



HAL
open science

Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations pour l'Accord de Paris sur le climat

Stefan Cihan Aykut

► **To cite this version:**

Stefan Cihan Aykut. Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations pour l'Accord de Paris sur le climat . 2016. hal-01403152

HAL Id: hal-01403152

<https://hal.science/hal-01403152>

Submitted on 25 Nov 2016

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.

Champions climatiques ?

France, Allemagne et Europe
dans les négociations
sur l'Accord de Paris sur le climat

Stefan AYKUT

Mai 2016

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Vision franco-allemande* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtiges Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-567-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

S. Aykut, « Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat », *Visions franco-allemandes*, n° 27, mai 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

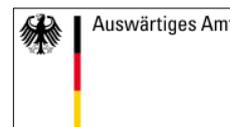
Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org



Visions franco-allemandes

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économiques et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont disponibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Stefan Aykut est politiste et sociologue au Laboratoire interdisciplinaire sciences innovations sociétés (LISIS, INRA/CNRS/UPEM), et chercheur associé au Centre Marc Bloch (CNRS/HU-Berlin). Ses travaux portent sur la gouvernance globale du climat, les transitions énergétiques et le rôle particulier des scénarios et prévisions comme langage commun dans le débat sur l'énergie. Il s'intéresse plus largement à l'apport des sciences sociales au débat sur la crise écologique. Il vient de publier, avec Amy Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, aux Presses de Sciences Po (2015).

Résumé

L'adoption de l'Accord de Paris en décembre 2015 constitue un succès incontestable pour la diplomatie française, qui a su saisir une fenêtre d'opportunité géopolitique et économique et mener à bien des négociations difficiles. Elle a été secondée dans cette tâche par l'Europe et l'Allemagne. Le rapport analyse les conditions de ce succès diplomatique, et répond aux questions stratégiques qu'il pose : l'accord constitue-t-il aussi un succès sur le plan environnemental ? Jusqu'où reflète-t-il les intérêts de la France, de l'Allemagne et de l'Europe ? Comment ces pays pourront-ils peser dans les politiques climatiques post-Paris ? L'Europe, qui faisait pendant longtemps figure de précurseur dans la gouvernance climatique onusienne, voit aujourd'hui son *leadership* contesté, puisque le cadre des négociations actuelles a été défini par les deux puissances mondiales du XXI^e siècle, les États-Unis et la Chine. L'Accord de Paris résulte de cette nouvelle donne géopolitique et entérine une approche par le bas et non contraignante. Traité universel mais fondé sur un « droit mou », il dessine les limites de ce qui semble actuellement possible dans le cadre onusien. Dans l'ère des politiques climatiques internationales qu'il ouvre, la capacité d'exercer un *leadership* indirect, fondé sur les politiques nationales, devient centrale. Le point de départ de l'Union européenne est ambigu : elle abrite quelques-uns des pays les plus avancés en termes de déploiement de technologies énergétiques bas-carbone, mais souffre aussi d'un marché de carbone défectueux et d'une fixation des débats sur les questions de sécurité d'approvisionnement. Les transitions énergétiques en cours en Allemagne et en France, au lieu de constituer des freins à la création d'une « Europe de l'énergie », devraient constituer le moteur d'un tel projet, nécessaire pour aborder en bonne position la compétition à venir entre les voies multiples de la décarbonisation au niveau mondial.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 6 |
| LE POINT DE DÉPART : UN <i>LEADERSHIP</i> CONTESTÉ DE L'UNION EUROPÉENNE | 8 |
| L'Accord de Paris : un texte qui dessine les contours du possible dans le cadre onusien..... | 10 |
| LES FACTEURS CONJONCTURELS..... | 13 |
| Une situation politique et économique favorable..... | 13 |
| Une fenêtre d'opportunité saisie par la diplomatie française habile..... | 14 |
| L'Europe et l'Allemagne : des soutiens précieux | 16 |
| LES DYNAMIQUES À MOYEN ET À LONG TERME | 18 |
| Un projet européen, des lignes rouges sino-américaines..... | 18 |
| Le socle profond : de l'incapacité à poser des limites | 20 |
| APRÈS PARIS, RETROUVER UN <i>LEADERSHIP</i> EUROPÉEN PAR L'EXEMPLE ? | 22 |

Introduction

Après l'adoption de l'Accord de Paris le 12 décembre 2015 au Bourget, on a pu assister à des moments d'euphorie qui contrastaient fortement avec la série de déceptions – suspension des négociations à La Haye en 2000, retrait des États-Unis du protocole de Kyoto en 2001, échec de la conférence de Copenhague en 2009 – ayant marqué les négociations climatiques depuis une quinzaine d'années. Six ans après la conférence de Copenhague, quatre ans après celle de Durban ayant lancé le cycle de négociations actuelles, dix mois après la compilation d'un premier brouillon d'accord aux négociations intermédiaires à Genève, voilà donc un nouvel accord, universel, pour lutter contre le réchauffement climatique. Son adoption par les 196 parties¹ à la Convention climat de 1992 représente un succès incontestable pour la diplomatie française, qui a su mener à bien des négociations difficiles. Elle a été secondée dans cette tâche par une diplomatie européenne active et par son partenaire allemand, traditionnellement aux avant-postes des politiques climatiques internationales. Or, au-delà du succès diplomatique, comment juger de l'efficacité de l'accord sur le plan environnemental ? Jusqu'où reflète-t-il les intérêts de la France et de ses partenaires européens ? Quels autres acteurs, facteurs et dynamiques doit-on prendre en compte pour comprendre le résultat de ces négociations ?

Il y a différentes façons de lire l'Accord de Paris, qui conditionnent le regard sur l'implication de la France, de l'Allemagne et de l'Europe dans sa préparation. Selon qu'on adopte une vision à court terme qui insiste sur les aspects conjoncturels et les interactions stratégiques des acteurs, un regard à moyen terme qui met en avant les évolutions de la géopolitique et des institutions de la gouvernance climatique durant la dernière décennie, ou qu'on s'efforce de comprendre le socle profond – dynamiques structurelles, phénomènes de dépendance au sentier et cadres cognitifs – ayant façonné l'espace des possibles dans les négociations, l'appréciation sur les forces et les faiblesses de l'accord et sur l'influence respective des différents acteurs du « régime climatique² » diverge.

1. 195 pays et l'Union européenne.

2. Telle que nous l'entendons ici, la notion de « régime » désigne les arrangements politiques, traités, organisations internationales et l'ensemble des discours, institutions d'expertise et arrangements marchands qui régulent un domaine politique (voir S. Aykut et A. Dahan,

Deux éléments supplémentaires complexifient l'analyse : d'abord, en tant que pays hôte de la 21^e conférence des parties (COP21), la France a joué un rôle particulier dans les négociations. La nécessité de garder une objectivité stricte et de rester à l'écoute de tous les partis lui interdisait de faire valoir ses intérêts directement ou de manière offensive. Ensuite, l'Europe occupe un rôle déterminant dans les négociations climatiques. Elle parle d'une seule voix dans ces pourparlers, sur la base de positions communes élaborées par les États membres et la Commission dans des négociations intereuropéennes. Cela donne un poids certain à la position européenne, tout en rendant l'acteur européen, de l'aveu même des négociateurs des pays membres, assez peu flexible : une fois trouvée, une position de compromis est difficile à remettre en cause au fil de l'avancement des négociations. Pour l'observateur, ce facteur accroît l'opacité du processus de négociation, dont une partie importante se joue en amont de la COP et dans les « arènes discrètes » des canaux de communication intereuropéens³.

Le rapport est structuré comme suit : nous discutons d'abord l'aspiration historique de l'Europe à un rôle de *leadership* dans les négociations. Ensuite, nous examinons les résultats de la COP21 et l'Accord de Paris. Dans une troisième partie, nous analysons les facteurs conjoncturels qui aident à comprendre le résultat de la COP21 : le contexte économique et politique, le rôle de la diplomatie française, ainsi que ceux de l'Allemagne et de l'Union européenne. La quatrième partie s'intéresse aux dynamiques à moyen et long terme ayant façonné la gouvernance climatique, en particulier les lignes rouges sino-américaines et le cadrage général des négociations, qui tendent à exclure des questions importantes, mais jugées comme trop conflictuelles. Enfin, une dernière partie porte un regard prospectif sur les marges de manœuvre de l'Europe et les options dont elle dispose pour retrouver un *leadership* dans le nouveau régime climatique mis en place par l'Accord de Paris.

Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 27-28).

3. S. Aykut et F. Michaux, « Die EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen - Deutschland und Frankreich zwischen Konfrontation und Kooperation », in C. Demesmay, M. Koopmann et J. Thorel (éd.), Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden, Nomos, 2013, p. 141-158.

Le point de départ : un *leadership* contesté de l'Union européenne

Pendant longtemps, l'Europe a fait figure de *leader* dans l'arène climatique. Ce *leadership* était fondé sur différents facteurs. Dans un texte qui constitue une synthèse des travaux sur le sujet, Grubb et Gupta distinguent trois « modes » ou dimensions du *leadership*⁴ et montrent que l'Europe a joué sur chacune de ces dimensions par le passé. Elle a œuvré pour l'adoption de la Convention climatique, puis du Protocole de Kyoto, et elle a sauvé un processus en panne après le retrait des États-Unis en 2001. Lors de cet épisode, elle a fait preuve de ce que les auteurs appellent *leadership structurel*. Il s'agit de l'utilisation de la puissance politique et économique pour inciter d'autres États à suivre.

Le deuxième mode de *leadership* décrit par Grubb et Gupta ne repose pas sur l'influence directe, mais sur le fait de lancer des idées, et de montrer l'exemple, afin de persuader les autres à emprunter le même chemin. Il s'agit du *leadership directionnel*, basé sur la capacité à proposer et à promouvoir des solutions et des outils de mise en œuvre – bons procédés, nouvelles technologies, cadres réglementaires – afin d'influer sur les options qui sont sur la table des négociations. Historiquement, cette dimension a été un point fort de l'Union européenne. Elle s'est projetée comme un monde en miniature, réunissant des pays aux systèmes énergétiques et aux niveaux de développement très hétérogènes. En instaurant le plus grand marché carbone qui existe à ce jour, l'EU-ETS, elle a aussi eu un rôle de promoteur de solutions réglementaires.

Enfin, l'Europe a joué sur la troisième dimension, le *leadership instrumental*. Les auteurs entendent par là le maniement habile du jeu diplomatique, et le fait de créer et d'utiliser des institutions pour parvenir à ses fins. Dans l'arène climatique, un élément important pour exercer ce type d'influence est l'organisation des COP donnant accès à un ensemble de prérogatives sur l'agenda et les procédures. 8 des 21 conférences à ce jour

4. M. Grubb et J. Gupta, « Leadership: Theory and methodology », in J. Gupta et M. Grubb (éd.), *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, 2000, p. 15-25.

ont été organisés en Europe, dont quelques-unes qui sont considérées comme des étapes cruciales : la COP1 à Berlin en 1995, qui a mis sur les rails le processus de négociation du Protocole de Kyoto ; la COP15 à Copenhague en 2009, dont l'échec a néanmoins dessiné les contours des négociations actuelles ; enfin, bien sûr, la conférence de Paris en 2015. Ajoutons à cela que le secrétariat de la Convention climat est basé à Bonn, et que l'ancienne capitale d'Allemagne de l'Ouest accueille la plupart des négociations intermédiaires.

Pendant longtemps, le processus fut donc une *success story* pour l'Europe, qui a forgé une part de son identité sur l'image de « puissance douce » dans les questions environnementales et de droit international. L'Europe a pu activer ces différents leviers pour peser sur les négociations dans un domaine où les États-Unis étaient traditionnellement en retrait. Aujourd'hui, alors que les équilibres géopolitiques du monde sont en mouvement, l'essor des grands émergents a tendance à marginaliser l'Europe dans les affaires internationales. Dans l'arène climatique, d'autres facteurs compliquent encore la situation : empêtrée dans une crise économique et budgétaire qui l'a privée d'une partie de sa marge de manœuvre financière (et donc d'un levier d'influence sur les pays en développement), l'Europe est divisée en interne sur les solutions à apporter à la crise climatique. Par ailleurs, ne représentant plus que 10 % des émissions mondiales sa contribution n'apparaît plus comme aussi centrale dans la résolution du problème qu'au début des négociations en 1990, où elle était le deuxième émetteur mondial avec 17 % des émissions. Cela n'est pas sans conséquences pour la capacité de l'Europe à exercer son *leadership* structurel : du fait du principe de souveraineté qui interdit toute interférence extérieure dans les affaires d'un pays, ces négociations donnent de fait plus de poids aux grands pollueurs, qui peuvent dicter leurs solutions. À ceci s'ajoute que la confiance dans le marché de carbone européen, qui a longtemps constitué le cœur des politiques climatiques européennes, est sévèrement ébranlée après trois crashes successifs et un effondrement des prix par tonne de CO₂. Ce prix plafonne aujourd'hui à des valeurs dérisoires, insuffisantes pour inciter les acteurs économiques aux transformations nécessaires, et des propositions récentes de réformes de la Commission ont rencontré l'opposition déterminée des lobbies industriels et de certains États membres⁵.

Si le *leadership* européen dans la gouvernance climatique est donc aujourd'hui contesté, l'Union européenne continue à avoir des atouts

5. L'issue de ces discussions est pour l'instant incertaine. L'adoption d'un nouveau cadre pour le marché après 2020 est prévue pour février 2017.

considérables : seul groupe de pays à parler d'une seule voix dans les négociations, elle abrite aussi quelques-uns des pays les plus avancés en termes de transition énergétique et de déploiement de technologies énergétiques bas-carbone. L'adoption d'un « paquet énergie-climat » en 2007 et sa révision en 2014 témoignent de la volonté des institutions communautaires d'aller de l'avant, mais aussi des difficultés que rencontre toute tentative de forger une politique énergétique et climatique commune.

L'Accord de Paris : un texte qui dessine les contours du possible dans le cadre onusien

Il a beaucoup été question du « momentum » créé par le succès de la COP21, présentée comme un événement historique et un signal politico-économique déterminant en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. Or il faut bien se rendre à l'évidence que l'actualité politique change, alors que l'Accord, qui doit être signé et ratifié par les pays avant d'entrer en vigueur en 2020, est là pour rester. On ne saurait donc se passer d'une analyse du texte adopté à Paris, afin d'évaluer sa capacité à mettre en route les transformations nécessaires. Si la COP21 a bien fait bouger des lignes, l'impulsion donnée est-elle bien à la hauteur de l'enjeu environnemental et politique ?

L'Accord de Paris présente des avancées, mais il dessine aussi, sur beaucoup de points, les limites de ce qui semble actuellement possible dans le cadre onusien⁶. Il entérine des objectifs très ambitieux – contenir le réchauffement climatique à « nettement en-dessous 2° C », et « poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5° C » (Art. 2) – et établit un processus de transparence (Art. 13) et de revoyure régulière. Un « bilan mondial » des efforts en matière de réduction des émissions, d'adaptation et de finance (Art. 14) précède la re-soumission, tous les 5 ans, des engagements des pays – ces fameuses INDCs que chaque pays devait soumettre avant Paris –, qui doivent être revus à la hausse (Art. 4.9). Un premier bémol toutefois : le processus de revoyure et de re-soumission débutera, selon la lecture qu'on a de l'accord et de la décision qui l'accompagne, en 2018, ou un premier « dialogue de facilitation » est prévu, suivi d'une re-soumission, en 2020, des engagements des pays dont les contributions prennent 2025 comme année cible... ou en 2023, date du premier bilan mondial, suivi d'une re-soumission complète des contributions nationales deux ans plus tard. Au regard de l'insuffisance des contributions nationales actuelles, les observateurs se sont accordés sur la

6. S. Aykut, « Non, le climat n'a pas été sauvé à Paris ! », *Le Monde*, 17 décembre 2015, p. 18.

nécessité d'une date beaucoup plus rapprochée pour la première révision générale. Si le calendrier retenu est déjà ambitieux au regard des options qui étaient sur la table, ce début tardif contraste fortement avec l'objectif de stabilisation des températures à +2, voire +1,5° C, considéré comme quasiment inatteignable sans durcissement décisif des engagements nationaux d'ici 2020⁷.

Sur l'adaptation et les engagements de financement (Art. 7 et 9), les pays en développement pauvres n'ont pas obtenu beaucoup plus que ce qui était déjà acté depuis Copenhague : la promesse de fournir 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 a été réaffirmée, ce chiffre devant constituer un « plancher » (Art. 54 de la décision) à partir de 2025. L'Accord introduit aussi une obligation de *reporting* tous les deux ans sur les financements mobilisés (Art. 9.4). Outre la hauteur des flux financiers, leur répartition entre réduction des émissions et adaptation, ainsi que la méthode de comptage faisaient débat. Les pays du Sud ont obtenu une petite satisfaction sur ce point : un comité sous l'autorité de la COP contrôlera le chiffrage. Par ailleurs, un article entier (Art. 8) est dédié à la notion de pertes et dommages, qui désigne des impacts du réchauffement (événements extrêmes, désertification, montée des mers) pour lesquels l'adaptation ne suffira pas. La reconnaissance de cette problématique constitue une victoire pour les petits pays insulaires et les pays les moins avancés qui avaient porté cette revendication. Toutefois, l'article 52 de la décision exclut toute responsabilité juridique, et donc toute possibilité de demander des indemnités devant les tribunaux. La COP21 a donc acté cette ligne rouge des États-Unis, ouvrant la voie à des solutions en termes de financements volontaires et d'assurances climatiques.

Sur le sujet extrêmement difficile de la différenciation entre pays développés et pays en développement, au cœur de tous les débats, un équilibre fragile a été trouvé : le texte réaffirme que les pays du Nord doivent aller de l'avant, en réduisant leurs émissions et en fournissant une aide financière croissante aux pays du Sud. Il encourage aussi les pays en développement à participer progressivement à l'effort de réduction et à fournir, après 2020 et sur une base volontaire, des financements aux pays les plus pauvres. L'accord prend donc acte, timidement, de la reconfiguration des équilibres géopolitiques du monde. Alors que la lecture Nord/Sud des enjeux climatique restait très présente dans les discours, à l'intérieur comme à l'extérieur du Bourget, elle a progressivement perdu de sa force structurante dans les négociations. La preuve en est que le G77+Chine, alliance historique des pays du Sud, est apparu comme de plus

7. K. Anderson, « Duality in climate science », *Nature Geoscience*, vol. 8, 2015, p. 898-900.

en plus divisé. Ce n'est pas une surprise quand on sait que l'essentiel de l'augmentation des émissions est désormais dû à l'essor des grands pays émergents, qui fait peser une lourde menace sur l'avenir des pays les plus vulnérables.

L'accord reste beaucoup plus flou quand il s'agit de désigner concrètement la transformation à venir. Pas question de mentionner la nécessité d'abandonner les énergies fossiles ou de diminuer les subventions en faveur de celles-ci, ni même de viser une "décarbonisation" de l'économie mondiale. Plus surprenant peut-être, le texte ne contient aucune référence non plus aux énergies renouvelables, dont l'essor a pourtant constitué une des rares lueurs d'espoir dans un tableau général plutôt sombre en matière de climat. Le traité de Paris ne pourra donc pas renforcer cette dynamique en cours. On aurait pu espérer un signal plus clair en direction des milieux économiques et financiers. Autre « oublié » du texte : le commerce mondial. Alors qu'une réforme de la gouvernance économique mondiale a été identifiée comme cruciale pour faire face au changement climatique⁸, cette question, ainsi que celle de la régulation des transports maritimes et aériens, jugées comme trop conflictuelles, ont été éludées à Paris.

8. C. Brandi, D. Bruhn et N. Lindenberg, « The Global Regulatory Framework for Decarbonisation – 3x3 starting points for the reform of Global Economic Governance », *Briefing Paper 19*, Bonn, German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2015.

Les facteurs conjoncturels

Une situation politique et économique favorable

On n'a pu qu'être frappé par l'ambiance positive de la COP21, surtout durant la première semaine des négociations, où des ministres et chefs de délégations se sont succédé à la tribune pour féliciter la présidence française pour sa méthode de travail, l'avancement des débats et le caractère inclusif du processus. Si les choses se sont naturellement corsées lors d'une deuxième semaine qui est, selon la dramaturgie habituelle de ces conférences, généralement plus politique, il n'en reste que le climat constructif à Paris augurait bien de l'issue de la conférence. Comment expliquer ce changement d'ambiance générale des négociations, alors que celles-ci apparaissaient comme engluées dans un climat de méfiance et de reproches réciproques depuis l'échec de Copenhague ? Trois facteurs semblent y avoir contribué : d'abord, un contexte géopolitique et économique favorable ; ensuite, une stratégie habile de la diplomatie française ; enfin, le soutien actif des efforts français par ses partenaires européens.

Sur le plan géopolitique, les deux principales puissances économiques et politiques de ce début du XXI^e siècle, les États-Unis et la Chine, avaient exprimé leur volonté de conclure un accord à Paris dans une déclaration conjointe faite le 12 novembre 2014, en marge du forum de Coopération économique de l'Asie-Pacifique. La déclaration prévoyait une réduction des émissions américaines de 26 à 28 % entre 2005 et 2025, et un pic des émissions chinoises en 2030, date à laquelle les sources non fossiles dans la consommation d'énergie primaire doivent atteindre 20 %. C'est surtout l'engagement chinois, aussi timide qu'il puisse paraître, qui avait fait naître, selon Laurence Tubiana, négociatrice française principale pour la COP21, « un grand sentiment de possibilité⁹ ». Ce sentiment a été renforcé par l'essor spectaculaire des énergies renouvelables au niveau mondial dans les années précédant la COP21 : en 2014, plus de la moitié de la capacité électrique nouvellement installée au monde était d'origine renouvelable, du jamais vu¹⁰. Les renouvelables couvrent désormais 23 %

9. L. Caramel, « Climat : les jalons d'un accord attendu à Lima », *Le Monde*, 2 décembre 2014, p 6.

de la demande d'électricité et 19 % de la consommation d'énergie finale dans le monde, et la baisse continue des coûts de production rend les « nouveaux renouvelables », éolien et solaire en tête, économiquement compétitives dans une part grandissante des pays du monde.

Si la COP21 démarrait sous de bien meilleurs auspices que la COP15 à Copenhague, c'est donc parce que les deux plus grands émetteurs – et principales forces d'obstruction à Copenhague – semblaient cette fois prêts à participer de façon constructive aux pourparlers, et que la baisse des prix des renouvelables laissait entrevoir une solution technique, certes partielle, au problème d'un développement bas-carbone. Deux initiatives annoncées à la COP21 – l'initiative africaine pour les énergies renouvelables (AREI) et l'Alliance solaire lancée par le premier ministre indien Modi – témoignent du nouvel élan résultant de l'essor des renouvelables, qui a dominé les débats en marge de la conférence. Il faut ajouter à cela que l'approche par les contributions nationales – les « INDCs » que chaque pays devait soumettre avant la COP – a désamorcé la question de l'atténuation, puisque la hauteur des réductions des pays, déterminée au niveau national, ne faisait pas partie des négociations.

Une fenêtre d'opportunité saisie par la diplomatie française habile

La conjoncture favorable a donc rendu possible des avancées qui semblaient encore hors d'atteinte il y a quelques années. Cette fenêtre d'opportunité a pu être saisie grâce à la diplomatie habile de la présidence française. Cette dernière avait énoncé clairement son souhait de faire de Paris un « anti-Copenhague¹⁰ ». Sa stratégie reposait sur une analyse de l'échec de la COP15 qui mettait l'accent sur les erreurs stratégiques qu'aurait commis la présidence danoise en 2009 : selon cette analyse, celle-ci n'avait pas suffisamment écouté les pays émergents et les autres pays en développement, ce qui lui a valu d'être jugée comme partielle et trop proche des intérêts américains. Faute d'avoir été impliqués dans son élaboration, les pays du Sud avaient d'ailleurs rejeté en bloc une proposition de compromis danoise qui avait fuité à la fin de la première semaine de la COP15. Quelles leçons ont été tirées de cet épisode ? Outre des changements d'ordre procédural – il a notamment été décidé d'inviter les chefs d'État et de gouvernement au début de la conférence au lieu de les faire venir à la fin, afin d'éviter les difficultés qui apparaissaient traditionnellement lors de la reprise en main des dossiers par ces

10. Voir l'entretien du ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius du 26 mai 2015, accordé à l'agence Reuters, disponible sur : <http://fr.reuters.com> [consulté le 20 février 2016].

derniers –, la présidence française a surtout fait deux choix stratégiques importants : d'une part, un processus inclusif a été mis en place pour les négociations intermédiaires tout au long de l'année 2015 ; d'autre part, une véritable offensive diplomatique a accompagné ces négociations, afin de désamorcer le terrain avant la COP21.

Les négociations intermédiaires, conduites sous l'égide de l'Américain Reifsnnyder et l'Algérien Djoghlaïf, les deux co-présidents de l'ADP – le « groupe de travail spécial sur la plate-forme de Durban pour une action renforcée » –, devaient rendre un brouillon d'accord le plus avancé possible pour la COP21. La procédure choisie pour ces négociations a été celle de la compilation d'un texte comportant toutes les options des pays à Genève en février 2015, puis d'une production successive de documents au statut volontairement flou, des « *non-papers* » aux « outils de négociation des *co-chairs* » jusqu'à une « note de réflexion » à la fin de la première semaine de négociations à la COP21. Cette démarche inclusive et incrémentielle devait assurer que les négociateurs s'approprient le texte tout en leur suggérant que tout restait possible, alors que les négociations avançaient vers un document final dont les contours devenaient de plus en plus clairs. « Rien n'est décidé jusqu'à ce que tout soit décidé », ce mantra fut constamment répété, même si personne n'était dupe : plus les pourparlers avançaient, plus la pression augmentait, et plus il devenait difficile, de fait, d'introduire de nouvelles idées, ou de revenir à des options ayant été écartées. Dans cet art d'avancer sans jamais le dire, on comptait sur le « pouvoir normatif du factuel », c'est-à-dire sur le poids du document sur la table.

La présidence française s'est aussi engagée en dehors des négociations, à travers une « diplomatie climatique » très active en direction des grands acteurs des négociations au Nord comme au Sud. Cet activisme diplomatique s'est soldé par des déclarations conjointes avec les États-Unis (12 novembre 2014), l'Inde (11 avril 2015), le Mexique (16 juillet 2015) et surtout avec la Chine (3 novembre 2015). Publiée un mois avant la COP21, cette dernière actait notamment, pour la première fois, le soutien chinois à une « clause de révision » des contributions nationales tous les cinq ans. Cette stratégie des consultations et déclarations bilatérales s'inscrit dans une transformation plus générale des relations internationales, qui a été décrite comme une évolution vers un « bilatéralisme multiple¹¹ ». Le pari de la présidence française a été de mettre les initiatives bilatérales au service du multilatéralisme onusien.

11. D. Belis, P. Joffe, B. Kerremans et Y. Qi, « China, the United States and the European Union: Multiple Bilateralism and Prospects for a New Climate Change Diplomacy », *Carbon & Climate Law Review*, vol. 9, n° 3, 2015, p. 203-218.

L'interprétation particulière du rôle du pays hôte, traditionnellement astreint à une neutralité sans faille, n'a pas été sans susciter des réserves, y compris en interne. Si le pari s'est avéré gagnant, c'est surtout parce que les efforts diplomatiques français vers le Sud ne se sont pas limités aux grands émergents : la présidence péruvienne, hôte de la COP20 à Lima, a été étroitement associée à la préparation de la COP21, et l'Afrique en particulier a fait l'objet d'un travail diplomatique préalable important. Ainsi, des promesses de financements supplémentaires ont été faites lors de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2015 et réitérées au tout début de la COP21, quand le président Hollande a aussi précisé que ces financements devaient prioritairement bénéficier à l'Initiative africaine sur les Énergies Renouvelables, portée par l'Union africaine.

L'Europe et l'Allemagne : des soutiens précieux

L'Allemagne et l'Union européenne ont soutenu les efforts français tout au long de l'année 2015. Pays historiquement important dans l'arène climatique grâce à son engagement diplomatique précoce et à son projet de transition énergétique baptisé *Energiewende* qui vise à simultanément réduire ses émissions et sortir du nucléaire en misant sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, l'Allemagne a notamment contribué à déminer la question épineuse du financement climatique. Elle a annoncé vouloir doubler sa contribution à l'atténuation et à l'adaptation dans les pays du Sud pour atteindre 4 milliards (plus 1,5 milliards de prêts de la Banque publique KfW) d'ici 2020. L'annonce a été faite le 19 mai 2015, au dialogue de Petersberg, une initiative lancée par l'Allemagne au lendemain de la Conférence de Copenhague. Cette réunion informelle réunit chaque année les ministres des pays jugés les plus importants dans les négociations climatiques, afin de préparer celles-ci. Un mois plus tard, au Sommet du G7 à Elmau (7 et 8 juin 2015) dont elle assurait la présidence, l'Allemagne a fait adopter par les pays en présence l'objectif d'une « décarbonisation de l'économie mondiale au courant du siècle¹² ». C'était la première fois que l'objectif à long terme d'une sortie des énergies fossiles était énoncé aussi clairement dans un document du G7.

L'UE, de son côté, a été la première à soumettre sa contribution nationale, dont l'objectif de réduction de 40 % entre 1990 et 2030 compte parmi les plus ambitieux. Son rôle a aussi été important au cours des négociations à Paris, où elle a réussi un coup médiatique et tactique en

12. newsroom.unfccc.int [consulté le 20 février 2016].

annonçant la formation d'une coalition de circonstance pour contraindre les grands émergents et autres pays en développement réunis sous la bannière des LMDC (« like-minded developing countries ») d'assouplir leurs positions en vue de la conclusion d'un accord. Appelée « Coalition des ambitieux » ou « High Ambition Coalition¹³ » et officialisée le mardi de la deuxième semaine, moment où la présidence française rendait public sa première proposition de compromis, cette coalition informelle regroupait, selon l'UE, une bonne centaine de pays, recrutés d'abord parmi les pays Africains et les petits pays insulaires, et rejoints ensuite par quelques grands pays du Nord et du Sud, notamment le Brésil. Cette manœuvre de rapprochement entre les pays les plus vulnérables, l'Europe, et des grands émetteurs peu connus pour leur engagement climatique (notamment les États-Unis, l'Australie, et le Canada) s'apparente de fait à un coup de poker qui a exploité une fêlure apparue ces dernières années au sein des pays du Sud avec l'apparition du BASIC, composé d'émergents en rapide développement. Cette fracture est significative du monde dans lequel nous sommes entrés, où la dichotomie entre pays riches et pays pauvres semble avoir été remplacée par une division en trois groupes¹⁴. La stratégie avait d'ailleurs déjà été utilisée par l'UE lors des négociations à Durban en 2011, quand elle avait proposé une feuille de route pour l'élaboration d'un nouveau traité en 2015, finalement acceptée grâce au soutien des pays les plus vulnérables. Quoi qu'il en soit de la cohésion réelle de cette « coalition » – qui n'est pas un nouveau bloc de négociations –, l'annonce de son existence semble avoir atteint son but : mettre sur la défensive les pays émergents récalcitrants, Inde et Malaisie en tête, en jouant sur les nouveaux clivages géopolitiques qui traversent notre monde.

13. Voir l'article du *Guardian* à ce sujet, disponible sur : www.theguardian.com, ainsi que l'article très critique du journal indien *Business Standard* : www.business-standard.com [consultés le 20 février 2016].

14. Voir S. Huq, « Politics of Climate Change. Equity and Justice in the Global Climate Change Debate », *The Daily Star*, 24 janvier 2012.

Les dynamiques à moyen et à long terme

Un projet européen, des lignes rouges sino-américaines

L'Europe s'est-elle donc imposée à Paris ? Ce serait oublier que les bases de l'Accord de Paris ont été jetées à Copenhague en 2009, sans que l'Europe n'ait été associée à la décision. Si la gouvernance climatique onusienne, qui définit le climat comme un « bien public mondial » et mise sur la « communauté internationale » pour régler les problèmes globaux, est un projet d'inspiration profondément européenne, l'espace des possibles et le cadre des négociations actuelles ont été définis par les deux puissances mondiales en concurrence majeure, États-Unis et Chine. Pour le comprendre, il faut revenir aux négociations de Copenhague.

L'Accord de Copenhague (en droit, une simple décision politique) a été principalement rédigé par les États-Unis et la Chine dans les tous derniers jours de la conférence. Prenant garde à ne pas se couper des autres émergents et de maintenir son *leadership* au sein du G77, cette dernière a tenu à y associer le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud. Mais la future architecture du cadre des négociations était déjà perceptible avant. Dès l'année précédente, un rapport sur les *International Climate Agreements*, piloté par Joseph E. Aldy et Robert N. Stavins, proches des milieux démocrates américains, montrait que ceux-ci étaient pour le moins sceptiques sur les perspectives d'une approche *top-down*, du type Kyoto¹⁵. Un traité international fixant des objectifs chiffrés à tous les pays, un calendrier de mise en œuvre, avec des plafonds d'émissions évoluant dans le temps, en résumé tout ce qui constituait le cadre explicite du processus de négociations, leur paraissait une ambition illusoire. Leur préférence allait vers une approche fondée sur des politiques nationales, conduites éventuellement de pair avec un ensemble d'accords internationaux qui traiteraient séparément de secteurs ou de questions importantes. Cette

15. J. E. Aldy et R. N. Stavins (éd.), « Designing the Post-Kyoto Climate Regime: Lessons from the Harvard Project on International Climate Agreements », Report, Harvard Project on International Climate Agreements, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2008.

appréciation allait prévaloir à Copenhague. Depuis, elle forme le cœur de la position américaine, comme le montrent les propositions des États-Unis pour la conférence de Paris, rendues publiques le 12 février 2014¹⁶.

Du côté des émergents, un texte élaboré avant la conférence de Copenhague par la Chine, en accord avec l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Soudan (qui présidait alors le groupe G77), aide à mieux comprendre quels étaient alors les *desiderata* de ces pays¹⁷. Le texte, qui se présentait comme le brouillon d'un accord final, déclarait que « le développement économique et l'éradication de la pauvreté sont la priorité indiscutable des pays en développement », tout en admettant l'expertise scientifique selon laquelle « l'augmentation de la température globale ne devrait pas excéder les 2° C ». La comparaison entre l'accord final de Copenhague et ce texte permet de comprendre pourquoi les émergents se sont satisfaits du résultat du sommet. Ils n'ont rien cédé de leurs intérêts propres : les mesures d'atténuation des émissions qu'ils doivent mettre en œuvre seront définies en toute indépendance, en respectant leurs exigences prioritaires de développement et de croissance, et devront être communiquées selon des inventaires nationaux et sans aucun contrôle extérieur.

Le résultat de Copenhague n'a donc pas été contingent. Il traduisait les souhaits fondamentaux des puissances dominantes sur la scène géopolitique mondiale, et les limites qu'elles ne voulaient pas dépasser. L'effacement de toute mention au protocole de Kyoto s'est inscrit dans ce nouvel ordre mondial, avec une Europe marginalisée et affaiblie. Si le coup de force de l'Union européenne à Durban en 2011 lui a permis de se réaffirmer comme acteur important dans l'arène climatique, l'Accord de Paris s'inscrit clairement dans la voie dessinée à Copenhague : il ne s'agit pas d'un protocole, et il ne comporte aucune référence à des engagements contraignants en matière de réduction des émissions. Tout au plus (et ce n'est pas rien), l'Europe et ses alliés ont pu imposer un système de revoyure régulière et des contraintes sur le suivi des promesses faites par les pays.

Autrement dit, les négociations de Paris ont pu aboutir parce que les lignes rouges sino-américaines ont été intériorisées depuis l'échec de Copenhague. En science politique, la notion de « cadrage discret¹⁸ » désigne cette façon de cadrer des négociations en excluant tout ce qui pourrait bloquer un consensus. L'épisode finale de la conférence, où un

16. USA, U.S. Submission, September 2014, United Nations Framework Convention on Climate Change, Bonn, 17 septembre 2014.

17. Ce texte, issu d'une réunion à Pékin les 27 et 28 novembre 2009, a été rendu public par *Le Monde* du 11 décembre 2009.

18. C. Gilbert et C. Henry, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de Sociologie*, vol. 53, n° 1, 2012, p. 35-59.

« shall » (doit) dans le texte final a été échangé, en catastrophe et dans la confusion la plus totale, contre un « should » (devrait), afin d'éviter que la délégation américaine refuse un accord qui lui imposerait des contraintes explicites (et qui devrait sans doute passer par le Sénat américain pour approbation), illustre la force de ce cadrage discret.

Le socle profond : de l'incapacité à poser des limites

Cette analyse serait incomplète si elle n'abordait pas les questions sur lesquelles les négociations à la COP21 *ne portaient pas*. Aucune référence par exemple aux énergies fossiles, ni donc aux subventions dont celles-ci jouissent à travers le monde. Ces subventions ont été estimées à près de 500 milliards de dollars – ou 5 000 milliards si on inclut les coûts engendrés par la combustion des fossiles, soit 5 à 50 fois les subventions accordées aux énergies renouvelables¹⁹. Malgré ces chiffres désormais bien établis, le cadrage des négociations onusiennes continue à faire l'impasse sur cette question. On comprend pourquoi si on se rappelle que ces négociations réunissent des pays exportateurs d'énergies fossiles qui subventionnent l'exploration et la mise en place de nouvelles mines et de nouveaux gisements, des pays industrialisés qui accordent des garanties à l'exportation à leurs entreprises énergétiques, et des pays en développement qui achètent la paix sociale en accordant des subventions à la consommation. La formulation alambiquée sur l'objectif à long terme – l'article quatre de l'Accord stipule la nécessité de « parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle » – témoigne de la lutte acharnée des pays pétroliers, charbonniers et gaziers pour éviter toute référence aux énergies fossiles. Ils sont rejoints en cela par les grands émergents, qui comptent développer leurs réserves et ne souhaitent pas qu'on leur impose des limites. La formule laisse d'ailleurs toute la latitude à l'utilisation massive, à l'avenir, des « solutions » techniques, du stockage et piégeage du carbone à la géoingénierie.

Pas de référence non plus au commerce mondial et aux institutions qui le régulent. Si l'ébauche d'accord mentionnait le sujet à deux reprises, c'était uniquement pour exiger que les mesures prises pour lutter contre le réchauffement ne constituent pas « des restrictions déguisées au commerce mondial ». Cette « clause de conformité » est incluse dans pratiquement

19. D. Coady, I.W.H. Parry, L. Sears et B. Shang, « How Large Are Global Energy Subsidies? », *Working Paper*, No. 15/105, Washington, D.C., International Monetary Fund (IMF), 2015.

tous les traités environnementaux, alors même que l'impact écologique néfaste des traités sur le libre-échange – course vers le bas en matière de régulation environnementale, augmentation des volumes du transport international, expansion d'un modèle de développement peu soucieux de l'environnement – n'est plus à démontrer. Le silence étourdissant qui régnait à Paris sur ces questions n'est pas fortuit. On sait, au moins pour l'Europe, que le maintien d'un cloisonnement strict entre le régime climatique et le régime du commerce correspondait à une stratégie explicite²⁰. À ceci s'ajoute que les défenseurs les plus ardents du libre-échange ne se trouvent plus seulement au Nord, mais aussi au Sud. Les négociations depuis Copenhague ont montré que le bloc des grands émergents est très éloigné de tout le discours environnemental porté par les ONG sur la crise écologique planétaire. Le problème climatique apparaît désormais, pour la première fois aussi crûment, non pas tant comme un problème environnemental que comme un problème de décarbonisation du capitalisme, mettant en jeu dans cette transformation des intérêts économiques concurrentiels énormes et des enjeux énergétiques vitaux.

L'Accord de Paris sanctionne donc, comme la Convention climat et le Protocole de Kyoto qui l'ont précédé, une approche qui s'interdit d'énoncer clairement – et donc d'affronter – les enjeux d'une ère post-fossile et sous contrainte climatique. Il reste fondé sur la primauté du libre-échange dans un monde où croissance et développement continuent à être pensés comme synonymes. L'impensé fondamental des négociations climatiques est celui d'un monde en développement, construit sur le modèle occidental : après la Chine, c'est à l'Inde d'emprunter un mode de développement très carboné, qui s'accompagne d'une urbanisation sauvage et à pas forcé, et l'Inde sera suivie par d'autres. L'enjeu majeur qui est devant nous est celui d'inventer des voies alternatives de développement, dans une course contre la montre qui s'annonce très rude si la communauté internationale ne veut pas complètement perdre de vue les objectifs de limitation de la hausse des températures qu'elle s'est elle-même fixés.

20. Voir l'article très complet dans *AlterEcoPlus* du 10 décembre 2015, disponible sur : www.alterecoplus.fr [consulté le 25 février 2016].

Après Paris, retrouver un *leadership* européen par l'exemple ?

Traité universel mais fondé sur un « droit mou », l'Accord de Paris entérine une approche par le bas et non contraignante. Compte tenu de l'urgence climatique, on peut le regretter. Néanmoins, si on se réfère aux analyses qui suggèrent que de toute façon, dans les politiques climatiques comme dans d'autres domaines de la régulation environnementale, l'échelle globale paraît beaucoup plus tirée par le niveau national (et local) que l'inverse, cette évolution présente aussi des chances²¹. Elle change surtout la façon d'appréhender le *leadership* dans l'arène climatique : d'une part, l'Accord de Paris ne vivra que s'il est accompagné d'une dynamique qui tire les politiques des pays vers le haut. D'autre part, dans l'ère des politiques climatiques internationales qui s'ouvre, la capacité d'exercer un *leadership* directionnel devient plus que jamais un atout central.

La bonne nouvelle pour l'Europe est qu'elle est bien positionnée pour occuper un rôle clé dans la course vers les « solutions » au changement climatique. Son influence indirecte est bien documentée : dans un article récent publié par des chercheurs de l'université de Leuven en Belgique et du World Resources Institute, un *think tank* proche des démocrates américains, les auteurs constatent l'omniprésence des références à l'Europe dans les débats américains sur le climat²². Leur analyse montre que les politiques climatiques européennes constituent dans beaucoup de domaines le standard normatif et l'exemple empirique à partir duquel – ou contre lequel – s'élaborent les politiques américaines. Cette influence pourrait se transformer en un avantage concurrentiel pour les entreprises européennes, quand le législateur américain adopte des réglementations auxquelles celles-ci se sont déjà conformées, ou quand des entreprises européennes se positionnent pour fournir des technologies de pointe pour

21. D. R. Fisher, *National Governance and the Global Climate Change Regime*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2004 ; E. Ostrom, « Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems », *The American Economic Review*, vol. 100, n° 3, 2010, p. 641-672.

22. D. Belis, P. Joffe, B. Kerremans et Y. Qi, « China, the United States and the European Union: Multiple Bilateralism and Prospects for a New Climate Change Diplomacy », *op. cit.*

la décarbonisation de l'économie américaine. Afin de maintenir cette position, l'UE doit toutefois savoir forger des positions communes et engager les États membres sur une dynamique de transformation. Qu'en est-il ?

L'Europe fait d'abord figure de leader dans le domaine des renouvelables. Elle a vu la dynamique des nouvelles constructions de centrales électriques s'inverser : il y a dix ans, 80 % des nouvelles capacités électriques étaient construites dans le domaine des énergies fossiles. Aujourd'hui, 72 % des nouvelles constructions se font dans les renouvelables²³. Cette transformation en cours doit beaucoup aux politiques mises en place dans quelques États membres comme l'Allemagne, où la part des renouvelables dans la production électrique est passé de 6 % en 2000 à 30 % en 2015. La plus grande économie européenne est devenue, en l'espace d'une décennie, le plus grand producteur d'énergies renouvelables de la région, tout en réduisant ses émissions de 27 % entre 1990 et 2015. Malgré les problèmes que rencontre actuellement la transition énergétique allemande – coûts élevés de la transition, difficultés à réduire le recours au charbon et les émissions dans le secteur des transports, etc. – celui-ci a fait de l'Allemagne un précurseur et un terrain d'expérimentation privilégié pour les transformations à venir. Et l'Allemagne est loin d'être la seule à avoir emprunté cette voie : le Danemark, le Portugal, la Suède et l'Autriche ont tous atteint ou dépassé la barre des 50 % de renouvelables dans la production d'électricité. Quant à la France, elle a enjambé le pas récemment avec sa Loi sur la transition énergétique et la croissance verte. Elle continue toutefois à être tiraillée entre un modèle énergétique hautement nucléarisé – et donc faiblement émetteur de gaz à effet de serre, au moins dans le secteur électrique – et une transition vers un modèle qui reposerait davantage sur les renouvelables et l'efficacité énergétique²⁴. Au niveau mondial, la tendance est pourtant claire : si certains pays continuent à développer leurs capacités nucléaires pour répondre à une demande énergétique croissante, la catastrophe nucléaire de Fukushima a renforcé les réticences des populations et conduit à un renchérissement de cette technologie qui limite la possibilité de son expansion massive dans un futur proche. Compte tenu de la baisse des coûts, l'essor des renouvelables est en

23. REN21, Renewables 2014. Global Status Report, Paris, REN21 Secretariat, 2014.

24. En témoigne la récente polémique sur la fermeture de centrales nucléaires. Alors que la Cour des Comptes estime que 17 à 20 réacteurs devraient être fermés pour respecter les objectifs de la loi en termes de réduction de la demande et d'augmentation de la part des renouvelables, EDF a annoncé ne vouloir fermer qu'une centrale, celle de Fessenheim. Plus de détails disponibles sur : www.latribune.fr [consulté le 27 avril 2016].

revanche appelé à se poursuivre dans les années à venir, surtout dans les pays en développement.

Au niveau européen, deux mesures ont cristallisé les débats ces dernières années :

(1) D'abord, des négociations âpres ont eu lieu, en 2014, autour d'un nouveau « paquet énergie-climat » à l'horizon 2030. La version qui a finalement été adoptée prévoit comme seul objectif contraignant pour les États une réduction des gaz à effet de serre de 40 % par rapport à 1990. Des objectifs non contraignants ont été définis pour la part que doivent atteindre les renouvelables dans la consommation d'énergie (27 %) et pour l'augmentation de l'efficacité énergétique par rapport aux prévisions (27 %). Si l'on considère la dynamique en cours, ces objectifs apparaissent comme beaucoup plus faibles que le fameux « 3 fois 20 » (à l'horizon 2020) du paquet énergie-climat de 2007. Ce décalage s'explique par une situation politique actuelle peu favorable, où des pays refusant de donner plus de compétences aux instances européennes et d'autres voulant protéger leur modèle énergétique et leurs acteurs historiques contre la montée des renouvelables se sont alliés pour bloquer un accord plus ambitieux²⁵. Il s'agit d'une occasion manquée, d'autant plus que presque tous les pays membres (à l'exception notable de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de la France) ont déjà atteint, ou sont sur une bonne voie d'atteindre, leurs objectifs à l'horizon 2020 pour les renouvelables²⁶.

(2) Ensuite, l'idée d'une « Union de l'énergie », vieux rêve depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1952, a été ressuscitée en mars 2014, au pic de la crise ukrainienne, par le président du Conseil européen et ancien premier ministre polonais Donald Tusk. Elle est désormais activement promue par la Commission et son président Jean-Claude Juncker. Une coopération plus étroite dans ce domaine stratégique apparaît en effet nécessaire pour faire face aux défis que posent les tournants énergétiques nationaux, mais aussi des événements et facteurs externes comme le réchauffement climatique, la confrontation avec la Russie, ainsi que les bouleversements en cours sur les marchés mondiaux de l'énergie. Les débats actuels autour de cette question et les mesures proposées – mise en place d'interconnexions électriques et gazières, diversification des sources d'approvisionnement en énergies fossiles, création d'un mécanisme de solidarité en cas de crise – tendent

25. Un article publié par *CarbonBrief* fait état de ces débats : www.carbonbrief.org [consulté le 24 février 2016].

26. Voir l'article du *Guardian* du 16 juin 2015 : www.theguardian.com [consulté le 10 février 2016].

toutefois à privilégier les questions de sécurité d'approvisionnement et d'indépendance énergétique et à marginaliser les enjeux environnementaux et climatiques²⁷. Si l'UE veut regagner un *leadership* dans l'arène climatique, elle doit rectifier le tir et mettre les questions de durabilité et de décarbonisation au centre de ce projet. Cela d'abord parce que la mise en place d'un futur marché énergétique à haute pénétration de renouvelables constitue un défi majeur. Selon ses propres projections²⁸, la part des renouvelables dans l'électricité devrait dépasser 30 % en 2030 et atteindre au moins 55 % en 2050. Les modèles économiques pour un tel marché, qui permettraient d'encourager les investissements sans subventions excessives, de garantir la stabilité du système tout en s'accommodant d'un fonctionnement plus décentralisé et flexible, et de combattre la précarité énergétique afin d'assurer un soutien à long terme de la transition, restent à inventer.

Les transitions énergétiques en cours en France et en Allemagne, au lieu de constituer des freins à la formulation d'une politique énergétique commune, devraient aujourd'hui être le moteur d'une telle transformation de l'Europe en Union de l'énergie²⁹. Cela suppose de dépasser les tropismes nationaux et de trouver des réponses à quelques-uns des défis centraux auxquels se voient confrontées ces transitions. Pour la France, il s'agit surtout de mettre fin à l'instabilité réglementaire qui a caractérisé ses politiques énergétiques dans la dernière décennie³⁰. Cette instabilité a un coût économique et politique direct, comme le soulignait un rapport de la Cour des comptes publié en 2013, donc avant l'adoption de la loi sur la transition énergétique³¹. À la fin du rapport, la Cour formule des recommandations, dont celle de « regrouper et simplifier les différents dispositifs de soutien et d'accompagnement. Une fois définis et correctement quantifiés, ils devront demeurer stables, afin de permettre aux acteurs de s'engager dans des investissements de longue durée ». La Cour touche ici au cœur du problème, puisque le manque de prévisibilité et de cohérence des politiques françaises en matière de renouvelables a,

27. Voir le site de la Commission à ce sujet : ec.europa.eu [consulté le 20 février 2016], ainsi qu'un article récent paru sur EurActiv.fr : www.euractiv.fr [consulté le 20 février 2016].

28. Commission européenne, « Energy Roadmap 2050. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions », COM(2011) 885 final, 15 décembre 2011.

29. A. Rüdinger et S. Aykut, « Les transitions énergétiques allemande et française. Convergence ou divergence dans le cadre européen ? », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 16, 2015, p. 389-407.

30. S. C. Aykut, *Ohne Aufwind. Erneuerbare Energien in Frankreich*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 2013.

31. Cour des comptes, « La mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat », Cour des comptes, Paris, 2013.

malgré des conditions géographiques et climatiques très favorables pour ces énergies, ralenti l'investissement dans ce domaine et empêché l'essor d'une industrie des renouvelables. Après l'adoption de la nouvelle loi, tout dépendra maintenant des décrets d'application : ce n'est qu'après leur publication qu'on pourra juger de la volonté du régulateur français de réellement tourner la page.

Pour l'Allemagne l'enjeu majeur consiste à assurer la compatibilité et l'acceptabilité de ses choix énergétiques dans le cadre européen. Plusieurs études et prises de parole récentes font état des risques que la restructuration de l'offre énergétique allemande ferait peser sur le système électrique européen³² et appellent à une « européanisation » du tournant énergétique allemand³³. Si le tournant énergétique allemand n'est pas la seule source d'instabilité au niveau européen – les questions de pic de la demande en sont une autre –, il met à nu les insuffisances du système européen, surtout dans l'optique où les défis qui sont aujourd'hui visibles en Allemagne se présenteront rapidement à l'échelle de l'Europe. La transformation en cours du marché électrique européen fait de l'Allemagne un cas d'école pour tester des solutions en vue de renforcer la compatibilité et la coordination entre systèmes nationaux. Une européanisation du tournant allemand est d'ailleurs dans l'intérêt allemand : si la décision de s'engager dans l'*Energiewende* a été prise sans consultation des partenaires européens, l'Allemagne a désormais besoin de ses voisins pour équilibrer les fluctuations sur son territoire et maîtriser les coûts de sa transition.

Cette recherche de solutions nouvelles pour des enjeux d'avenir devrait être vue comme une chance par l'Union européenne. Elle pourrait ainsi montrer la voie vers des systèmes énergétiques durables et construire un modèle dont le rayonnement pourrait s'étendre, s'il était fonctionnel, à l'Est et au Sud de l'Europe, voire au-delà. C'est ce type de *leadership* indirect qui sera déterminant dans le nouveau régime climatique, à la fois pour s'assurer que l'Accord de Paris ne reste pas lettre morte, et pour aborder en bonne position la compétition qui s'ouvre entre les voies multiples de la décarbonisation au niveau mondial.

32. H. Védrine, « La décision de l'Allemagne sur le nucléaire perturbe la France », *Les Échos*, 6 décembre 2011 ; *Centre d'analyse stratégique, La transition énergétique allemande est-elle soutenable ?*, Paris, 2012.

33. J. Weimann, « Atomausstieg und Energiewende : wie sinnvoll ist der deutsche Alleingang ? », *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, vol. LXII, n° 12, 2012, p. 34-38 ; S. Fischer / O. Geden, *Die deutsche Energiewende europäisch denken*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2011.

Les dernières publications du Cerfa

- M. Engler, « [Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe](#) », *Notes du Cerfa*, n° 129, mars 2016.
- L. Fix et A.-L. Kirch, « [L'Allemagne et le Partenariat Oriental](#) », *Notes du Cerfa*, n° 128, février 2016.
- C. Major et C. Mölling, « [Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande](#) », *Notes du Cerfa*, n° 127, décembre 2015.
- G. Tzogopoulos, « [Les relations gréco-allemandes en temps de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.
- N. Wissmann, « [L'« Alternative pour l'Allemagne » : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 125, septembre 2015.
- G. Felbermayr, « [Le débat du TTIP en Allemagne](#) », *Notes du Cerfa*, n° 124, juin 2015.
- F. Diechtl et S. Fischer, « [Sous de nouveaux auspices : processus de transition et modèles de coopération au sein des relations énergétiques franco-allemandes](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 26, juin 2015.



ifri

institut français
des relations
internationales