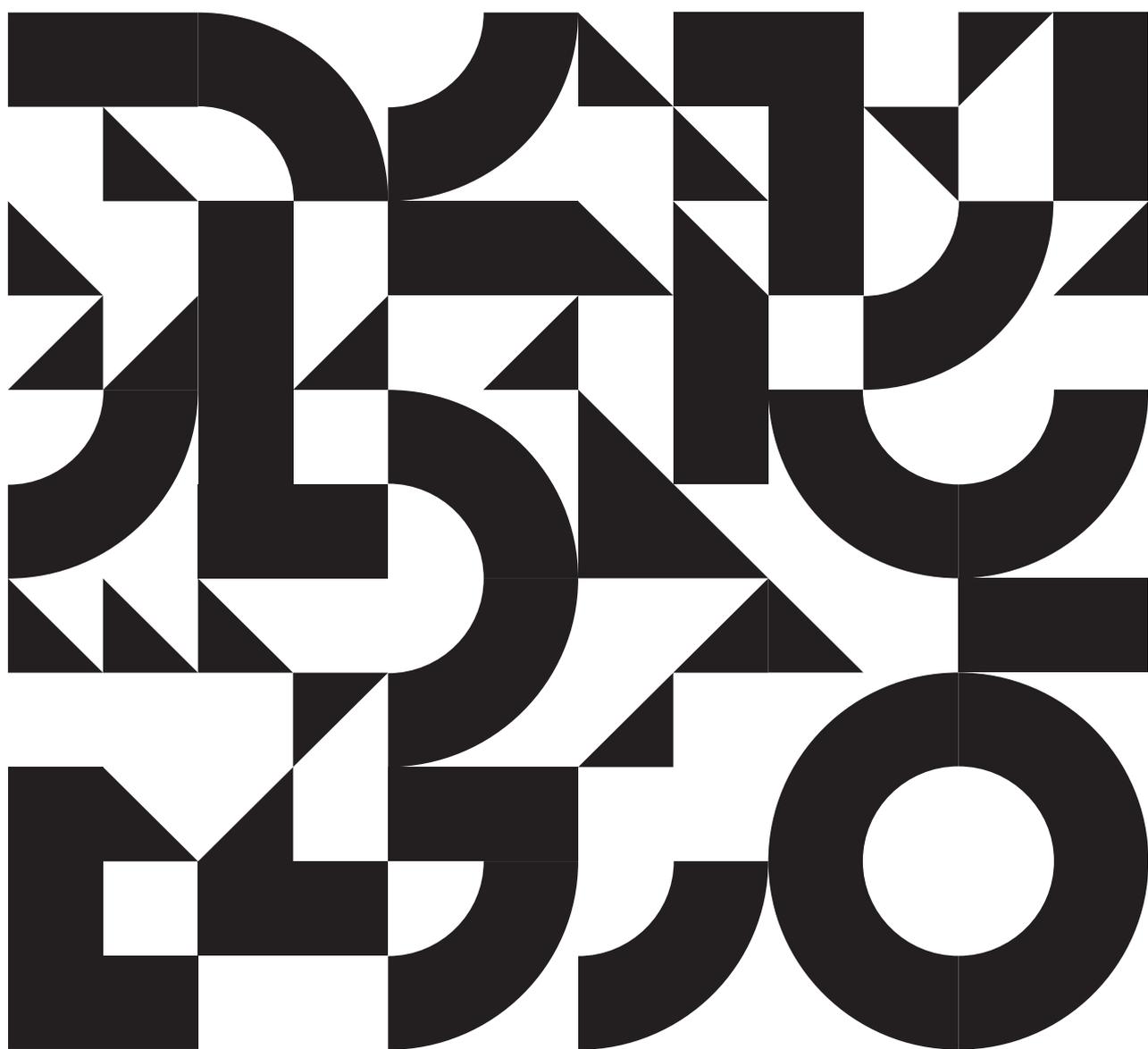


Poser les bases d'une approche géopolitique de la crise climatique

NOTE DE TRAVAIL - AVRIL 2021



Poser les bases d'une approche géopolitique de la crise climatique

AUTEUR
CAMILLE ROUSSAC

AVANT-PROPOS
DAVID DJAÏZ, SHAHIN VALLÉE

45, RUE D'ULM 75005 PARIS
LEGRANDCONTINENT.EU
GEG@ENS.FR

POUR CITER L'ÉTUDE
CAMILLE ROUSSAC, POSER LES BASES D'UNE APPROCHE
GÉOPOLITIQUE DE LA CRISE CLIMATIQUE, GROUPE D'ÉTUDES
GÉOPOLITQUES, NOTE DE TRAVAIL 11, AVRIL 2021.

Index

- 4 **AVANT PROPOS**
- 7 **INTRODUCTION**
- 8 **LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES NOUS OBLIGENT À REPENSER LES RELATIONS INTERNATIONALES**
- 8 Les émissions de gaz à effet de serre sont des externalités négatives globales
- 9 La lutte contre les changements climatiques suppose une réforme des modèles de développement qui ne peut intervenir dans un seul pays
- 10 La catastrophe climatique est une catastrophe géopolitique
- 12 **LA CHINE ET LES ÉTATS-UNIS SONT ENTRÉS DANS UNE COURSE À LA PUISSANCE CLIMATIQUE, QUI POURRAIT RAPIDEMENT TROUVER SES LIMITES**
- 12 Chine et États-Unis sont entrés dans une compétition pour la place de première superpuissance bas-carbone
- 14 L'affrontement US-Chine pourrait miner le multilatéralisme climatique
- 15 L'affrontement pourrait prendre le pas sur l'efficacité
- 15 Ni la Chine ni les États-Unis ne remettent en cause leurs modèles de développement
- 17 **LE POSITIONNEMENT DE LA FRANCE ET DE L'UE EN LEADER DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES EST FRAGILE**
- 18 La France entre leadership international et reculs nationaux
- 19 L'Union européenne ne s'est pas encore dotée d'une stratégie internationale sur le climat
- 20 **IL FAUT DÉPASSER L'APPROCHE MORALO-JURIDIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES PRIVILÉGIÉE PAR LES MOUVEMENTS ÉCOLOGISTES**
- 20 Les limites de la posture morale du « colibri »
- 22 Une conception exclusivement juridique des enjeux mondiaux
- 23 **L'ACCORD DE PARIS DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ MAIS SA LOGIQUE DOIT ÊTRE DÉPASSÉE**
- 23 L'Accord de Paris a représenté une étape essentielle du processus de coordination internationale sur les enjeux climatiques
- 23 L'Accord de Paris n'impose pas d'objectifs contraignants et ne garantit pas la cohérence interne des objectifs
- 24 Plus généralement, l'échec partiel de l'Accord de Paris doit conduire à dépasser la logique de promesses perpétuelles
- 25 **PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE DOCTRINE GÉOPOLITIQUE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**
- 25 Réinvestir toutes les instances du multilatéralisme, relier leurs puissances normatives et rassembler les affinitaires autour de l'enjeu climatique
- 27 Créer un groupe de pays affinitaires : le « Green 20 »
- 28 Investir dans le soft power écologique
- 28 Décloisonner les administrations en charge
- 30 **CONCLUSION**

Avant-propos

DAVID DJAÏZ • NORMALIEN,
ÉNARQUE, IL EST AUJOURD'HUI
HAUT-FONCTIONNAIRE ET
ENSEIGNE À SCIENCES-PO

SHAHIN VALLÉE • DIRECTEUR
DU CENTRE DE GÉOÉCONOMIE DU
DGAP ET ANCIEN CONSEILLER
D'EMMANUEL MACRON À BERCY

Deux impensés minent aujourd'hui la politique extérieure de la France : d'une part sa dimension économique (la géoéconomie), d'autre part sa politisation.

L'organisation politique de l'économie internationale est en train de redevenir une préoccupation centrale pour les pays européens qui l'ont pendant longtemps abandonnée à l'Union européenne ou aux organisations internationales. Il faut dire que la présidence protectionniste de Donald Trump et les ambitions géoéconomiques chinoises matérialisées notamment par la stratégie des Nouvelles routes de la soie ont fait office de cure de déniement accéléré. Le développement de la réflexion géoéconomique encore balbutiante doit nous pousser à sortir du consensus européen mou selon lequel l'économie internationale pouvait s'organiser simplement par l'autorégulation des marchés, le jeu harmonieux du droit et des institutions internationales et le monopole normatif de la Commission Européenne sur les négociations commerciales, ce que Camille Roussac appelle joliment l'approche du colibri dans la mine. Si le multilatéralisme doit certainement rester un horizon et une ambition collective, il devra néanmoins être repensé en profondeur.

L'état du monde présente en effet un visage de prime abord paradoxal. D'un côté nous n'avons jamais été aussi interdépendants et interconnectés, tant sur le plan économique et financier qu'informationnel et humain, ainsi que l'a révélé brutalement la crise COVID que le géographe Michel Lussault a baptisée premier « fait anthropocène total¹ » et comme le constatent tous les jours les climatologues. En effet cette interdépendance ne se limite pas aux citoyens à l'intérieur d'une société ; elle s'étend à tous les humains, et au-delà aux non humains ainsi que l'a montré la propagation extrêmement rapide du microbe de son hôte initial, un animal, vers l'être humain, et comme le rappelle défi climatique chaque jour un peu plus pressant. Cette interdépendance est néanmoins accélérée par les choix politiques qui sous-tendent la libre circulation des marchandises, des capitaux et des informations ainsi que l'explosion des nouvelles technologies.

Cependant, l'État-nation n'en demeure pas moins une réalité politique solidement ancrée, ainsi que l'a montré Pascal Ory dans son dernier livre². Cette « mondialisation de l'État-nation » s'accompagne d'un regain des projets souverainistes, parfois agressifs, presque partout dans le monde, à l'exception peut-être de l'Europe de l'Ouest. Au Brésil, en Inde, en Chine, en Russie et même aux États-Unis sous l'ère Trump, les dirigeants nationalistes adoptent un discours autoritaire et non coopératif.

Il ne résulte donc pas de cette intégration croissante, financière, économique et informationnelle, une forme de symétrisation du monde comme on le croyait communément et naïvement dans les années 1980-1990 (comme le proclamait

1 — Michel Lussault, Chroniques de géo virale, Ecole urbaine de Lyon, 2020.

2 — Pascal Ory, Qu'est-ce qu'une nation ?, Gallimard, 2020.

notamment Thomas Friedman dans son essai à succès *The world is flat*). Au contraire, les rentes monétaires et financières, consolidées par les crises de 2008 et 2020, technologique depuis la fin des années 1990, couplées au retour de nationalismes parfois agressifs contribuent à renforcer les asymétries dans un monde pourtant de plus en plus interdépendant.

C'est précisément ce « désajustement » entre intégration accrue et retour des asymétries de puissance qui rend notre monde instable et dangereux. Le multilatéralisme promu après l'effondrement de l'URSS est peu à peu remplacé par la multipolarité - qui renvoie à un monde davantage « thucydidien » dans lequel quelques géants s'affrontent, pour le moment sans recourir à la confrontation militante directe, par le truchement de la monnaie, du commerce, de la lutte technologique, mais sans parvenir à l'hégémonie.

Il en résulte que la politique internationale promue par l'UE et la France ne peut plus avoir pour seule hypothèse de travail la symétrisation du monde, et ne peut plus reposer simplement sur des corpus de valeurs et de règles qui ont montré leurs limites. C'est ce constat qui fonde les appels à une autonomie stratégique européenne. Mais ces références font semblant d'ignorer la dimension fondamentalement politique de la politique étrangère et la difficultés d'accoucher d'un cadre à l'action internationale commune pour une Europe au Demos et Kratos encore balbutiant. Sur ce point d'ailleurs, les deux auteurs de cette préface ne sont pas complètement d'accord : quand l'un (Shahin Vallée) pense qu'il est urgence d'accélérer l'advenue d'un demos européen, l'autre (David Djäiz) estime quant à lui que le principe démocratique restera pour longtemps enraciné dans les nations et que l'Europe-puissance doit surtout travailler son kratos.

Malgré ces divergences, nous partageons la conviction qu'il ne faut pas s'arrêter au combat pour l'émergence d'une autonomie stratégique européenne mais qu'il est nécessaire d'imaginer une nouvelle architecture de la mondialisation qui permette de prendre en charge les menaces résolument globales qui pèsent sur nous, à commencer par le changement climatique, tout en tenant compte du retour des souverainetés nationales ou régionales et des nouvelles asymétries potentiellement défavorables à l'Europe qu'imposent le pouvoir de marché du capitalisme de plateforme américain et du capitalisme de surveillance étatisé chinois.

La géoéconomie climatique et la repolitisation de la question des relations internationales constituent en ce sens deux voies prometteuses pour une nouvelle politique étrangère européenne et française. Pourquoi ? Tout d'abord en ce qu'elles organisent une sortie de la naïveté du village global. Est-ce que l'Union Européenne peut faire l'économie en matière climatique comme ailleurs du rapport de force ? Par exemple en articulant une position ambitieuse d'inclusion des normes environnementales, sociales et sanitaires dans tous les accords commerciaux et les règles de l'OMC, en préparant un cadre solide de taxation carbone aux frontières pour montrer son pouvoir de dissuasion ou enfin en armant son arsenal de sanction de manière à le rendre plus offensif face aux manquements climatiques ou de violation des droits de l'homme. La constitution d'un endettement commun pour financer le plan de relance devrait permettre de faire un pas en ce sens.

En outre, s'il est plus efficient de laisser l'UE négocier les accords commerciaux au nom de tous, la dimension stratégique de ces accords doit redevenir

un objet de débat politique y compris national en amont du mandat de négociation confié à la commission. Les européens doivent d'une part se préparer à un monde dans lequel ce cadre coopératif s'effondre (sortie unilatérale US, ou pandémie /choc mondial) ou s'effrite (création d'institutions régionales, souvent inféodées à une puissance régionale, qui concurrencent l'ordre libéral international : AIIB, Chiang Mai, ou développement de zones monétaires numérique d'un nouveau type).

Il est cependant peu probable de pouvoir repolitiser la politique étrangère en Europe, et notamment son volet le plus immédiatement aux mains des institutions européennes sans accepter de repolitiser la question internationale en France. Il faut donc accepter de sortir d'un consensus politique national de façade qui reflète la confiscation du débat sur la politique étrangère d'une part par les services diplomatiques, d'autre part les intérêts commerciaux français.

Ces débats politiques seront inévitables pour ce qui est de la question climatique. A l'heure où l'on se réjouit à juste titre du retour des Etats-Unis dans l'accord de Paris et des engagements de la Chine pris en la matière, il est bon de se rappeler que si l'accord de Paris offre un cadre d'engagement utile, il n'est en rien contraignant. A la fin 2018, seuls 16 pays sur 197 signataires de l'Accord de Paris respectaient effectivement la trajectoire et les engagements pris. La dimension géopolitique de la politique climatique reste un sujet largement déserté et incompris, y compris par les économistes et environnementalistes. L'Accord de Paris aussi important symboliquement soit-il repose sur un double espoir naïf : d'une part que les engagements suffisent à produire des effets sans mécanisme de sanction, de contrôle ou d'internalisation des manquements ; d'autre part que l'interconnexion des marchés de droits à polluer à l'agenda des négociations de la COP et la convergence des prix du carbone mondiaux permettront d'assurer une transition climatique rapide et efficace en évitant les scénarios de réchauffement climatiques les plus disruptifs.

Aussi, le travail de Camille Roussac qui tente de dessiner les contours d'une politique étrangère climatique est salutaire. La dénonciation de la stratégie européenne en la matière, est juste mais les alternatives à celle-ci restent difficiles à cerner. Or, nous entrons dans un monde où les deux plus grandes puissances du moment, États-Unis comme Chine, semblent déterminées à faire de la lutte contre le changement climatique un levier diplomatique central. Côté américain, la présidence de Joe Biden cherche à rompre avec le climato-scepticisme de l'ère Trump et à reconquérir un leadership écologique et démocratique sur un « monde libre » aux contours de plus en plus flous. Côté chinois, l'annonce spectaculaire de Xi Jinping, promettant la neutralité carbone de son pays pour 2060, a constitué un coup de tonnerre absurdement passé sous silence en France. Le nouveau Plan Quinquennal semble en retrait par rapport à ces engagements verbaux mais il ne faut pas sous-estimer le potentiel d'une économie chinoise qui pour des raisons de prestige (la nouvelle course pour la lune) comme d'indépendance géostratégique déciderait d'une transition énergétique agressive.

Ce sont autant de questions que les deux textes stimulants publiés par le Grand Continent ouvrent en rappelant d'une part l'entrée de la question climatique dans la politique internationale, et d'autre part la nécessité d'accepter la conflictualité et le débat dans la politique étrangère nationale et européenne.

Poser les bases d'une approche géopolitique de la crise climatique

CAMILLE ROUSSAC • HAUTE
FONCTIONNAIRE, LE NOM EST UN
PSEUDONYME

INTRODUCTION

Le sommet pour le climat organisé par les États-Unis les 22 et 23 avril dernier a donné lieu à une série d'annonces des principales puissances de la planète sur leur ambition climatique. Dans un contexte marqué par les tensions internationales, entre la Chine et les États-Unis bien sûr, mais aussi avec la Turquie et la Russie, et alors que les dirigeants de tous ces pays se sont exprimés lors du sommet, celui-ci montre l'importance la dimension géopolitique de la question climatique. De fait, la lutte contre les changements climatiques ne peut être efficace que si elle engage les principaux émetteurs de gaz à effet de serre sur le plan international¹. Ainsi, les défis que posent les changements climatiques et la transition bas-carbone devraient nous obliger, comme le dit le spécialiste des relations internationales Dominique Moïsi, à « aborder le monde différemment² ».

Pourtant, ceux qui animent ce débat en France, et en particulier les mouvements politiques qui souhaitent mettre l'écologie au cœur de leur programme, ne semblent pas mettre cette dimension au cœur de leurs discours. Si les écologistes investissent davantage le champ des relations internationales depuis les négociations avortées de Copenhague et l'Accord de Paris, ils ne se sont pas encore dotés d'une véritable doctrine *géopolitique sur le climat*. Les programmes politiques qui souhaitent se saisir du sujet et s'engager dans une lutte résolue contre les causes du changement climatique et ses effets doivent donc compléter leur approche par une géopolitique du climat aujourd'hui en grande partie absente. Ils doivent se résoudre à adopter une politique étrangère basée sur l'analyse et l'anticipation des comportements des autres acteurs importants de la planète, notamment étatiques et qui prend en compte ces éléments pour proposer des solutions efficaces à l'atteinte de l'objectif de la réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial.

1 — Réduire les émissions de gaz à effet de serre dans un seul pays, fût-ce un émetteur important, n'est pas suffisant pour limiter significativement le réchauffement climatique. En outre, sans coordination internationale, les politiques de réduction d'émissions dans un pays ont tendance à déplacer les émissions : l'importation des biens les plus carbonés remplace la production nationale et, au final, les émissions mondiales baissent peu voire ne baissent pas du tout.

2 — Chronique pour Les Echos, 3 oct. 2020. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/quand-le-rechauffement-climatique-sinvite-dans-la-geopolitique-1251473>.

Nous proposons tout d'abord de détailler en quoi les changements climatiques nous obligent à repenser les relations internationales (1), leurs causes, leurs conséquences et les moyens de lutter contre étant tous les trois intrinsèquement de nature globale. La lutte sino-américaine pour la puissance climatique qui semble débiter (2) et le défi pour la France et l'Union européenne de conserver leur place de leader de la lutte contre les changements climatiques (3) soulignent l'importance d'une telle réflexion. Or, si cette dimension mondiale n'est pas ignorée des mouvements écologistes, ceux-ci doivent dépasser leur approche exclusivement moralo-juridique actuelle (4), pour se doter d'une véritable doctrine géopolitique qui dépasse la simple logique « du bas vers le haut » de l'Accord de Paris (5).

Nous pourrions alors dresser les contours d'une nouvelle doctrine géopolitique des changements climatiques (6), autour de quatre pistes prolongeant les réflexions d'Arthur Mira pour le Groupe d'études géopolitiques³. Il faut tout d'abord désenclaver la question climatique pour la diffuser à l'ensemble des instances du multilatéralisme à l'aide d'une approche en 3 « R » : réinvestir toutes les instances du multilatéralisme ; relier leurs puissances normatives ; rassembler les pays affinitaires autour d'un club d'états ambitieux. En parallèle, un groupe de pays affinitaires pourrait être créé : le « Green 20 ». Il convient en outre d'investir le *soft power* climatique de la France et de l'Union européenne. Enfin, il faudra pour mettre en œuvre cette dynamique, décloisonner les administrations en charge des enjeux climatiques, internationaux et économiques.

1. LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES NOUS OBLIGENT À REPENSER LES RELATIONS INTERNATIONALES

Que les changements climatiques représentent un problème mondial, cela fait aujourd'hui consensus. C'est une donnée forte du débat public depuis au moins les retentissements qu'ont eus l'Accord de Paris en 2015 et les marches pour les spécificités de la question des changements climatiques. Mais contrairement à d'autres enjeux de politiques publiques, il ne s'agit pas seulement d'une préoccupation partagée par de nombreux pays et pour laquelle on peut faire le choix d'une plus ou moins grande coordination des politiques nationales. Une politique de transition bas-carbone doit, pour être efficace, être *avant tout* pensée dans sa dimension mondiale et ce pour une triple raison : le caractère mondial de l'externalité négative associée à l'émission des gaz à effet de serre ; la remise en cause du modèle de développement capitaliste qu'il suggère ; enfin, l'impact exceptionnel des changements climatiques sur les relations internationales.

1.1. Les émissions de gaz à effet de serre sont des externalités négatives globales

3 — Arthur Mira, Une France, puissance verte et européenne. Réflexions sur une politique étrangère, écologiste et sociale, Groupe d'études géopolitiques, Note pour l'action 5, septembre 2020.

Une propriété fondamentale des émissions de gaz à effet de serre est que leur localisation n'a aucune importance. Où qu'elle soit émise, une tonne de CO₂ a, du point de vue des changements climatiques, strictement le même impact⁴. Cette propriété est connue mais ses conséquences politiques ne sont pas toujours suffisamment tirées. Une mesure permettant d'éviter l'émission d'une tonne de CO₂ a ainsi strictement le même impact sur le climat, qu'elle soit adoptée par l'Assemblée nationale, la Douma russe ou le Congrès américain. Il existe peu voire aucun autre enjeu de politique publique, environnemental ou social, qui ait cette propriété de non-localisation, où les choix politiques d'un pays se situant à l'autre extrémité de la planète n'ont pas moins d'impact sur l'augmentation de la température ou la hausse de la fréquence des catastrophes naturelles affectant le territoire national que les choix politiques nationaux.

Un corollaire de cette propriété de non-localisation⁵ est qu'aucun pays ne peut se prémunir contre les modifications du climat. Face à de nombreuses menaces mondiales, des logiques de démondialisation sont théoriquement possibles ou *a minima* envisageables (protectionnisme commercial pour lutter contre des produits agro-alimentaires contenant des produits phytosanitaires ou substitution des « GAFA » par des équivalents européens par exemple). Aucune démondialisation ne peut en revanche protéger un pays contre les effets des changements climatiques. La question des changements climatiques est donc la première question internationale chimiquement pure.

1.2. La lutte contre les changements climatiques suppose une réforme des modèles de développement qui ne peut intervenir dans un seul pays

La lutte contre les changements climatiques suppose une remise en cause du modèle de développement économique capitalistique. La crise écologique remet fondamentalement en cause les possibilités d'espérer une croissance du PIB dans les prochaines décennies et pourrait donc fragiliser considérablement la promesse de progrès et d'amélioration du niveau de vie. Économiquement, les modèles prédisant une « croissance verte », qui suggèrent que l'économie ne sera que plus prospère en investissant massivement dans la transition énergétique, restent fragiles. Ils reposent presque toujours sur l'unique levier d'une moindre « intensité carbone » de l'activité économique (c'est-à-dire le nombre de tonne de CO₂ nécessaires pour produire 1 euro de PIB). Pour atteindre la neutralité climatique en quelques décennies, il faudrait une réduction massive de cette intensité carbone, ce qui n'est pas réaliste avec les technologies actuelles - et reste incertain avec les nouvelles technologies qui pourront être inventées dans un futur proche. Se reposer excessivement sur le concept de « croissance verte » n'est, de ce point de vue, pas très éloigné du discours du président américain George W. Bush, qui misait exclusivement sur les nouvelles technologies pour lutter contre les changements climatiques. De fait, la croissance économique de ces dernières décennies est, en grande partie, fondée

4 — Le même raisonnement peut-être bien entendu tenu pour les autres gaz à effet de serre dont les principaux, outre le dioxyde de carbone, sont le méthane, le protoxyde d'azote et les gaz fluorés.

5 — Dans ce texte il sera fait alternativement référence aux concepts de « changements climatiques » et « réchauffement climatique » pour désigner les modifications climatiques associées à l'augmentation des gaz à effet de serre depuis l'ère préindustrielle.

sur une ressource énergétique bon marché. Le pétrole est une source d'énergie facilement transportable, sûre et efficace. Ne pas pouvoir l'utiliser est, d'un point de vue productiviste un véritable frein, de même que c'est un frein pour les économies en développement de se passer du charbon.

Or il est aujourd'hui extrêmement difficile de remettre en cause rapidement le modèle de croissance capitaliste dans un seul pays, comme le faisant remarquer Emmanuel Macron dans l'interview qu'il a donnée au *Grand Continent*⁶. Une remise en cause unilatérale et non coordonnée de ce modèle est en effet à la fois coûteuse économiquement (notamment en raison de la fuite des capitaux vers des destinations où des profits plus importants à court terme peuvent être attendus) et politiquement (dégradation des relations commerciales et diplomatiques avec nos partenaires). Même les petites étapes sont difficiles à mettre en œuvre : comme le note Stefan Aykut⁷, les engagements nationaux comme celui de la France de ne plus exploiter les hydrocarbures ne règlent pas la question du commerce international des ressources fossiles et de leur exploitation, auxquelles participent des entreprises à capitaux français.

En outre, cette réflexion sur les modèles de développement doit également repenser la politique actuelle d'aide au développement internationale, qui vise à permettre aux pays dits « en développement » de suivre un chemin d'évolution de leur économie similaire à celui suivi par plusieurs pays développés. Si les enjeux climatiques sont progressivement intégrés à la politique de développement menée par la plupart des institutions financières internationales, il s'agit plutôt de privilégier le recours à certaines ressources énergétiques (énergies renouvelables) plutôt qu'à d'autres (énergies fossiles), et de limiter le financement d'actifs échoués (notamment grâce à une meilleure prise en compte des impacts physiques du changement climatique), que de la recherche d'une réelle redéfinition du modèle économique de long terme. Plus généralement, les interdépendances entre les économies en développement, émergentes et développées, rendent nécessaire la simultanéité de la réflexion sur le développement économique des pays en développement et leur transition vers un modèle décarboné.

1.3. La catastrophe climatique est une catastrophe géopolitique

Si les causes des changements climatiques sont structurellement internationaux, il en est de même de leurs impacts sur l'activité humaine. La difficulté supplémentaire posée par les changements climatiques est que les conséquences de l'inaction seront certes irréversibles mais différés dans le temps : ils ne sont pas visibles au moment où l'on doit décider. Le défi que cela impose est considérable, d'abord parce que toute action coordonnée au plan international

6 — « C'est pour cette raison que je crois très profondément que nous sommes à un point de rupture, qui est un point de rupture très profond aussi, en plus de ces rendez-vous politiques, qui est un point de rupture du capitalisme contemporain. Parce que c'est un capitalisme qui s'est financiarisé, qui s'est surconcentré et qui ne permet plus de gérer les inégalités dans nos sociétés et au niveau international. Et on ne peut y répondre qu'en le refondant. D'abord, on n'y répond pas dans un seul pays, j'ai fait une politique d'ailleurs qui ne va pas du tout dans ce sens et je l'assume parfaitement. Aussi vrai que le socialisme n'a pas marché dans un seul pays, la lutte contre ce fonctionnement du capitalisme est inefficace dans un pays. » <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>.

7 — Entretien avec Stefan Aykut, AOC, 12 décembre 2020. <https://aoc.media/entretien/2020/12/11/stefan-aykut-apres-la-cop21-nous-avons-basculé-dans-une-économie-de-la-promesse-perpetuelle/>.

suppose au préalable de se reposer sur un consensus partagé quant aux conséquences de l'inaction. Ce besoin d'un consensus partagé est d'ailleurs ce qui explique l'importance politique des travaux du Giec.

Selon le Giec les changements climatiques vont provoquer, dans le scénario tendanciel⁸ une hausse de la température par rapport à l'ère préindustrielle pouvant dépasser 2°C à l'horizon 2050 et 4°C à l'horizon 2100. Or cette hausse des températures s'accompagnera d'un ensemble de phénomènes : hausse du niveau de la mer pouvant dépasser à 1m à horizon 2100, catastrophes naturelles plus fréquentes et plus destructrices, acidification des océans, etc. Ces phénomènes vont modifier la qualité et les conditions de vie dans toutes les régions du monde. Il faut en outre constater que ces impacts sont très inégalement géographiquement répartis, les pays développés étant globalement moins touchés que les pays en développement (et ayant par ailleurs davantage de ressources pour s'adapter).

Il est toutefois important de ne pas s'en tenir à ces constats sur les impacts physiques des changements climatiques et d'examiner les conséquences *indirectes* de ces phénomènes sur l'activité humaine des régions touchées, telles que les conflits territoriaux ou les migrations. Si les conséquences locales seront terribles pour les populations touchées, leurs conséquences indirectes ne seront pas moins importantes. Les changements climatiques, dans un scénario tendanciel, causeraient vraisemblablement un ensemble de catastrophes à un degré jamais connu dans l'histoire, en particulier pour les pays en développement. Pour ne citer qu'un exemple, une partie importante de l'Inde serait rendue inhabitable d'une part par la hausse des températures alliée à l'humidité⁹ et, d'autre part, par l'inondation de parties entières de métropoles comme Chennai¹⁰ ou Mumbai¹¹, une des villes les plus peuplées au monde. Les déplacements de populations et conflits qui en résultent pourraient donc commencer à apparaître massivement dans les toutes prochaines décennies.

Avant même de créer des vagues de migrations internationales, ces mouvements et les problèmes socio-économico-culturels auxquels ils peuvent être associés pourraient être la source de tensions politiques, de crises économiques ou encore de conflits armés. Ainsi, non seulement les changements climatiques créent des menaces d'un genre nouveau mais ils amplifient également les menaces « classiques » liées à la guerre et à la paix que les enceintes de relations internationales sont habituées à débattre. Cela souligne la nécessité de décloisonner les réflexions sur les changements climatiques d'une part et les enjeux régaliens de défense et de sécurité d'autre part¹². Le Conseil de Sécurité des

8 — Scénario dit « RCP 8.5 ». Les scénarios du Giec sont expliqués simplement et efficacement sur une page dédiée sur le site de Météo France : <http://www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/le-giec-groupe-dexperts-intergouvernemental-sur-levolution-du-climat/les-scenarios-du-giec>.

9 — Mora et al., Global Risk of Deadly Heat, Nature Climate Change, 2019.

10 — <https://www.indiaspend.com/mumbai-kolkata-chennai-may-be-submerged-by-2050-latest-data/>.

11 — Explained: How climate change could impact Mumbai by 2050, The Indian Express, 2019.

12 — Notons à ce titre que le ministère de la défense français a mis sur pied depuis 2017 un « Observatoire géopolitique des enjeux des changements climatiques » en partenariat avec l'Institut des relations internationales et stratégiques qui s'intéresse, par exemple, aux enjeux de sécurité posés par les changements climatiques dans l'Ouest de l'océan indien, en identifiant comme risques majeurs

Nations Unies a ainsi identifié, en 2019, les changements climatiques comme un « multiplicateur de risque¹³ » et une analyse du département de défense américain explicitait, dès 2014 que les effets indirects des changements climatiques « sont des multiplicateurs de menaces qui aggraveront les facteurs de stress à l'étranger tels que la pauvreté, la dégradation de l'environnement, l'instabilité politique et les tensions sociales - des conditions qui peuvent favoriser l'activité terroriste et d'autres formes de violence¹⁴. ».

2. LA CHINE ET LES ÉTATS-UNIS SONT ENTRÉS DANS UNE COURSE À LA PUISSANCE CLIMATIQUE, QUI POURRAIT RAPIDEMENT TROUVER SES LIMITES

Dans le contexte du changement d'administration aux États-Unis et présence toujours plus grande la Chine sur la scène diplomatique, 2021 pourrait être le théâtre d'un affrontement entre les États Unis et la Chine pour le rôle de première puissance climatique, avec comme horizon la COP26 à Glasgow, en novembre de cette année. Cette volonté de puissance passe non seulement par le *leadership*, c'est-à-dire la capacité à façonner l'agenda climatique, mais aussi la domination effective, économique et stratégique afin d'imposer ses choix et d'en retirer les plus grands bénéfices. Si l'engagement de la Chine et des États-Unis sur le terrain de la lutte contre les changements climatiques est une bonne nouvelle, cet affrontement pourrait ne pas conduire mécaniquement à une réduction des émissions de gaz à effet de serre aussi ambitieuse qu'il serait nécessaire et pourrait même avoir des conséquences néfastes.

2.1. Chine et États-Unis sont entrés dans une compétition pour la place de première superpuissance bas-carbone

Le président des États-Unis fraîchement élu Joe Biden a fait de la réintégration de son pays dans l'Accord de Paris le symbole du retour des États-Unis à une politique, si ce n'est multilatéraliste, au moins coopérative sur le plan international, en opposition à l'orientation prise par Donald Trump. Le sommet des leaders sur le climat les 22 et 23 avril représente à ce titre un coup médiatique réussi. Alors que, sur les autres enjeux internationaux, Joe Biden est loin d'avoir effectué un virage à 180° par rapport à son prédécesseur, la question climatique pourrait représenter pour le nouveau président, spécialiste aguerri des affaires étrangères, le principal enjeu sur lequel les États-Unis entendent exercer un *leadership* multilatéral. La nomination de l'ancien secrétaire d'Etat John Kerry comme représentant spécial des États-Unis pour le climat, poste créé pour l'occasion, est un marqueur significatif de cette ambition. Si les oppositions seront fortes au plan national, notamment du parti républicain, l'approche internationale de l'ambition climatique pourrait être davantage transpartisane¹⁵,

associés aux changements climatiques l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des actes terroristes ou des crises sanitaires.

13 — <https://www.un.org/peacebuilding/fr/news/climate-change-recognized-%E2%80%99threat-multiplier%E2%80%99-un-security-council-debates-its-impact-peace>.

14 — Traduction de l'auteur. <https://www.americansecurityproject.org/qdr-the-national-security-challenge-of-climate-change/>.

15 — Sur le modèle de l'US Climate alliance, groupe de 26 états américains engagés dans le respect de l'accord de Paris et comprenant quatre état dirigés par un gouverneur républicain (Massachusetts,

notamment si elle est vue comme une dimension de la sécurité nationale et de l'affrontement avec la Chine. Plusieurs figures républicaines critiquent ainsi aujourd'hui le manque de garanties données par la Chine dans son ambition climatique, alors même que le parti a largement freiné les initiatives, même modestes, allant dans le sens d'une transition bas-carbone aux États-Unis¹⁶.

Cette ambition devrait en effet se confronter à celle de la Chine de Xi Jinping, qui a annoncé, le 22 septembre dernier, à la surprise générale, y compris d'une partie de son administration¹⁷, adopter un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2060. Comme le note Pierre Charbonnier dans son article pour le *Grand Continent*¹⁸, cette annonce peut se lire comme l'amorce d'une volonté de donner à la Chine un statut de puissance climatique. La Chine a d'ailleurs annoncé, le 1er février dernier, le lancement de son marché carbone, couvrant plus de 2000 centrales à charbon et au gaz¹⁹ et, pour la première fois lors du sommet climat du 22 avril, une trajectoire de réduction de sa consommation de charbon.

Cette compétition pour devenir la première superpuissance bas-carbone requiert la mobilisation de tous les outils à disposition d'un pays pour asseoir son *leadership* climatique. L'ambition climatique traverse alors l'ensemble de la politique extérieure : inclusion de clauses climatiques dans les accords commerciaux, sanctions financières contre les pays ne respectant pas leurs engagements. Les annonces récentes de nominations, dans l'administration Biden, d'une coordinatrice fédérale du climat pour la Maison Blanche, Gina McCarthy (ancienne directrice de l'agence américaine pour la protection de l'environnement) et de l'ancien directeur de l'investissement soutenable chez BlackRock comme directeur du Conseil économique national montrent le caractère transversal que cette administration entend donner à la politique climatique. La question des déchets, dont l'incinération provoque à la fois des émissions de gaz à effet de serre et des pollutions locales, et un exemple frappant de ces nouvelles conflictualités à la fois commerciales et géopolitiques, et qui demandent aussi de se placer sur le terrain des valeurs. Ainsi, le 1er janvier dernier, la dernière phase de l'interdiction totale de l'importation des déchets solide est entrée en vigueur en Chine²⁰ après plusieurs années de restrictions successives, créant des tensions avec les principaux consommateurs de plastique. En parallèle, l'Union interdit, également depuis le 1er janvier, l'exportation de plastique non trié vers les pays non membres de l'OCDE (dont la Chine, donc), en raison de la faible confiance des européens dans les opérations de recyclage

Vermont, Maryland et Montana)

16 — Jordan Schneider, Why Xi Is All In On Climate Change, ChinaTalk podcast, Octobre 2020 <https://www.lawfareblog.com/chinataalk-why-xi-all-climate-change>.

17 — Concernant les dessous de cet annonce, voir l'article de Bloomberg News The Secret Origins of China's 40-Year Plan to End Carbon Emissions <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-11-22/china-s-2060-climate-pledge-inside-xi-jinping-s-secret-plan-to-end-emissions>.

18 — Pierre Charbonnier, Le tournant réaliste de l'écologie politique, Le *Grand Continent*, septembre 2020. <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/09/30/le-tournant-realiste-de-lecologie-politique/>.

19 — Toothless Initially, China's New Carbon Market Could Be Fearsome, Scott Carpenter, Forbes.com. <https://www.forbes.com/sites/scottcarpenter/2021/03/02/toothless-at-first-chinas-carbon-market-could-be-fearsome/?sh=57a75ff42af1>.

20 — La Chine interdisait déjà l'importation de déchets plastiques depuis 2018.

effectuées par les pays en développement et la volonté de développer l'industrie du recyclage en Europe²¹. Cela montre le lien étroit entre enjeux moraux, décisions économiques et volonté de puissance. Le cas extrême de la logique de puissance est en effet le conflit ouvert entre deux pays dont l'impact sur le climat est jugé comme menaçant sa sécurité. Le caractère extensif qu'a pris le concept de sécurité nationale dans la doctrine géopolitique américaine²² et le lien entre sécurité et climat - que Joe Biden a explicitement fait durant sa campagne²³, suggère que cette éventualité est loin d'être à totalement écarter.

2.2. L'affrontement US-Chine pourrait miner le multilatéralisme climatique

Cet affrontement pour la place de superpuissance climatique pose plusieurs problèmes. D'une part il s'agit par définition d'une logique compétitive et non coopérative. Si celle-ci peut être vertueuse si elle conduit à inciter chaque partie à relever son ambition, la lutte contre les changements climatiques nécessitera un haut degré de coordination (politique, scientifique et technologique, économique) et une logique purement compétitive risquerait de faire passer au second plan l'enjeu coopératif. Cette logique suggère un raisonnement en gains relatifs (assurer une suprématie sur le compétiteur) et non en gains absolus (réduire les émissions mondiales en dessous du niveau permettant de limiter les changements climatiques). Or seule compte, dans la lutte contre les changements climatiques, la quantité d'émissions finalement émises au niveau mondial.

Enfin la seule logique de puissance ne conduit pas une solidarité Nord-Sud pourtant indispensable s'agissant des changements climatiques. Certes, la volonté de *leadership* peut s'accompagner d'une volonté d'amplification de la coopération nord-sud (notamment financière) afin de garantir une hégémonie et d'éviter que les pays récipiendaires du soutien tombent dans la sphère d'influence d'un concurrent. Mais comme l'ont montré certaines expériences passées comme la *Belt and Road Initiative*²⁴, cette logique peut conduire à accroître la dépendance des pays en développement. Ils pourraient se retrouver marginalisés, dans la lutte contre les changements climatiques, par cette logique de puissance et, n'y retrouvant pas leur compte, de désintéresser de la question climatique accaparée par les deux principales puissances. Or la lutte contre les

21 — Recyclers fret as EU plastic waste export ban comes into force, Euractiv, 7 janvier 2021. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/recyclers-fret-as-eu-plastic-waste-export-ban-comes-into-force/>.

22 — Voir l'utilisation de cet argument pour justifier des mesures extraterritoriales à l'encontre de certains pays comme l'Iran ou encore en matière commerciale.

23 — Joe Biden, alors candidat aux primaires démocrates avait mis en avant ces enjeux lors de l'interview spéciale « changement climatique » sur CNN en septembre 2019 : « [Le changement climatique] réduit considérablement notre sécurité nationale (...) La première chose qui s'est produite lorsque le président Obama et moi avons été élus: nous sommes passés dans ce qu'ils appellent the tank, au Pentagone. Nous avons eu le briefing sur les plus grands dangers auxquels notre sécurité est confrontée. Vous savez ce qu'ils nous ont dit? C'est le changement climatique. La plus grande préoccupation pour la guerre et les perturbations dans le monde, après un échange nucléaire immédiat. » Traduction de l'auteur. <https://edition.cnn.com/videos/politics/2019/09/05/joe-biden-climate-change-town-hall-military-personal-vpx.cnn/video/playlists/climate-change/>.

24 — Voir par exemple Tenenbaum, 2019, Belt and Road Initiative: quels enjeux pour la Chine et ses partenaires?.

changements climatiques a besoin d'un recul des émissions partout, pas seulement en Chine et aux États-Unis.

2.3. L'affrontement pourrait prendre le pas sur l'efficacité

La compétition pour la place de superpuissance bas-carbone repose sur l'idée de gains élevés associés au statut de pionnier de la transition bas-carbone. Or il n'est pas du tout évident que, individuellement, ces gains soient si importants qu'ils puissent inciter un pays comme les États-Unis à choisir de sortir rapidement du charbon et du pétrole. Si l'annonce d'un retour des États-Unis dans l'Accord de Paris ne coûte rien, il en est autrement de la sortie rapide du pétrole annoncée par Joe Biden durant sa campagne. Les prochains mois seront donc un test intéressant à ce titre. Sans accompagnement de la communication par des actions concrètes, le *leadership* climatique pourrait constituer un simple effet de mode qui ne s'inscrira pas dans la durée et donc ne contribuera pas à résoudre durablement la crise climatique. Dit autrement, les gains de court terme associés aux énergies carbonées semblent trop importants pour sortir de l'équilibre non-coopératif actuel par une simple émulation pour le *leadership* climatique.

La logique de la compétition pour la puissance climatique est fragile en ce qu'elle suppose que chacun des acteurs a intérêt à poursuivre la compétition. Or, si un acteur puissant reste dans une logique extractrice/carbonée (quand bien même cela reste destructeur pour tous à long terme), cela augmentera d'autant l'effort à fournir par les autres acteurs pour prévenir les changements climatiques. Ainsi, si les États-Unis ne réduisent pas significativement leurs émissions de gaz à effet de serre, il sera d'autant plus coûteux pour la Chine de s'employer à réduire les émissions mondiales et cela réduira son incitation à agir. Symétriquement, la logique de puissance fait également courir le risque de se retrouver avec une puissance qui se détache et risque d'extraire l'essentiel des bénéfices économiques et stratégiques de la transition bas-carbone, en ayant par exemple façonné les normes à son avantage ou en détenant l'essentiel de la priorité intellectuelle des technologies bas-carbone. Dans un tel cas, les incitations pour les autres puissances à poursuivre la course à la transition bas-carbone seraient significativement diminuées. D'autant plus que, si une puissance reste dans une logique extractrice/carbonée, elle pourrait bien en profiter à court-terme, n'ayant pas à affronter les obstacles économiques, politiques et sociaux que doit affronter un État souhaitant s'engager dans une transition bas-carbone ambitieuse.

Au final, une pure logique d'affrontement des puissances ne peut être efficace du point de vue de la réduction des émissions mondiales que si on suppose qu'elles sont prêtes à mettre en jeu leurs positions relatives à court-terme - où il est toujours plus avantageux de ne pas se priver des ressources carbonées disponibles. Si cette hypothèse, fragile, n'est pas vérifiée, le risque est alors grand d'arriver, à l'inverse, à une situation où les sincérités chinoise et américaine de l'engagement dans la transition sont mutuellement dénoncées et où chacune des deux puissances réalise que le coût de l'affirmation de leur puissance climatique est trop élevé à court terme.

2.4. Ni la Chine ni les États-Unis ne remettent en cause leurs modèles de développement

Laisser la Chine et les États-Unis combattre pour la suprématie bas-carbone

pose enfin le problème du modèle socio-économique que les deux puissances proposent. Comme exposé *supra*, la lutte contre les changements climatiques suppose en effet de remettre en cause une partie des fondamentaux du modèle de développement économique actuel, en particulier sa dimension productiviste. Or malgré la grande différence de leurs modèles, la Chine et les États-Unis ont pour point commun d'avoir leur superpuissance basée sur la croissance de l'activité. Le modèle économique des États-Unis est basé notamment sur le soutien de la consommation par l'endettement public et privé. Celui de la Chine est basé sur l'investissement public ou semi-public et l'hégémonie sur un certain nombre de marchés à l'export, et cherche à développer aujourd'hui, en parallèle, la consommation intérieure afin de soutenir sa croissance. Ces modèles sont, en outre, générateurs d'importantes inégalités et d'instabilité, qui sont autant de freins aux transformations sociales nécessaires à la transition bas-carbone.

Malgré les déclarations ambitieuses de leurs dirigeants, les modèles étasunien et chinois sont loin d'avoir entamé le virage de modèle de développement et, plus encore, de mode de vie que supposerait une transition bas-carbone. Ni la progression des énergies renouvelables, notamment en Californie - état leader du changement climatique aux États-Unis - ni les discours volontaristes de Joe Biden ne peuvent faire oublier le retard de ce pays en la matière, et sa dépendance aux énergies fossiles. L'espoir de l'administration démocrate est qu'un investissement public intérieur massif en faveur des technologies « vertes » apportera des emplois et contribuera à la relance économique et la réconciliation nationale après la crise pandémique et le traumatisme institutionnel qu'a représenté la difficile transition avec la précédente administration. Mais les démocrates seront rapidement confrontés à la difficulté de faire évoluer le mode de vie et de consommation des américains, à commencer par la transformation du parc automobile américain - et sa réduction, inévitable dans toute stratégie bas-carbone crédible - alors même que l'utilisation de la voiture individuelle est particulièrement ancrée dans la géographie et l'urbanisme du pays. Si la présidence des États-Unis semble maintenant prête à reconnaître que le mode de vie américain est menacé par les changements climatiques, il n'est pas certain, ans après la célèbre phrase de Georges H.W. Bush qu'elle soit maintenant prête à le « négocier²⁵ ». Il n'est pas certain dans ces conditions que le contrat social sur lequel reposent leurs modèles soit résilient aux transformations que suppose une transition bas-carbone, qui seront d'autant plus soudaines que celle-ci sera différée.

Mais c'est surtout à l'égard de la Chine que la naïveté de certains discours frappe : nombreux sont ceux qui jugent qu'à côté d'une Union européenne institutionnellement éclatée et une démocratie américaine au renouvellement biennal, le pouvoir centralisateur et a-démocratique chinois a l'avantage de pouvoir imposer une transition bas-carbone à l'horizon de plusieurs décennies - même si la plupart des analystes pointent les problèmes démocratiques que cela pose. Certains analystes semblent ainsi faire davantage confiance au modèle autoritaire chinois pour permettre la transition énergétique ou agricole qu'aux ambitions portées par l'Union européenne dans le cadre du « pacte

25 — "The American way of life is not up for negotiations. Period." Discours de Georges H.W. Bush au sommet de Rio, 1992.

vert »²⁶. Mais l'efficacité d'une dictature écologique planificatrice est très discutable : la transformation des sociétés que suppose la transition bas-carbone semble au contraire plus fragile sans un soutien actif de la population et sans délibération démocratique ; et, à l'inverse, ces transformations représentent une fragilité pour un pouvoir autocratique qui ne pourrait plus promettre une hausse continue de la consommation et de la production des marchandises. C'est la thèse de l'économiste Judith Shapiro et de l'environnementaliste Yifei Li, qui ont étudié les politiques publiques chinoises sous l'angle environnemental et montrent que l'autoritarisme chinois sape plus souvent les objectifs environnementaux²⁷. Certes, la Chine est, de loin, le premier investisseur mondial dans les énergies renouvelables : 83 Md\$ en 2019, plus que les États-Unis, le Japon et l'Inde réunis²⁸. Mais, ces chiffres masquent que, économie en expansion, la Chine construit aussi des centrales à charbon : les centrales à charbon actuellement en construction en Chine représentent environ 120 GW²⁹, soit du même ordre de grandeur que le total des capacités de production d'électricité françaises installées³⁰. Surtout, au-delà des discours, les indices tangibles manquent permettant de penser que la Chine a non seulement l'intention de s'engager dans cette transition mais est prête, qui plus est, à se confronter aux évolutions de son modèle socio-économique que cela suppose. Certes, la communication de Xi Jinping autour du plan quinquennal 2021-2025³¹ suggère une évolution vers une croissance « verte » et une réflexion autour des indicateurs de performance au-delà du seul PIB³², mais la publication de ce plan en mars dernier a posé de nombreuses questions quant à la solidité de ce virage³³.

Si les évolutions récentes en Chine et aux États-Unis sont porteuses d'espoir, et si un affrontement pour le *leadership* climatique peut donner une véritable impulsion à la transition bas-carbone au niveau mondial, la France et l'Union européenne ne peuvent s'en contenter et doivent se doter de leur propre stratégie géopolitique du climat.

3. LE POSITIONNEMENT DE LA FRANCE ET DE L'UE EN LEADER DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES EST FRAGILE

26 — Ainsi au sujet du modèle agricole chinois, Sébastien Abis co-auteur de Géopolitique de l'agriculture allait jusqu'à dire : « Peut-être que la Chine fera ce que l'Europe prétend faire autour de la décarbonation de son économie avec le pacte vert à 2050. Peut-être que la Chine, elle, [non seulement] le dit, mais le fera, parce qu'elle a les moyens, des capacités et elle a peut-être un modèle politique, qui permet parfois de faire, dans la durée, avec constance, les stratégies qu'elle peut déployer. » (Géopolitique le débat, émission du 27 novembre 2020, RFI).

27 — China's authoritarian approach won't save the environment, The Economist, septembre 2020..

28 — Source : Bloomberg New Energy Finance.

29 — <https://www.wired.com/story/china-is-still-building-an-insane-number-of-new-coal-plants/>.

30 — <https://bilan-electrique-2018.rte-france.com/production-totale/#>.

31 — Le plan quinquennal a été discuté lors du plénum du parti communiste chinois fin octobre 2020 et a été publié en mars 2021.

32 — What is China's 14th Five-Year Plan all about?, Wang Guan, 7 novembre 2020, CGTN.

33 — Voir notamment "Q&A: What does China's 14th 'five year plan' mean for climate change?", Carbon Brief, 12 mars 2021.

3.1. La France entre *leadership* international et reculs nationaux

Depuis sa présidence de l'Accord de Paris, la France a poursuivi son installation comme leader des enjeux environnementaux et climatiques en Union européenne et dans le monde. Au sein de l'Union européenne, la France a été un des rares pays, avec les pays scandinaves, à porter une position (quasiment) systématiquement ambitieuse au sein du Conseil européen : la France a ainsi plaidé pour un renforcement du marché carbone européen et a accepté de prendre une part particulièrement importante de l'effort collectif dans le cadre du règlement sur la répartition de l'effort au sein de l'Union européenne ; de même, la France plaide depuis presque dix ans pour une taxe carbone aux frontières, proposition reprise par la Commission européenne dans son pacte vert. Sur le plan international, la France a poursuivi un travail de tout premier plan après avoir été l'hôte de la COP21. En lançant le mouvement « Make our planet great again » qui invitait les principaux chercheurs américains au lendemain de l'annonce américaine à rejoindre une France plus accueillante pour eux, Emmanuel Macron avait voulu symboliquement montrer que la France reprenait aux États-Unis le flambeau de leader naturel sur les enjeux climatiques. Il a poursuivi son effort en organisant un *One planet summit* en décembre 2017, suivi de plusieurs éditions plus modestes et ayant permis l'émergence d'initiatives public-privé intéressantes³⁴.

Toutefois, la multiplication des initiatives, sans toujours un suivi adéquat, est parfois davantage de l'ordre du discours que de l'action. Ainsi un rapport de février 2020 de l'Institut des relations internationales et stratégiques notait que le principal intérêt de l'initiative One Planet était « d'entretenir [le] récit d'une mobilisation internationale lancée lors de la COP21 » mais qu'il ne parvenait pas vraiment à être un « important laboratoire de solutions³⁵ ». Surtout, des reculs sur certains dossiers phares étioilent ce pouvoir de conviction de la France, à commencer par la question du prix du carbone. Quoi qu'on pense de son opportunité politique, le choix fait par Emmanuel Macron et le gouvernement d'Edouard Philippe de suspendre *sine die* la hausse de la taxe carbone plutôt que de rechercher les moyens de la rendre supportable socialement a donné raison à ceux qui pensaient que la transition bas-carbone était un trop gros risque politique à prendre. La France est apparue comme donneuse de leçons à l'international, et promotrice de solutions politiquement non soutenables qu'elle ne parvient pas à mettre en œuvre elle-même. Il en a été de même avec l'ambiguïté de discours du gouvernement et du Président de la République sur la reprise ou non, en intégralité, des propositions de la Convention citoyenne pour le climat.

Faute d'avoir intégré la question de la taxe carbone dans une perspective économique et sociale plus large de réforme du capitalisme, la crise des « Gilets jaunes » a sérieusement fragilisé le *leadership* par l'exemple de la France. Comme le note le Président de la République lui-même dans son entretien au *Grand Continent*, la politique de transition bas-carbone a, jusqu'ici, envoyé des

34 — Le site internet du *One planet summit* liste ces initiatives <https://www.oneplanetsummit.fr/les-coalitions-82>.

35 — Franck Mithieux, L'initiative One Planet : quel bilan pour une gouvernance climatique mondiale libéralisée dans l'ère post-accord de paris, IRIS, février 2020.

signaux contradictoires en promettant d'un côté un futur décarboné désirable et de l'autre une traduction de ces transformations essentiellement sous forme de contraintes supplémentaires à court terme³⁶. Mais, pour, « engager nos sociétés dans ce changement³⁷ », il faut dépasser le simple *leadership* des grands rendez-vous internationaux et être capable de proposer, en actes, la mise en œuvre d'une politique qui prend en compte les enjeux associés à la transition bas-carbone dans toutes leurs dimensions, y compris sociales. La critique formulée *supra* de l'absence de remise en cause des modèles de développement s'applique à ce titre également à l'action de la France.

3.2. L'Union européenne ne s'est pas encore dotée d'une stratégie internationale sur le climat

De fait, prendre en compte l'ensemble des dimensions économiques et sociales de la transition nécessite de penser largement cette transition au niveau européen. D'une part c'est au niveau européen que se situent un certain nombre d'outils pouvant servir de leviers, qu'ils soient financiers (avec la puissance financière de la Banque européenne d'investissement), monétaires (avec le virage climatique, très progressif, de Banque centrale européenne) ou commerciaux (via le conditionnement climatique de la signature d'accords commerciaux). D'autre part, même si la France aime parfois à se penser comme une puissance diplomatique totalement indépendante, elle a besoin de l'Union européenne pour pouvoir peser. Ces dernières années elle a ainsi dû quitter progressivement son statut de présidence de la COP21 surplombant les débats pour davantage s'intégrer à la stratégie européenne³⁸ permettant de défendre, dans les détails de l'application technique de l'Accord de Paris, l'intégrité de cet accord. Plus généralement la dimension de réforme du capitalisme que suppose la transition bas-carbone (cf. *infra*) doit se penser aussi, sinon surtout, au niveau européen.

Le lancement du « pacte vert européen » (en anglais *European Green Deal*) représente un tournant politique majeur. En effet il s'agit de positionner la transition écologique et la perspective climatique de long terme comme une des priorités de l'Union européenne - ce qui n'a rien d'évident alors même que la pensée écologiste n'a pas du tout progressé au même rythme dans tous les pays de l'UE, en particulier dans les pays les plus à l'Est qui sont en outre encore très dépendants du charbon³⁹. De fait, l'Union européenne est la seule zone

36 — « Les classes moyennes des démocraties européennes et occidentales ont vécu le changement comme synonyme de sacrifice. Quand on a dit « on va changer des choses pour le mieux », comme le commerce : elles ont perdu leur job. Si on leur dit maintenant : « la transition climatique c'est vachement bien parce que vos enfants pourront respirer mais c'est vous qui allez encore en payer le prix parce que c'est vos jobs et votre vie qu'on va changer, mais pas celle des puissants, parce qu'eux vivent dans les beaux quartiers, ne prennent de toute façon pas de bagnole et continueront à pouvoir prendre l'avion pour faire des déplacements à l'autre bout du monde », ça ne marchera pas. » <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>.

37 — Ibid.

38 — Au sein du processus COP, l'Union européenne parle d'une seule voix, et les décisions sont prises d'abord à 27 pour être relayées par la Commission aux autres parties à la COP.

39 — Il faut rappeler que si, en France, la production d'électricité de source fossile représente moins de 10 % de la production d'électricité totale, cette part est de 50 % en Union européenne avec certains pays d'Europe dépassant les 70 % (Pays-Bas) voire les 80 % (Pologne). Source : IEA. <https://twitter.com/IEA/status/580791305837539328/photo/1>.

géographique de plusieurs centaines de millions d'habitants s'étant engagée à être neutre climatiquement à l'horizon 2050⁴⁰.

Toutefois l'UE ne s'est pas encore dotée d'une stratégie géopolitique avec les enjeux climatiques en son cœur. Ainsi, si Ursula Von der Leyen avait promis une « Commission européenne géopolitique » dans son premier discours devant le Parlement européen, le 12 novembre 2019, la Commission ne s'est pas encore dotée d'une vision cohérente ni n'a mis au cœur de sa politique extérieure la question climatique : si cet enjeu pourrait devenir central dans sa relation avec les États-Unis de Joe Biden, l'UE reste encore très prudente dans ses propositions d'utiliser sa diplomatie pour inciter ses partenaires commerciaux à plus d'ambition climatique.

4. IL FAUT DÉPASSER L'APPROCHE MORALO-JURIDIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES PRIVILÉGIÉE PAR LES MOUVEMENTS ÉCOLOGISTES

L'approche internationale de l'écologie politique est marquée par une grande méfiance envers le multilatéralisme et les relations interétatiques. De fait l'écologie politique a tendance à se méfier de l'Etat et son ambition centralisatrice, lui préférant des formes d'organisation décentralisée, issues plus directement de la société civile voire autogérées. Or ce qui est vrai au niveau national l'est également au niveau international : l'écologie politique fait bien plus volontiers référence aux notions de peuples qu'à celles d'États. Critiquant fortement des institutions comme le G7 ou le G20, le programme écologiste se concentre sur une réforme du multilatéralisme étendu des Nations Unies et ses « 17 objectifs du développement durable » en proposant de l'étendre à un « contrat social mondial⁴¹ ».

Cette méfiance conduit bien souvent la dimension internationale du discours politique des mouvements écologistes se limiter à une posture moralo-juridique, caractérisée d'une part par la priorité donnée dans le discours aux enjeux de politiques publiques nationales avant ceux de coordination internationale et, d'autre part, à une approche essentiellement juridique des enjeux internationaux. Ces approches ont leur intérêt mais s'y limiter conduit à s'attacher à une approche internationale peu opérationnelle et in fine inefficace. Elles courent alors le risque de consister uniquement à retranscrire les propositions nationales en appelant à leur application au monde entier, sans stratégie claire associée. Elles gagneraient donc à être complétées par une approche géopolitique, dont semble parfois se méfier excessivement les mouvements écologistes.

4.1. Les limites de la posture morale du « colibri »

40 — Notons également que l'UE est à ce stade la seule zone géographique importante qui s'est dotée avec le marché de quotas d'émissions d'un instrument qui permet de traduire dans le droit dur, de manière directe (c'est-à-dire quantitative et mordante), ses engagements internationaux de réduction d'émissions sur un champ sectoriel très large (industrie, production d'électricité et secteur aérien).

41 — L'analyse développée dans cette partie se base notamment sur *Vers un monde de paix et de justice sociale et environnementale*, la section du programme d'Europe Ecologie Les Verts, un discours d'écologie politique sur les relations internationales relativement riche, que l'on peut trouver en accès libre <https://www.eelv.fr/bienvivre/vers-un-monde-de-paix-et-de-justice-sociale-et-environnementale/>.

La posture morale des écologistes est souvent résumée par les écologistes eux-mêmes par la fable (caricaturale mais révélatrice) du colibri⁴². Selon cette logique, la France et l'Union européenne doivent avant tout, comme le colibri, « faire leur part », quel que soit le comportement des autres pays. De fait, la dimension morale de l'action climatique d'un Etat est importante et un Etat ne peut être crédible sur le plan international s'il n'est pas lui-même ambitieux dans sa politique nationale. Incontestablement, une approche géopolitique du climat ne doit pas tomber dans l'écueil consistant à justifier un moindre effort national par une politique internationale contribuant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les autres pays (ne serait-ce que parce que toutes les réductions d'émissions seront nécessaires).

Cette posture morale devient toutefois problématique si l'approche internationale des enjeux climatiques s'y limite. En effet la « juste part » de la France et de l'Union européenne n'est pas définie au niveau international, et on doit donc se reposer sur l'auto-définition. Or la logique d'autodéfinition de la juste part de chacun, qui est l'approche retenue dans le cadre de l'Accord de Paris, n'a pas donné jusqu'à maintenant des résultats probants : les engagements actuels des parties à l'accord de Paris conduiraient, s'ils étaient respectés (ce qu'aucun mécanisme de l'Accord de Paris, de la « pression par les pairs⁴³ », ne permet d'assurer) à une augmentation de la température mondiale de 3,2°C, très nettement supérieure à l'objectif de 2°C⁴⁴ (cf. *infra*). La signature de l'Accord de Paris a pu ainsi avoir l'effet pervers d'être utilisée par les pays signataires comme un « label » de vertu climatique indépendamment du caractère effectif de la transition bas-carbone, aujourd'hui mise en œuvre insuffisamment rapidement dans à peu près tous les pays, chacun pouvant arguer qu'il « fait sa part ». Le principal problème de cette logique du colibri est donc son inefficacité : même si la France réussit à atteindre la neutralité climatique en 2050, cela ne permettra de diminuer les émissions mondiales de gaz à effet de serre que de l'ordre de 1 %, 5 % si la neutralité carbone est atteinte au niveau de l'Union européenne. C'est, dans les deux cas, insuffisant pour avoir un effet significatif sur le changement climatique. Cette logique pourrait même être contreproductive. Mettre en place une transition radicale dans un seul pays, c'est prendre le risque d'une perte de compétitivité face à des pays qui s'autorise l'accès à la ressource fossile, qui reste plus économique dans de nombreux cas que les ressources bas-carbone, pouvant conduire à des délocalisations d'industrie ou des fuites de capitaux. Cela pourrait alors agir en contre-exemple pour les autres nations : le seul mouvement des gilets jaunes, déclenché initialement par l'augmentation de la taxe carbone, a pu ainsi dissuader certains pays de mettre en place une politique similaire.

Par ailleurs, la situation d'interdépendance mutuelle des États ne peut être

42 — Une version de cette fable est la suivante : « Un jour il y eut un immense incendie de forêt. Tous les animaux terrifiés, atterrés, observaient impuissants le désastre. Seul le petit colibri s'activait, allant chercher quelques gouttes avec son bec pour les jeter sur le feu. Après un moment, les autres animaux, agacés par cette agitation dérisoire, lui disent : « Colibri ! Tu n'es pas fou ? Ce n'est pas avec ces gouttes d'eau que tu vas éteindre le feu ! ». Et le colibri répondit : « Je le sais, mais je fais ma part ».

43 — C'est-à-dire l'incitation mutuelle des parties à l'Accord de Paris à faire évoluer à la hausse les objectifs nationaux de réduction d'émissions.

44 — Rapport 2020 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions, Programme des Nations unies pour l'environnement mondial, 2020.

ignorée. Ainsi, la Convention-cadre des nations unies sur le changement climatique reconnaît-elle les impacts socio-économiques négatifs que peuvent avoir les « mesures de ripostes », c'est-à-dire les politiques publiques de lutte contre les changements climatiques, des pays développés sur les pays en développement. Certains pays en développement, dont l'économie repose intégralement aujourd'hui sur l'agriculture auraient par exemple beaucoup à souffrir d'une relocalisation drastique, unilatérale et non coordonnée de la production agricole dans les pays développés.

4.2. Une conception exclusivement juridique des enjeux mondiaux

Il découle de la méfiance envers l'approche interétatique que les propositions phares des écologistes en matière de relations internationales sont essentiellement juridiques : un droit s'appliquant aux peuples eux-mêmes et pouvant être utilisés par ceux-ci contre les États. Ainsi le programme d'EELV propose « d'œuvrer à la reconnaissance de la notion de crime climatique et d'écocide par la Cour pénale internationale », « de reconnaître pénalement toutes les atteintes à la nature et de renforcer le droit international en matières de pollutions », ou encore de créer une « Organisation mondiale de l'environnement (OME), dont les préconisations auront une valeur juridique supérieure à celles de l'OMC⁴⁵ ». De même, pour encadrer le pouvoir des multinationales, EELV propose de s'opposer au « droit global mou » actuel pour inscrire des obligations réelles en droit international⁴⁶. De même, la plupart des principales ONG environnementales se sont associées pour porter plainte contre l'Etat pour inaction contre le climat dans ce qu'ils ont appelé l' « affaire du siècle ». On assiste, plus généralement, à une multiplication de ce type d'initiatives en Europe et en Amérique du Nord. L'association néerlandaise « Urgenda » s'est ainsi fait connaître en gagnant un procès de « justice climatique » contre le gouvernement des Pays-Bas. Et l'initiative *People's Climate Case* réunit des familles françaises, italiennes, fidjiennes ou encore kenyanes pour porter un recours contre l'Union européenne. Au total, un rapport de l'ONU recensait en 2017 vingt-trois pays dans lesquels au moins un contentieux « climatique » avait été porté⁴⁷.

On ne doit pas espérer de cette approche, utile en s'inscrivant dans le temps long, des résultats à suffisamment court terme pour être à la hauteur des défis des prochaines années. On voit mal, à court terme, les principales puissances de la planète accepter de telles propositions contraignantes. Si de nombreux contentieux se sont basés sur les droits de l'homme, ceux-ci offrent peu de prises en droit international puisque comme le souligne l'ONU « les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ne reconnaissent pas

45 — <https://www.eelv.fr/bienvivre/vers-un-monde-de-paix-et-de-justice-sociale-et-environnementale/pour-une-politique-mondiale-des-communs-et-de-justice-sociale-et-environnementale/>.

46 — Par exemple en renversant la charge de la preuve : « ce sont les firmes qui doivent prouver qu'elles ont tout fait pour éviter toute atteinte aux droits humains ou de l'environnement, et non les victimes qui doivent prouver les dommages subis ».

47 — L'État du contentieux climatique. Revue mondiale. ONU environnement, 2017, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20767/The%20Status%20of%20Climate%20Change%20Litigation%20-%20A%20Global%20Review%20-%20UN%20Environment%20-%20May%202017%20-%20FR.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

de droit autonome à un environnement sain, ou à un climat stable »⁴⁸. Et le feraient-ils qu'il faudrait encore qu'ils soient contraignants : la déclaration universelle des droits de l'homme, d'une importance majeure sur le plan politique, reste une proclamation non opposable juridiquement. C'est de ce constat qu'est née la proposition portée par Laurent Fabius de « Pacte mondial pour l'environnement », afin de créer un socle d'un nouveau droit international pour l'environnement, dont les faibles progrès jusqu'à présent illustrent les difficultés d'une approche juridique internationale. Débutée en septembre 2016, un peu moins d'un an après l'adoption de l'Accord de Paris, sa rédaction a mobilisé de nombreux juristes d'une quarantaine de pays avec le soutien des présidents François Hollande puis Emmanuel Macron. Il constitue le pendant international, même si son objectif est plus large, de la demande d'inscription du crime d'écocide dans le droit français. Mais ces tentatives se sont avérées infructueuses. En effet la France n'a pas été suivie dans son ambition et le projet est aujourd'hui au point mort.

5. L'ACCORD DE PARIS DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ MAIS SA LOGIQUE DOIT ÊTRE DÉPASSÉE

L'approche moralo-juridique des relations internationale se retrouve nettement dans l'Accord de Paris, même si ce dernier est le fruit de multiples influences, d'une intense négociation et d'une longue histoire de négociations sur le climat dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Or, malgré l'étape importante qu'il a représentée, les insuffisances de l'approche moralo-juridique évoquées *supra* se retrouvent dans l'échec partiel qu'on peut constater, cinq ans après sa signature, de l'Accord de Paris.

5.1. L'Accord de Paris a représenté une étape essentielle du processus de coordination internationale sur les enjeux climatiques

La satisfaction visible du Président de la COP21, Laurent Fabius, était entièrement légitime en frappant son coup de marteau consacrant l'adoption par 197 pays de l'Accord de Paris, le 12 décembre 2015. Il s'agit d'un moment historique après l'échec du sommet de Copenhague et la formalisation d'un objectif collectif ambitieux de maintien de l'augmentation des températures à l'échelle mondiale « au-dessous de 2°C et si possible 1,5 °C » d'ici la fin du siècle par rapport aux niveaux préindustriels. L'Accord de Paris peut donc être vu comme une étape essentielle du processus de coordination internationale, mais il n'en est certainement pas l'aboutissement. Cinq ans après l'adoption de l'Accord de Paris de nombreux commentateurs, Laurent Fabius en tête, constatent son échec partiel⁴⁹.

5.2. L'Accord de Paris n'impose pas d'objectifs contraignants et ne garantit pas la cohérence interne des objectifs

Les raisons de cet échec partiel se trouvent essentiellement par la disjonction entre l'ambition qu'on a fait porter à l'Accord de Paris et ce que contient

48 — Idem.

49 — <https://www.lesechos.fr/idees-debats/livraes/quavons-nous-fait-de-laccord-de-paris-sur-le-climat-1243660>.

cet accord. Comme le note l'économiste William Nordhaus, l'Accord de Paris souffre de deux défauts majeurs : il repose sur une logique d'effort volontaire et est non coordonné⁵⁰. Le caractère volontaire - chaque pays définit son objectif de réduction d'émission sans répartition préalable de l'effort - était la condition de son adoption et la conséquence tirée de l'échec du sommet de Copenhague. Ce dernier avait tenté, en vain, de mettre d'accord les différents pays sur une logique de répartition des efforts. Par ailleurs aucun mécanisme de contrôle - et encore moins de coercition - n'est prévu pour juger de la mise en œuvre même des engagements nationaux.

L'absence de coordination entre acteurs et même de cohérence interne est un autre défaut, moins explicite mais tout aussi important, de l'Accord de Paris. Celui-ci est en effet basé sur trois piliers : i) un engagement collectif à réduire les émissions au travers d'engagements nationaux fixés par les états ; ii) un engagement de transparence des émissions et des objectifs de chaque pays ; iii) un engagement des pays développés à soutenir les pays en développement. Ainsi, si l'Accord de Paris a conduit à un engagement collectif à rester en-dessous d'un réchauffement de 2°C, il n'est pas allé jusqu'à définir un « budget carbone mondial » réparti entre les différents pays du monde et à la définition de politiques publiques cohérentes avec ces budgets carbone nationaux. De même, aucun lien direct n'est fait entre l'engagement des pays développés de 100 Md\$ de financement par an à partir de 2020 et les besoins des pays en développement. De fait, la question du financement des politiques de réduction des émissions dans les pays en développement pose toujours problème : d'une part, de nombreux pays en développement, notamment d'Afrique, demandent toujours qu'un lien direct soit fait entre leurs engagements et l'aide qu'ils reçoivent, ce qui n'est pas le cas actuellement ; d'autre part la répartition des pays entre financeurs (pays développés) et financés (pays en développement) n'évolue pas, alors que la croissance des pays émergents diminue un peu plus chaque année le poids des pays développés dans le PIB mondial (et donc leur capacité de financement de l'aide au développement). La cohérence des types engagements des différents pays n'est même pas assurée : si l'Union européenne a choisi de s'engager sur un niveau de réduction de ses émissions, la Chine s'est par exemple engagée sur une date à partir de laquelle elle étend réduire ses émissions, mais pas sur le niveau que celles-ci auront alors atteint⁵¹.

5.3. Plus généralement, l'échec partiel de l'Accord de Paris doit conduire à dépasser la logique de promesses perpétuelles

Cinq après son adoption, force est de constater que le multilatéralisme climatique doit dépasser la seule logique de l'Accord de Paris, qui ne permet donc pas de répartir suffisamment les efforts pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement à 2°C. Il ne permet pas non plus de rendre crédible une transition écologique ambitieuse dans les pays qui souhaiteraient s'y engager. Si le retrait américain décidé par Donald Trump de l'Accord de Paris a pu, paradoxalement, masquer les limites de cet accord, le retour des États-Unis au sein

50 — William Nordhaus, « The Climate Club », Foreign Affairs, Mai-Juin 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club>.

51 — Paris 2015: Tracking country climate pledges, 2015, carbonbrief.org.

de cet accord ne doit pas être une opportunité pour se contenter de ce cadre. Plus généralement, peut-être par l'ampleur du défi qu'il représente, le défi climatique semble être particulièrement propice à la croyance dans la fonction performative du discours politique, en particulier en France. Depuis le célèbre « notre maison brûle et nous regardons ailleurs » de Jacques Chirac jusqu'aux objectifs de « neutralité carbone » annoncés par de nombreux pays lors du sommet climat du 12 décembre dernier, pour les cinq ans de l'Accord de Paris, le climat est, pour l'instant, au niveau international, essentiellement une affaire de discours et d'engagement. Comme le note le politologue Stefan Aykut, « nous avons basculé dans une sorte d'économie de la promesse perpétuelle, un récit qui est toujours réactualisé par des annonces (...) mais, dans le même temps, nous restons très en-dessous dans la mise en œuvre des décisions qui font mal⁵² ». Il faut donc construire une géopolitique du climat qui doit dépasser cette logique.

6. PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE DOCTRINE GÉOPOLITIQUE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Face à la compétition pour la puissance climatique, la France et l'Union européenne sont en position d'assumer un *leadership* sur la question climatique tout en s'inscrivant dans une logique multilatérale coopérative. Mais il faut pour cela adopter une vision réaliste de la dimension internationale des enjeux climatiques, en dépassant le seul engagement pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris et les approches moralo-juridiques. Il faut que la France et l'UE se dotent d'une véritable doctrine de géopolitique des changements climatiques autour de quatre axes : réinvestir le multilatéralisme, créer un groupe de pays affinitaires, investir dans le *soft power* culturel et décloisonner les administrations en charge.

6.1. Réinvestir toutes les instances du multilatéralisme, relier leurs puissances normatives et rassembler les affinitaires autour de l'enjeu climatique.

Il faut généraliser la prise en compte de la dimension climatique dans l'ensemble de la politique étrangère. La solution pourrait de situer dans une approche en 3 « R » :

- i. Réinvestir toutes les instances internationales sur le sujet climatique. Il faut, dans toutes les enceintes multilatérales, non seulement aborder la question climatique - c'est déjà le cas - mais en faire le point principal. Aux États-Unis certains analystes appellent d'ailleurs la nouvelle administration à s'engager dans cette voie, en proposant par exemple de mettre la question climatique en tête de l'ordre du jour des discussions avec chaque pays, à commencer par la Chine, et dans chaque forum international, du Conseil de sécurité des Nations Unies à la coopération économique Asie-Pacifique⁵³.

52 — Discours devant l'assemblée plénière du IVe Sommet de la Terre le 2 septembre 2002 à Johannesburg, en Afrique du Sud.

53 — Comme le proposaient, le 25 novembre dernier Steven Herz, Brendan Guy, and Jake Schmidt dans une tribune pour la revue *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-25/climate-first-foreign-policy>.

- ii. Relier les normes et instruments multilatéraux existant en matière commerciale, de santé, de régulation des marchés financiers, etc. pour les rendre compatibles avec la transition bas-carbone et les mettre au service de celle-ci. C'est la suite logique de la généralisation⁵⁴ de la question climatique dans toutes les sphères multilatérales, pour en assurer la cohérence d'ensemble et la rendre opérationnelle.
- iii. Rassembler les pays affinitaires souhaitant s'engager dans une telle démarche au sein de coalitions. Ces coalitions peuvent être à géométrie variable en fonction des instances, mais cela peut aussi aller jusqu'à la création d'un club des pays ambitieux (cf. *infra*).

Cette triple logique pourrait permettre d'opérationnaliser l'intention de coordonner les efforts multilatéraux qu'évoquait Emmanuel Macron dans interview au think-tank américain Atlantic Council le 4 février dernier⁵⁵. Donnons-en quelques exemples de mise en œuvre :

L'OTAN, tout d'abord fait partie des institutions au sein desquelles le climat doit prendre une place centrale. Il faut en particulier profiter du momentum politique sur le sujet de part et d'autre de l'Atlantique. D'une part l'Union européenne renforce à la fois son action climatique et, progressivement, son action pour la sécurité des citoyens, notamment avec le Fonds européen de la défense, même si le lien entre les deux n'est pas encore suffisamment fait. D'autre part, aux États-Unis, ce lien est dorénavant fait plus explicitement : l'envoyé spécial du président-élu pour le climat, John Kerry, siègera au Conseil national de sécurité et le climat sera traité comme affaire de sécurité nationale. La France pourrait se saisir de cette occasion pour proposer à l'OTAN d'adopter un nouveau concept stratégique intégrant les risques majeurs pour la sécurité associés, dans les décennies à venir, aux changements climatiques.

La réforme de l'OMS doit également intégrer les enjeux sanitaires massifs à venir. Si la décision étasunienne de se retirer de l'OMS était critiquable à de nombreux points de vue, il n'en reste pas moins que la gestion de cette organisation pose de nombreuses questions. La crise de la Covid19 devrait contribuer à pousser l'ensemble de ses membres à envisager une réforme. C'est l'occasion pour l'Union européenne de proposer la création d'une branche consacrée aux risques sanitaires liés aux changements climatiques. D'une part pour mieux les connaître et utiliser le réseau de l'OMS pour faire prendre conscience aux dirigeants et aux populations des risques associés ; d'autre part pour mieux prévenir ces risques en faisant le lien avec les engagements du pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en mettant en avant les co-bénéfices associés en matière de santé publique - qui peuvent être immédiats, notamment dans la mesure où les mesures mises en œuvre permettent aussi de réduire la pollution de l'air (c'est le cas avec des mesures comme la réduction de la puissance des véhicules ou la fermeture de centrales à charbon).

Il faut en outre faire du FMI et de la Banque mondiale des alliés dans la remise

54 — Notion surtout connue dans sa version anglaise de *mainstreaming*.

55 — « [D]ans les mois et les années à venir, nous devons travailler activement tous ensemble à l'élaboration d'une stratégie commune à l'OMC, à l'OIT et au FMI, qui soit conforme à notre réglementation multilatérale en matière de changement climatique et de biodiversité ». <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-17143-fr.pdf>.

en cause du modèle de développement productiviste. Ces propositions auraient pu paraître absurdes il y a encore quinze ans s'agissant des deux institutions du « Consensus de Washington ». Pourtant ces deux institutions ont connu ces dernières années une évolution rapide de leur doctrine qui commence à généraliser la prise en compte des enjeux climatiques. Dans un *policy paper* de février 2019 passé trop inaperçu, le FMI indiquait ainsi, en substance, qu'il se considérait compétent pour proposer des recommandations quant à l'atteinte des engagements climatiques des pays en lien avec leurs politiques macro-budgétaires⁵⁶. De même, la Banque mondiale concentre maintenant son action sur les enjeux climatiques et a annoncé fin 2018, un plan d'aide ambitieux de 200 Md\$ sur cinq ans. La France et l'UE doivent utiliser leur pouvoir d'influence pour centrer encore davantage ces deux institutions sur la transition bas-carbone. Le risque est en effet que ces institutions soient accaparées dans les mois à venir par la gestion de court terme de la crise de la Covid-19 et que ce mouvement de prise en compte du climat ne soit freiné. Du point de vue fiscal, le FMI doit davantage intégrer dans sa doctrine la fiscalité environnementale et en particulier une fiscalité carbone qui doit prendre en compte les enjeux de justice sociale. Du point de vue monétaire, le FMI doit pouvoir assumer que l'adaptation du système financier à la transition bas-carbone devienne un objectif de premier rang, en particulier pour les régulateurs et les banques centrales. Le FMI étant très prescripteur, une telle évolution aurait un impact très important sur l'ensemble des économies à commencer par celles à qui il fournit une aide. S'agissant de la Banque mondiale, son rôle de définition des pratiques de développement doit être renforcé, en particulier en matière de financement des énergies fossiles et de prise en compte des enjeux d'adaptation.

Verdir l'OMC doit également être un objectif. S'agissant de l'Organisation mondiale du commerce, aujourd'hui en crise, l'Union européenne doit annoncer clairement comme sa principale priorité la prise en compte des enjeux climatiques dans la modernisation de ses règles. Celles-ci doivent en particulier autoriser explicitement la mise en œuvre d'un mécanisme permettant de faire payer le contenu carbone des produits au même prix auxquels ils sont soumis en Union européenne.

Enfin à l'ONU, cette logique pourrait se matérialiser en rendant le Conseil de sécurité des Nations unies compétent pour agir en matière de risques climatiques comme il le fait sous le chapitre VII de la charte des Nations unies (menace pour la paix et la sécurité internationale). Concrètement cela se traduirait par la demande, par une coalition de pays, d'un rapport à l'ONU pour une proposition d'amendement de sa charte en ce sens. Cela se couplerait à la création d'un véritable devoir de préservation de l'environnement au niveau des Nations unies et de ses membres.

6.2. Créer un groupe de pays affinitaires : le « Green 20 »

La France et l'Union européenne pourraient être à l'origine de la création d'un groupe de pays affinitaires, qui se réunirait, à l'image du G20 et du G7 et

56 — Fiscal policy for Paris climate strategies – from principle to practice, Mai 2019, IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/05/01/Fiscal-Policies-for-Paris-Climate-Strategies-from-Principle-to-Practice-46826>.

pourrait coordonner leur réponse. Ce groupe pourrait porter le nom de Green 20, en référence au G20 et en visant une vingtaine de membres au départ.

En effet la logique des coalitions larges et à géométrie variable connaît actuellement ses limites : si elles se sont multipliées ces dernières années (*Powering past coal alliance*, déclaration « Tony deBrum » sur le secteur maritime, *Carbon pricing leadership coalition*), les adhésions à celles-ci par les pays sont trop souvent opportunistes et trop rarement associées à des engagements nouveaux. Ce groupe reprendrait la logique proposée notamment par l'économiste William Nordhaus⁵⁷. Ce club devrait être fermé et limité à des pays acceptant un contrôle mutuel de leurs politiques climatiques et le respect d'un degré plancher d'ambition à la fois interne (objectif de réduction d'émissions, réduction annuelle des émissions, engagements dans les transitions énergétiques et agricoles, etc.) et externe (montant de l'aide au développement fléchi vers les projets climatiques, prise en compte du climat dans les politiques commerciales et les relations diplomatiques, etc.), en se basant sur des indicateurs objectifs issus d'organisation internationales. Ce club pourrait permettre de coordonner les positions de ses membres afin de démultiplier leur force de frappe tout en permettant une émulation commune.

William Nordhaus souligne que, pour réussir, la logique de « club » doit notamment réunir un certain nombre de caractéristiques, dont une paraît particulièrement centrale : les non-membres doivent pouvoir être pénalisés d'une façon ou d'une autre pour leur non-adhésion (afin d'être incités à adhérer). Si William Nordhaus propose l'imposition de droits de douane sur les importations des non-membres, d'autres options peuvent être envisagées : accords de coopération renforcés, soutiens financiers mutuels entre les membres, etc. Le simple impact réputationnel de la présence ou de l'absence d'un dirigeant sur une « photo de famille » réunissant les membres du club peut agir comme un premier puissant levier d'incitation. La question de la présence des États-Unis au sein d'un tel club serait alors centrale : elle représenterait un puissant levier de mobilisation, mais elle ne pourrait se concevoir, pour la crédibilité même du club, que dès lors que les États-Unis s'engageraient massivement dans une transition bas-carbone ambitieuse et que des effets tangibles de cette politique s'observeraient.

6.3. Investir dans le *soft power* écologique.

Pour être efficace, une approche géopolitique des changements climatiques suppose un engagement culturel afin de lutter contre le déni climatique, sous toutes ses formes, qu'il s'agisse d'un obscurantisme, d'un nationalisme niant l'interdépendance des pays entre eux ou encore d'un néolibéralisme centré uniquement sur la recherche du profit à court terme. L'équilibre coopératif repose sur la participation des principaux acteurs, les « passagers clandestins » pouvant menacer l'ensemble de l'édifice en captant les profits de court terme associés à l'utilisation d'énergies fossiles rendues d'autant moins chères que la demande aura baissé. Or, on l'a dit (cf. *supra* 1.3.), les impacts liés aux émissions contemporaines sont différés et dépassent donc l'horizon temporel de la

57 — Les États membres de l'UE représentent, ensemble, la première puissance au sein des conseils d'administration des institutions du Groupe banque mondiale en termes de droits de vote (environ ¼ des droits de vote au conseil d'administration de la Société financière internationale), devant les États-Unis. Source : Banque mondiale. <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>.

plupart des décideurs politiques, et celui d'une partie des citoyens. Il faut investir massivement, avec les pays affinitaires, dans des outils d'éducation populaire et une politique de diffusion via tous les canaux médiatiques et culturels pertinents des mécanismes sous-jacents à la crise climatique, pas seulement en France mais aussi à l'international.

Ce combat culturel peut se faire à trois niveaux :

- Se reposer sur le rayonnement culturel de la France et de l'Europe à l'étranger. Le monde de la culture s'empare de plus en plus des enjeux climatiques. Il s'agit d'un vecteur fondamental pour faire prendre conscience du risque climatique et pour réfléchir aux conséquences associées, comme l'ont montré les succès des films *Une vérité qui dérange* de Al Gore ou, plus récemment, *Demain* de Mélanie Laurent et Cyril Dion. Une stratégie coordonnée d'initiatives tournées vers les enjeux climatiques pourrait être lancée, à l'aide notamment du puissant réseau culturel français à l'étranger. Sur ce terrain, une coopération avec le puissant relai que constitue l'industrie du divertissement aux États-Unis, semble incontournable.
- Les politiques éducatives. Si l'intégration des enjeux climatiques dans la politique éducative en France progresse peu, comme en témoignait, en 2018 une tribune adressée au ministre de l'Éducation⁵⁸, il s'agit d'un incontournable de la bataille culturelle à mener au niveau international. Certes, la circulaire de 2015 vise au déploiement de l'éducation au développement durable dans l'ensemble des écoles et établissements scolaires⁵⁹, mais cette ambition manque encore d'objectifs quantifiés, hiérarchisés et planifiés. Des initiatives pourraient être lancées, par exemple à travers des programmes scolaires ambitieux mis en place dans le réseau éducatif français à l'étranger et une communication adéquate autour de ceux-ci. Plus généralement, une coopération entre pays, voire la construction d'un programme éducatif commun aux enjeux climatiques pourraient en outre être explorés.
- Cette logique pragmatique supposera un travail étroit avec les ONGs dont les partis écologistes sont traditionnellement proches. La mobilisation des réseaux internationaux d'ONG (Oxfam ou Greenpeace ont un maillage international extraordinaire) est cruciale et celle-ci pourrait supposer de massifier leur financement, dans une logique de partenariat international, par exemple dans le cadre du « club » évoqué *supra*. Il faudrait pour cela dépasser une certaine défiance mutuelle qu'on observe entre ONGs et États sur la question climatique, les premières ayant tendance à se méfier des seconds et souhaitant conserver à tout prix leur autonomie, les seconds considérant que, quoiqu'ils fassent, les premières considéreront qu'ils n'en font pas assez. Des partenariats à grande échelle, éventuellement sous forme contractuelle, entre plusieurs États et plusieurs ONGs de taille critique pourraient permettre de retrouver le degré de confiance nécessaire à une approche de *soft power* coordonnée entre état et société civile.

58 — <https://reporterre.net/nous-etudiants-voulons-que-le-climat-soit-vraiment-enseigne-a-lecole>.

59 — https://www.education.gouv.fr/bo/15/Hebdo6/MENE1501684C.htm?cid_bo=85723.

6.4. Décloisonner les administrations en charge.

Ces évolutions nécessiteraient de découpler l'administration et en particulier celle du Ministère de la transition écologique avec celles des deux ministères en charge des principales enceintes multilatérales : le Quai d'Orsay et Bercy. Ces trois ministères fonctionnent trop en silo. Ainsi les Ministres successifs de la transition écologique se sont désintéressés des enjeux internationaux : les déplacements à l'étranger de Nicolas Hulot, François de Rugy et Elisabeth Borne sont restés limités et les seules initiatives internationales d'ampleur, comme le *One Planet Summit*, ont été directement pilotées par l'Élysée. Ni Bercy (dont l'objectif principal reste de garantir la plus haute croissance du PIB à moyen terme), ni le Quai d'Orsay (les lettres de mission des ambassadeurs mentionnent généralement le climat comme un des multiples sujets d'influence) ne mettent suffisamment la question climatique au cœur de leur action. Il faut donc découpler ces trois ministères. Des liens existent aujourd'hui entre les trois administrations mais sont trop limités. Outre l'impulsion politique qu'il faudra donner en ce sens, plusieurs propositions peuvent contribuer à ce découplage :

- Des formations obligatoires pour l'ensemble des cadres des administrations des différents ministères, au-delà des directions concernées par l'action climatique internationale. En particulier l'ensemble des fonctions touchant à la politique internationale (diplomate, représentant français dans les organisations internationales, etc.) doivent faire l'objet de formations sur les enjeux climatiques. Ces formations doivent concerner non seulement les nouveaux arrivants mais aussi - surtout - les managers et postes de direction, occupés par définition par des personnes qui ont été très peu en contact avec ces enjeux dans leur propres formations initiales.
- La création d'une cellule interministérielle en charge de la cohérence de l'action climatique, dirigée par un directeur de cabinet adjoint commun aux trois ministres (Affaires étrangères, Économie et Finances, Transition écologique). À terme, cette évolution pourrait se coupler la création d'un poste de Vice Premier ministre en charge du modèle de développement qui aurait autorité sur les ministres de l'économie et des affaires étrangères s'agissant de toute question relative aux enjeux climat.

CONCLUSION

Le sommet climat des 22 et 23 avril est une démonstration de force remettant les États-Unis au cœur de la course au *leadership* climatique. Si l'UE et la France veulent continuer à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre les changements climatiques, elles doivent se doter d'une doctrine géopolitique des changements climatiques qui ne se contente pas de suivre les États-Unis et la Chine dans une course à la superpuissance bas-carbone qui risque d'être déléguée. Nous avons essayé d'en dresser quelques pistes dans ce texte.

Les mouvements écologistes en France et en Europe pourraient s'en inspirer pour compléter leur approche aujourd'hui quasi-exclusivement moralo-juridique de la lutte contre les changements climatiques - qui ne peut être qu'internationale. Le moment est d'autant mieux choisi pour cela que, au niveau européen aussi les positions évoluent, quoique relativement silencieusement, rapidement. En effet, les gouvernements sont soumis à une exigence de plus en plus importante de leurs opinions publiques et de la société civile pour mettre davantage le climat au centre des enjeux internationaux. Y compris dans les pays traditionnellement réticents à ce que l'UE s'engage dans une politique

étrangère volontariste, comme en Allemagne, cela peut augurer un changement de position assez rapide. Les partis politiques qui souhaitent mettre la lutte contre les changements climatiques au cœur de leur action doivent en profiter pour renouveler leur logiciel international en adoptant une véritable doctrine géopolitique sur ce sujet.

En mettant en avant les menaces pour la stabilité du monde que représentent les changements climatiques et la nécessaire coopération que la lutte contre ses causes nécessite, l'écologie politique a en outre la possibilité d'aborder, en cohérence avec son logiciel politique, un enjeu traditionnellement exploité avant tout par la droite conservatrice. Politiquement, aborder la question de cette façon permet également aux acteurs de l'écologie politique de dépasser l'image de naïveté à laquelle ont pu conduire les positionnements de ces mouvements sur le plan des relations internationales (sur le nucléaire militaire par exemple). Alors que se concentrer sur les impacts directs des changements climatiques ne permet pas de faire progresser l'acceptabilité de la lutte contre les changements climatiques au-delà des déjà convaincus (et ce d'autant plus dans les pays développés relativement moins touchés), la prise en compte des menaces sur la sécurité est à même de mobiliser massivement un public se sentant a priori moins concerné par la défense de la nature.

Au-delà, l'enjeu climatique est probablement le seul vecteur disponible pour envisager rapidement une remise en cause du modèle de développement capitaliste actuel (parfois simplifié en « Consensus de Washington »). Certes, on constate, dans le monde occidental, une prise de conscience des problèmes posés par l'hégémonie du marché dans les sociétés et les inégalités sociales qui en sont la conséquence. Mais, à ce stade, celle-ci n'a pas été suffisamment puissante pour conduire les forces politiques progressistes au pouvoir et ni Donald Trump, ni le Brexit ne remettent en cause la logique libérale, au contraire. Loin d'être concurrente à cette critique sociale du capitalisme, sa critique écologique est au contraire une alliée. Un gouvernement français qui serait engagé à la fois dans la transition bas-carbone et dans la remise en cause profonde des excès du capitalisme, est donc amené à trouver des dynamiques favorables parmi les États, les sociétés civiles et les peuples, en particulier en Union européenne. Cela représente une opportunité, mais nécessite pour les mouvements politiques porteurs de cette ambition de se doter d'une doctrine géopolitique solide et pragmatique.