la table la contribution nationale qui recouvrait plus de 99% des émissions mondiales. Donc, on savait que cet accord était déjà universel avant de l'avoir négocié. Ces objectifs ne suffisent pas. On n'est pas sur la voie de 2°C, peut-être 3°C avec des marges d'erreur.

Mais c'est un point de départ et ça c'est le troisième élément de l'accord. C'est un accord dynamique qui est censé relever l'ambition dans le temps. Il y a un cycle tous les cinq ans. On fait un point, un point collectif sur les progrès vers les objectifs de l'accord. Ce qu'on appelle un bilan global. Le premier bilan aura lieu en 2023. Mais, on fera un exercice par anticipation en 2018. Ce qu'on appelle le dialogue de facilitation qui doit préparer une révision des objectifs. Et pour 2020, les parties doivent resoumettre, réviser ou renouveler la contribution dans une logique de progression de l'augmentation de l'effort pour qu'on s'approche de la trajectoire nécessaire pour rester en dessous de 2°C. Et ensuite en 2025, et ainsi de suite. Tous les cinq ans, on instaure ce rythme de progression. Deux autres éléments sont essentiels.

D'abord, la collaboration avec les instruments au sein de l'accord parce qu'en apercevant les moyens de mise en œuvre, les finances, les technologies et leurs renforcements de capacité pour créer les institutions dans les pays. Deuxièmement, la collaboration en dehors de l'accord. Et c'était une innovation très importante de Paris de mettre ça, de donner ça une grande importance. On appelait ça à Paris ; l'agenda de l'action suite à la mobilisation non seulement des états mais des acteurs non étatiques, les collectivités. Les entreprises qui nous seulement disaient : on veut un accord mais nous allons agir nous-mêmes. Ils ont mis leurs propres actions sur la table. Il y a une série de partenariats qui réunissent les états mais également ces autres acteurs autour des enjeux comme l'énergie, l'accès à l'énergie et des énergies renouvelables, le bâtiment, la forêt, l'agriculture, l'eau, l'océan et ainsi de suite sachant qu'on est dans une logique d'un accord entre Etats qui est la cour de Paris mais une

action polycentrique qui réunit beaucoup d'autres secteurs parce qu'on ne peut pas réunir la lutte contre le changement climatique avec uniquement des États.