

Les négociations climatiques et les meilleures pratiques internationales

Rapport de synthèse

20 avril 2015

Coordinateur du rapport

Mme Meriem HOUZIR
Consultante internationale en développement durable
et coopération internationale

Membres du groupe

M. Lahoucine HISSEM, Ingénieur Conseil

M. Matthieu WEMAERE, avocat à la Cour, inscrit aux barreaux de Paris et Bruxelles,
spécialiste dans le domaine du droit de l'environnement et de la diplomatie
climatique

M. Benoit THEAU, journaliste et consultant international en développement durable
et en suivi des négociations des Nations-Unies

***Propriété de l'IRES, le présent rapport, de par les opinions qui y sont exprimées, engage la
responsabilité de ses auteurs et en aucun cas celle de l'IRES***

Table des matières

INTRODUCTION	5
1. REVUE DU PROCESSUS INTERNATIONAL DES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES JUSQU'À LA COP20	7
1.1. Cadre de déroulement des négociations internationales	7
1.2. Engagements et positions des Parties.....	9
1.2.1. Une diplomatie internationale basée sur les groupes de négociation	9
1.2.2. Une diplomatie internationale aux positions divergentes.....	10
1.2.3. Une diplomatie internationale aux grands mouvements et aux faibles effets.....	11
2. LES MEILLEURES PRATIQUES INTERNATIONALES.....	13
2.1. Approche méthodologique	13
2.1.1. Critères de choix des pays	13
2.1.2. Pays retenus.....	14
2.1.3. Approche d'analyse	16
2.2. Analyse comparée d'approches diplomatiques différenciées et enseignements tirés	17
2.2.1. Fondement politique	17
2.2.2. Enjeux stratégiques et politique nationale	17
2.2.3. Cadre institutionnel	18
2.2.4. Système d'incitation et financement	18
2.2.5. Recherche & développement et technologie	19
2.2.6. Système d'information et d'évaluation	19
2.2.7. Gouvernance diplomatique	19
ROLE DU MAROC	22
LISTE DES ABREVIATIONS.....	25
BIBLIOGRAPHIE.....	26
NOTES DE REFERENCES.....	27

INTRODUCTION

L'Institut Royal des Etudes Stratégiques (IRES) a lancé, bien avant la 21ème conférence mondiale sur le climat à Paris de décembre 2015, une étude intitulée "Quelle diplomatie climatique pour le Maroc ?".

Cette étude s'inscrit dans le cadre du programme de l'IRES sur les relations extérieures du Maroc consacré, entre autres, à l'examen des questions globales à fortes incidences sur le développement du pays. Elle fait suite aux travaux d'études menés par l'institut sur les impacts du changement climatique sur le Maroc, selon une approche écosystémique et sécuritaire. Ces travaux ont permis de mettre en exergue la nécessité de doter le Maroc d'une bonne gouvernance climatique à même de renforcer l'action diplomatique du pays dans ce domaine.

L'étude vise les objectifs suivants :

- Etablir un bilan de la diplomatie climatique marocaine en termes de sa contribution au débat international, de l'appropriation par les acteurs concernés des enjeux prioritaires pour le Royaume et de l'efficacité des mécanismes de coopération et de négociations.
- Réaliser un benchmark des expériences internationales, réussies dans le domaine de la diplomatie climatique afin d'en tirer les enseignements utiles pour le Maroc.
- Définir les axes d'une diplomatie climatique proactive permettant au Maroc de se positionner dans le contexte international de gouvernance climatique et de mieux défendre sa politique climatique lors des prochaines conférences sur le changement climatique.

Aujourd'hui et après plusieurs études engagées depuis les années 1970, la communauté scientifique a établi sans équivoque que la planète est exposée à des changements climatiques majeurs, mettant en péril les équilibres naturelles et socioéconomiques de toutes les régions du monde. Ces déséquilibres sont dus aux émissions de gaz à effet de serre, résultat des intenses activités humaines.

En outre, le coût économique d'un réchauffement climatique de 2,5°C qui serait atteint si le processus de développement se poursuivait dans les mêmes conditions, a été évalué entre 0,2% et 2% du PIB selon les régions.

Consciente des risques encourus, la communauté internationale a convenu d'engager des négociations multilatérales pour apporter la réponse adéquate à ce défi. Le "Sommet de la Terre" de Rio, en 1992, a constitué un tournant dans l'histoire climatique avec l'adoption de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

La convention pose comme objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre. En 1997, le protocole de Kyoto fixe aux pays industrialisés l'objectif de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre de -5,2 % en 2012.

Il est prévu l'adoption d'un nouvel accord à Paris, en décembre 2015, avec l'objectif de limiter l'augmentation de la température de la planète à 2°C, par rapport à l'ère préindustrielle, de manière à éviter que les changements ne deviennent incontrôlables et ne menacent, à terme, l'habitabilité de la planète.

Dans ce contexte du changement climatique et des risques encourus, comment le Maroc peut-il se positionner pour poursuivre sa dynamique de développement durable et défendre ses intérêts nationaux tout en contribuant aux engagements globaux de réduction des gaz à effet de serre ?

Dans cette partie du rapport sur la diplomatie climatique, il est procédé à une revue du processus international des négociations climatiques jusqu'à fin 2014 et à la mise en évidence des meilleures pratiques internationales.

1. REVUE DU PROCESSUS INTERNATIONAL DES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES JUSQU'À LA COP20

1.1. Cadre de déroulement des négociations internationales

Depuis de la première Conférence mondiale sur le climat, tenue en 1979 à Genève, la communauté internationale s'est engagée dans un processus de négociations pour apporter les réponses adéquates au défi climatique mondial. Ce processus a permis de mettre en place :

- **Un cadre de référence** : la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, adoptée en 1992 à Rio de Janeiro, est le premier traité international à reconnaître le danger qu'entraîne la perturbation du climat par les activités humaines. Elle définit les principes et les règles de négociations. Les trois principes clés de cette convention sont : Le principe de précaution, le principe de responsabilité commune mais différenciée et le principe de droit au développement.

Autrement connue sous le nom de la convention de Rio, elle stipule dans son article 2 que "L'objectif ultime de la présente Convention [...] est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique...".

- **Un dispositif institutionnel** pour la conduite des négociations, l'élaboration des recommandations et le suivi de leur mise en œuvre. Il s'agit, en l'occurrence, des Conférences des Parties (COP) ayant les pouvoirs de délibérations, un bureau, un Secrétariat exécutif permanent dont le siège est à Bonn et des organes subsidiaires : l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) et l'organe subsidiaire pour la mise en application (SBI).
- **Des objectifs de réductions des gaz à effet de serre (GES)** de 5,2% par les pays industrialisés pour la période 2008-2012 par rapport à 1990. Le Protocole de Kyoto (1997) a ainsi défini des objectifs de réduction des gaz à effet de serre pour plusieurs pays, notamment 7% pour les USA, 6% pour le Canada et 8% pour l'Union européenne. La Chine avait été exemptée.

- **Des mécanismes d'intervention** pour la réduction des gaz à effet de serre dont les principaux sont :

- Le mécanisme de développement propre : un système basé sur les unités de crédits de réduction des émissions de GES réalisés par des projets utilisant des technologies propres. Ces unités de crédits de réduction peuvent être acquises par les pays industrialisés pour compenser leurs émissions de GES et tenir au moins leur engagement de réduction.
- Les systèmes basés sur les échanges de quotas d'émissions.
- les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMAs) : des actions nationales de mitigation appropriées pouvant recevoir un appui financier international.
- La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation de la forêt (REDD+) : un programme ONU-REDD a été lancé en 2008 afin d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités en vue de réduire les émissions et de participer au mécanisme REDD+.

- **Des instruments financiers**

- Le fonds vert pour le climat, créé en 2010, est administré par un conseil de 24 membres et dont le siège est en Corée du Sud. Un montant de 100 millions de dollars est prévu pour alimenter ce fonds d'ici 2020.
- Le fonds pour l'adaptation au changement climatique, géré par le Fonds de l'Environnement Mondial de la Banque mondiale concerne le programme prioritaire d'adaptation au changement climatique.

- **Les principaux enjeux des négociations climatiques**

- Réduction des GES de 5,2% pour la période 2008-2012, cibles des pays développés sous la Convention et sous le Protocole.
- Les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMAs).
- La mesure, notification et vérification (MNV).
- Les enjeux liés et non liés aux marchés (crédit carbone, nouveau mécanisme de marché...).
- Les questions de la REDD+ et de l'Agriculture.

- L'adaptation au changement climatique et les approches pour traiter les pertes et préjudices.
- Le soutien financier, le transfert technologique et le renforcement des capacités.

1.2. Engagements et positions des Parties

Les engagements généraux, décrits aux alinéas de l'article 4, paragraphe 1 de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), sont ceux qui s'appliquent indistinctement à toutes les Parties à la convention, y compris les pays en développement. Ces parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation, se sont engagées à respecter une série d'obligations.

1.2.1. Une diplomatie internationale basée sur les groupes de négociation

Le processus de négociations sur les changements climatiques s'articule autour des groupes régionaux et des coalitions de négociation. Ainsi, les pays s'expriment le plus souvent en leur nom ou au nom d'une coalition de négociation. Chaque groupe désigne des coordonnateurs thématiques qui participent aux différentes réunions¹ et font des déclarations au nom des groupes respectifs. La position technique relative aux thèmes de négociation se traite au sein du groupe lui-même.

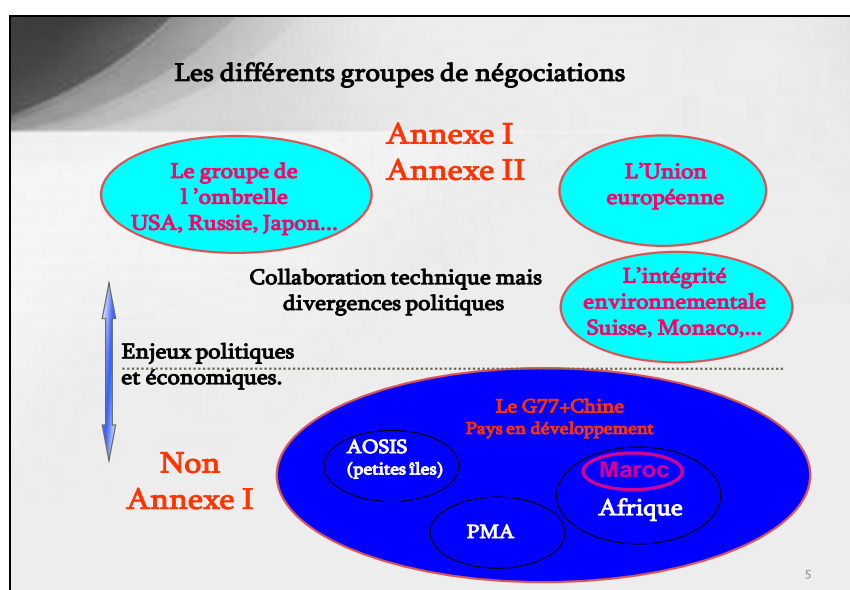
Les groupes régionaux découlent du système de classement officiel des Nations-Unies, selon leur situation géographique, alors que les coalitions de négociation constituent des alliances politiques formées sur la base d'intérêts communs.

Se basant sur la tradition des Nations-Unies, les Parties sont organisées en cinq groupes régionaux, essentiellement dans le but d'élire les Bureaux : l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie, l'Europe Centrale et Orientale et l'Europe de l'Ouest et autres².

Cependant, les cinq groupes régionaux ne représentent pas d'habitude les intérêts essentiels des Parties. Les conjonctures politiques et économiques actuelles encouragent un ensemble de pays à créer des coalitions ou alliances afin de peser sur les négociations sur le climat. Le but de ces alliances est de faire pression sur les groupes de négociation pour faire évoluer les positions³.

La Convention divise les pays en trois groupes principaux qui ont pris un certain nombre d'engagements supplémentaires :

Figure 1 : Les différents groupes de négociations



Source : Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, 1992

1.2.2. Une diplomatie internationale aux positions divergentes

Malgré les mécanismes de négociations mis en place et les instruments de mise en œuvre de la Convention, les divergences entre pays et les alliances lors des COP sont multiples et de natures diverses, du moins jusqu'à la COP20.

❖ Sur les engagements globaux

Les pays développés, bien que conscients de leur responsabilité historique d'émissions de GES, cherchent à préserver leurs acquis économiques et sont réticents à tout engagement contraignant de réduction de GES. Les Etats-Unis n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto alors que le Japon, la Russie et la Nouvelle Zélande s'opposent à son extension.

Seule l'Union européenne semble disposée à engager des efforts de réduction de GES significatifs (20% en 2020 par rapport à 1990). Le 12 novembre 2014, la Chine et les USA, qui sont les deux plus gros émetteurs de GES de la planète (leurs contributions aux GES représentent 42%), ont enfin signé un accord afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Les USA ont déclaré réduire leurs émissions de 26 à 28% d'ici 2025 par rapport à 2005.

La Chine projette d'atteindre son pic d'émissions au plus tard en 2030. Si ces engagements sont tenus, le monde s'engagerait enfin dans la voie recherchée depuis deux décennies pour limiter le réchauffement climatique à des seuils acceptables. Il s'agit là d'un signal fort pour la communauté internationale pour poursuivre avec optimisme les efforts de lutte contre le changement climatique, engagés depuis 1992.

Les pays émergents, notamment le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, conscients de leur poids démographique (40% de la population mondiale) et de leur déficit social (50% de pauvreté) s'attachent fortement à leur droit au développement et ne peuvent engager des politiques de réductions des GES qui porteraient préjudice à leur croissance économique. Ils estiment, par ailleurs, avoir droit au transfert technologique et aux ressources financières pour entreprendre toute action de lutte contre les effets du changement climatique.

Les autres groupes mettent en avant, à divers degrés, la responsabilité historique des pays industrialisés. De ce fait, ils estiment que ces pays devraient avoir l'obligation de prendre des engagements de réduction des GES à la hauteur des risques encourus (limitation du réchauffement climatique en dessous de 2°C voir 1.5°C). Ils devraient également assurer un transfert technologique adéquat et des ressources financières nécessaires et suffisantes, de préférence de type public, pour permettre aux pays vulnérables de lutter contre les effets du changement climatique.

❖ **Sur le système de financement**

Les pays en développement estiment qu'il est du devoir des pays développés de mobiliser des ressources financières importantes (100 voire 200 millions de dollars) pour la lutte contre les effets du changement climatique à mener par les pays en développement. Ils considèrent que les financements publics, aux coûts les plus faibles, sont les mieux adaptés.

Les pays développés voient plutôt que l'investissement privé et le partenariat public-privé est le plus adéquat tout en optant pour activer les autres mécanismes de marché, tel que le mécanisme de développement propre. Quant aux ressources, bien que le montant de 100 millions de dollars ne soit pas rejeté par les pays industrialisés, les ressources effectivement mobilisées restent limitées et s'inscrivent dans leur majorité dans l'aide publique au développement.

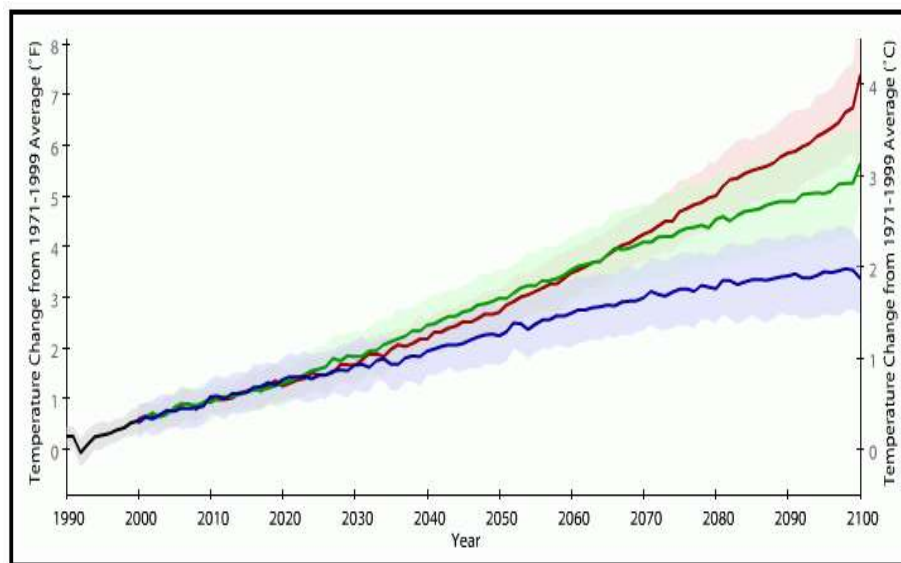
1.2.3. Une diplomatie internationale aux grands mouvements et aux faibles effets

En dehors de la définition des mécanismes d'intervention et des instruments financiers, qui restent en deçà des niveaux nécessaires pour la lutte contre les effets du changement climatique, la diplomatie climatique internationale, que l'on peut qualifier de tout azimut au gré des intérêts socioéconomiques, n'a pas encore atteint le seuil d'efficacité à même de permettre à la communauté internationale de faire face sûrement et durablement aux risques climatiques majeurs qui menacent le monde entier.

En effet, malgré les efforts développés par les négociateurs lors des différents COP, les accords passés ne sont sans doute pas de nature à limiter la hausse des températures à 2°C. En effet, depuis plus de vingt ans que durent ces négociations, nous relevons que la concentration des GES, notamment celle du CO₂ a augmenté de 40% entre 1990 et 2010 pour atteindre 36 milliards de tonnes de CO₂. Le réchauffement climatique qui s'en est suivi entre 1905 et 2005 a atteint en moyenne 0,74°C.

Les courbes en couleur dans la figure ci-dessous représentent les 4 scénarios de concentrations des GES dans l'atmosphère.

Figure 2 : Prévisions d'évolutions selon les scénarios d'émissions de GES



Source : 5^{ème} rapport du GIEC, 2014

Plusieurs dérèglements causés par ce réchauffement ont été enregistrés, entre autres, l'élévation du niveau de la mer (3,2 mm/an depuis 1990) et la réduction de la banquise arctique estivale de 9,4 à 13,6% depuis 1979. Les difficultés d'accès à l'eau, la réduction des rendements agricoles ont rendu plus vulnérables les zones touchées et ont engendré des coûts économiques certains.

Dans son 5^{ème} rapport de 2014, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime que le coût économique lié au changement climatique serait estimé entre 0,2 et 2% du PIB mondial.

2. LES MEILLEURES PRATIQUES INTERNATIONALES

2.1. Approche méthodologique

Réaliser un benchmark en diplomatie climatique, consiste à procéder à un examen comparatif de situations à la fois similaires mais aussi diversifiées pour tirer les enseignements les plus utiles et pour en déduire les éléments de construction d'une diplomatie climatique pertinente et efficace.

La diplomatie étant l'art de faire valoir ses intérêts stratégiques dans des négociations internationales et tirer le meilleur parti pour le pays que l'on représente. Cela suppose au préalable de bien circonscrire les intérêts stratégiques, les ériger en projet national ayant obtenu l'aval des autorités politiques du pays et en faire le cœur de la diplomatie à mener.

Ceci étant, le mandat de négociation est confiée à une mission diplomatique composée de membres en parfaite connaissance du projet national dans toutes ses composantes politique, économique, social et environnemental. Cette mission devrait, également, être au fait du cadre international de référence relatif à l'objet des négociations, en l'occurrence, les changements climatiques et les principes de base qui régissent les négociations internationales.

Elle devrait s'appuyer ensuite sur les atouts et les alliances ou groupes de négociations qui font la force du pays et mener les actions diplomatiques nécessaires à l'accomplissement de son mandat en vue de faire valoir le projet national climatique. C'est donc sur ces éléments constitutifs d'une diplomatie climatique que se fera l'analyse comparative des Pays à choisir.

2.1.1. Critères de choix des pays

Les critères de choix des pays sont, comme indiqué ci-dessus, à la fois similaires et différenciés par rapport au Maroc :

Sur le plan environnemental et climatique

Les pays choisis ont au moins en partie un climat à dominante aride, vulnérable au changement climatique comme le Maroc.

L'analyse des situations à climats différents du Maroc est probablement riche d'enseignements. Aussi, il s'est avéré utile de retenir des pays qui permettent d'examiner l'ensemble des grands types de climat : équatorial, tropical, tempéré, désertique, méditerranéen.

Sur le plan social et humain

Les changements climatiques ont des répercussions variables sur les différents groupes de populations et leurs capacités à faire face à la fragilisation des écosystèmes induite par ces changements. Les flux migratoires des populations provoqués par les dérèglements climatiques constituent une problématique majeure à traiter.

A ce titre, il serait utile d'examiner un ensemble de pays qui présentent des différents niveaux de développement, particulièrement, de développement humain.

Sur le plan économique

L'examen des pays à différentes capacités économiques est important en ce sens que le modèle économique est en relation directe avec les GES et que la puissance économique est un facteur déterminant dans les relations internationales qui confère au pays une véritable force diplomatique.

Sur le plan politique

Le système et les positions politiques d'un pays déterminent la place qu'il occupe sur la scène internationale et façonne son image auprès des acteurs diplomatiques et de ses partenaires internationaux. Il est une composante majeure de sa crédibilité diplomatique.

Sur le plan de la diplomatie climatique

L'appartenance aux groupes et alliances de négociation climatique a, également, été un critère de choix des pays, notamment, les groupes auxquels appartient le Maroc : G77+Chine, l'Afrique et les pays arabe. Le choix d'un autre groupe, comme l'Europe, permettra d'approfondir l'analyse comparative.

2.1.2. Pays retenus

Compte tenu des éléments énoncés, ci-dessus, les pays ayant fait l'objet du benchmark sont la France, le Brésil et l'Egypte.

La France

- Un climat principalement tempéré avec des variantes océanique, continentale et montagnaise. La partie Sud-Est du pays présente un climat méditerranéen avec un degré relatif d'aridité, de moindres précipitations (500 mm) que le reste du territoire et une plus grande irrégularité et des températures moyennes annuelles plus élevées.

- Un pays d'immigration qui figure au 6^{ème} rang mondial avec 7,2 millions d'immigrés en 2010. Il occupe la 20^{ème} position avec un indice de développement humain élevé de 0,884 en 2013⁴.
- Une l'économie qui est parmi les plus développées (PIB 2.806 milliards \$ - 2,806 billion\$ en 2013, selon la Banque Mondiale), où la technologie occupe une place importante (Dépenses e R&D de 2,26 % du PIB sur la période 2005-2012).
- Sur le plan politique et diplomatique, la France est, un Etat relativement centralisé qui joue avec l'Allemagne un rôle moteur au niveau de l'Union européenne (27 pays). Il constitue également la locomotive de la francophonie lui conférant un certain rayonnement culturel diplomatique.

Enfin, il y a lieu de rappeler son poids territorial (671.308 Km², classé 41^{ème}) et démographique (66,03 Millions d'habitants en 2013), selon la Banque Mondiale.

Le Brésil

- Un climat équatorial et tropical mais qui présente un gradient d'aridité dans la partie Nord-Est du pays, avec comme spécificité l'envergure de la forêt d'Amazone (5,5 km²) et son rôle majeur de régulation du climat mondial.
- Son développement humain est en nette amélioration (IDH 0,730 en 2012 classé 85^{ème}), le taux de pauvreté est passé de 15 % en 2005 à 7% en 2012⁵.
- L'économie du Brésil est émergente (PIB : 2.246 milliards \$) soit 3% de la richesse mondiale produite), un pays où la technologie est en essor : les dépenses liées à la R&D représentent 1,21% du PIB et 25.312 Brevets ont été approuvés en 2012 (Banque Mondiale).
- Le Brésil est connu pour être un Etat fédéral dont le système est démocratique. Il appartient au groupe des BRICs où il tente de jouer un rôle de leadership.

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler que le Brésil est un pays de grande envergure territoriale (8.5 Millions de Km²) et démographique (200,4 millions d'habitants en 2013).

L'Egypte

- Le climat de l'Egypte est quasi désertique, toutes ses ressources en eau proviennent du Nil dont le bassin hydraulique s'étend en dehors de son territoire. La surface en eau ne représente que 0,6 % du territoire. (Banque Mondiale)

- Les conditions sociales et le niveau de développement humain sont qualifiés de moyens (IDH 0.662 en 2012), le taux de pauvreté reste élevé (25.2% en 2011). C'est un pays d'émigration non négligeable (216.000 personnes en 2012.)⁶.
- Sur le plan économique, le pays est un pays en voie de développement, son PIB est limité à 272 milliards \$ en 2013, dont la structure est prédominée par les Services (46%) et l'Industrie (39%). L'agriculture concentrée le long du Nil ne représente que 14 % PIB (Banque Mondiale).
Il y a lieu de rappeler que l'Égypte est un pays producteur de pétrole et fait partie de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole.
- Sur le plan politique, l'Égypte est un Etat en construction démocratique (selon L'Economist Group, l'Indice de démocratie est de 3,95 sur 10, classé 115). L'Égypte joue toutefois un rôle actif de premier plan dans le monde arabe.

Il y a lieu d'indiquer que son étendue territoriale (1.001.449 km²) et son poids démographique en font un des pays les plus grands du monde arabe et lui donne une influence certaine sur le plan international.

De par le choix de ces trois pays, tous les types de climats seraient couverts, avec une variante commune d'aridité, comparable au Maroc et toutes les situations sociales (IDH moyen, appréciable et élevé avec tous les cas de flux migratoires) et économiques (en développement, émergent et développé) seraient traités à travers l'analyse comparative.

2.1.3. Approche d'analyse

L'analyse concerne les éléments qui déterminent la diplomatie climatique de chaque pays retenu, à savoir, le profil climatique et les vulnérabilités conséquentes, les enjeux stratégiques et les politiques nationales qui concourent à mettre en relief le projet national à faire valoir. La position politique internationale de chaque pays choisi ainsi que sa conduite des négociations climatiques internationales seraient ensuite examinées.

La dimension diplomatique a été examinée à travers le niveau et la qualité de participation des pays, en analysant la composition des délégations nationales, notamment, aux trois Conférences Climat/COP : Kyoto, Pologne et Cancun. Ces conférences ont été choisies pour l'importance des questions traitées : Engagements de réduction des GES, Bases du système de financement et mécanismes de compensation REDD+ inhérent à la dégradation des forêts.

2.2. Analyse comparée d'approches diplomatiques différenciées et enseignements tirés

Les meilleures pratiques seraient celles qui permettent à un pays de sauvegarder ses intérêts majeurs et de réaliser ses objectifs stratégiques dans les meilleures conditions politiques, économiques, sociales et environnementales.

Cela commence par une délimitation précise des enjeux climatiques majeurs, la définition des objectifs stratégiques, l'élaboration concertée d'une politique (projet national global) à la hauteur de ces objectifs, un dispositif institutionnel de mise en œuvre cohérent et efficace, associant tous les acteurs concernés, un système de financement mobilisateur de ressources et d'investissements internes ou externes au niveau des besoins et un processus d'évaluation et de régulation proactif.

La gouvernance diplomatique aurait à faire valoir le projet national, adhérer ou construire une alliance autour des mêmes objectifs stratégiques, identifier les partenaires et investisseurs potentiels, rechercher les technologies les mieux adaptées et qui soient fiables et compétitives et établir des relations de coopération mutuellement fructueuses pour la réalisation projet national. Le tout devrait se faire en respectant les dispositions juridiques de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques.

Les meilleures pratiques qui ressortent de l'analyse comparée sont :

2.2.1. Fondement politique

- Porter la question du changement climatique au plus haut niveau de l'Etat (cas du Brésil et de la France) étant donné le caractère stratégique des changements climatiques et l'importance des enjeux socio-économiques et humains pour les générations actuelles et futures. Le comité national en charge de la question est présidé par la maison civile de la présidence de la république (Brésil).
- Considérer la lutte contre les changements climatiques non pas comme un ensemble de contrainte et de charge à supporter mais plutôt comme des opportunités d'investissements pour un modèle de développement de meilleure qualité (France).

2.2.2. Enjeux stratégiques et politique nationale

- Mieux circonscrire les enjeux stratégiques du pays plutôt que de vouloir prendre systématiquement en charge tous les aspects sectoriels ayant une relation avec les contraintes climatiques (Forêts pour le Brésil et Energie pour la France) et ne pas se limiter simplement à se conformer aux engagements de la convention internationale en la matière.

- Elaborer la politique nationale en matière de changement climatique (projet global intégré) après une large concertation impliquant tous les acteurs, en l'occurrence, les pouvoirs publics, les élus locaux et députés, le secteur privé et la société civile. Exemple du Brésil et de la France (Forum Brésilien et Grenelle de l'Environnement).
- Faire adopter cette politique selon le processus législatif et réglementaire du pays et lui donner un caractère durable au-delà des conjonctures politiques à court et moyen terme alors que les changements climatiques sont une problématique de quelques décennies (la politique climatique au Brésil et la loi de transition énergétique en France). Au Maroc, cela peut faire l'objet d'une loi-cadre.
- Décliner la politique nationale en plans d'action territoriaux avec des engagements opérationnels des collectivités régionales (Cas de la France : contrats de régions) et la participation de la société civile.

2.2.3. Cadre institutionnel

- Mettre en place un dispositif institutionnel crédible, prenant en charge d'une manière cohérente et efficace les fonctions d'orientation, de pilotage et d'évaluation (Comité Interministériel des changements climatiques d'orientation politique, institué par Art 7 de la loi /CC et son Décret d'application pour le Brésil). Il en est de même des autres composantes du dispositif (Comité de pilotage, forum). Ce qui donne une forte légalité au dispositif. C'est le cas, également, du comité interministériel de l'Egypte qui est instauré par décret depuis 2007.
- Confier la mission à des organismes individualisés et donc clairement responsables pour une efficacité de mise en œuvre (Direction de l'Energie et du Climat pour la France, Agence Egyptienne des Affaires de l'Environnement et Agence d'Aménagement de la Zone côtière du Delta, hautement vulnérable au changement climatique pour l'Egypte).
- Disposer d'un système de financement dédié, permettant de lever des fonds aussi bien nationaux qu'étrangers qui soient réguliers et au niveau compatible avec les défis à lever et les besoins définis dans la politique nationale des changements climatiques (Fonds Climat pour le Brésil et Fonds Français pour l'Environnement pour la France).

2.2.4. Système d'incitation et financement

- Adopter un système d'incitation (fiscal, de crédit, réglementaire...) pour encourager les investissements plutôt privé dans les actions et projets inscrits dans la politique nationale de changements climatiques (Système bonus malus pour le transport et taux zéro pour le crédit de rénovation du bâtiment résidentiel en France et implication du système bancaire pour le Brésil).

2.2.5. Recherche & développement et technologie

- Mettre en place un réseau de R&D et / ou des institutions spécialisées pour mettre au point et faciliter le transfert de technologies fiables et compétitives dans les domaines directement liés aux changements climatiques (Réseau R&D entre les universités au Brésil, supervisé par le Ministère des Sciences et Technologies, Centre de Recherche Climat en Egypte, Programme d'urgence pour la mise au point des éco technologies en France, CIRED et CNRS).

2.2.6. Système d'information et d'évaluation

- Doter l'ensemble du dispositif de lutte contre les changements climatiques d'un système d'observation et d'évaluation de manière à apprécier l'adéquation des politiques et l'efficacité des mécanismes mis en place et d'apporter en temps opportun les ajustements nécessaires (Cas de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, créé à l'initiative du Parlement en France).

2.2.7. Gouvernance diplomatique

Le projet national ainsi élaboré, porté politiquement par les hautes autorités du pays, constituerait le cœur du mandat de la diplomatie qui aurait à faire valoir ce projet national dans les négociations internationales et à définir les meilleures conditions de sa réalisation (financement, investissements, transfert de technologies) et à développer les coopérations utiles dans ce sens.

Les meilleures pratiques diplomatiques dégagées à ce sujet peuvent se résumer comme suit :

- Valoriser les atouts politiques, économiques et environnementaux du pays pour donner une crédibilité et une force à sa diplomatie. Le Brésil et de la France ont adopté une approche diplomatique, mettant en avant l'importance de la délégation, la représentation des secteurs stratégiques et le niveau politique de leurs membres. Ces pays qui ont impliqué en force le Ministère des Affaires Etrangères et désigné un Ambassadeur, spécialement chargé des changements climatiques, intègrent ainsi les aspects politiques et climatiques. L'Egypte dispose d'un Ambassadeur chargé de l'environnement et du développement durable. La présence des députés et des sénateurs apporte une touche diplomatique de qualité à la mission du Brésil et de la France. Celle des élus locaux et de la société civile confère à la diplomatie une image de démocratie participative de proximité, notamment, pour le cas du Brésil.

- Adhérer ou contribuer à construire une alliance politique qui aurait un poids diplomatique sur la scène internationale et qui offrirait des possibilités économiques et technologiques réelles de coopération, à mobiliser pour la réalisation du projet national sur le changement climatique et des programmes y afférents (BRICS pour le Brésil et Union européenne pour la France).
- Assumer un rôle de leadership au sein de l'alliance, de manière à peser sur les décisions et à faire valoir les intérêts primordiaux du pays (cas de la France en Europe et du Brésil pour les BRICS).
- Avoir une position politique centrée sur le projet national qui apporte une valeur ajoutée aux négociations en vue d'atteindre l'objectif planétaire de maîtrise des dérèglements climatiques, sans pour autant s'écarter des principes fondamentaux arrêtés dans la Convention-cadre des Nations Unies. (cas du Brésil pour sa ligne politique centrée sur la forêt d'Amazone et son engagement pour en réduire la dégradation et accélérer la reforestation tout en développant par ailleurs les technologies vertes, éthanol... Engagement tenu de la France pour la réduction des GES et son action forte au niveau européen et internationale pour fixer des objectifs ambitieux de réduction, tout en poursuivant sa politique de transition énergétique).

Outre le Ministère de L'Environnement qui pilote les négociations avec l'appui du Ministère des Affaires Etrangères, la délégation des trois pays sélectionnés par l'étude de benchmarking comprend des représentants opérant dans les secteurs clés du projet national de changement climatique en l'occurrence les investissements, les finances et les technologies (le Brésil: les responsables du Trésor, les Affaires financières internationales et les Banques d'Investissements. L'Egypte : le Conseiller en investissements au Ministère de Finances. La France : le représentant du Trésor et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial).

Il en est de même des départements des sciences et technologies où les trois pays envoient à des niveaux différents les responsables concernés (universités et instituts spécialisés pour le Brésil, le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement et CNSS pour la France et dans une moindre mesure le représentant du département concerné pour l'Egypte).

La contribution du secteur privé agissant dans les domaines d'activités en relation directe avec les changements climatiques (eau, agriculture, forêts, énergie, industrie...) revêt une importance capitale. Elle dénote que la lutte contre les changements climatiques offre des opportunités d'investissements à saisir pour préparer les économies des pays aux évolutions de demain.

Il va de soi que les acteurs publics des secteurs économiques en question font partie des délégations et sont souvent représentés par des agences spécialisées (France, Egypte et Brésil).

A noter d'une manière particulière la présence d'experts et de responsables juridiques de haut niveau (ces du Brésil à Cancun) estimant ainsi l'importance de la conformité juridique des engagements à prendre aussi bien aux principes du droit international qu'aux intérêts stratégiques du pays.

Enfin accorder à la presse, la communication et l'interprétariat la place qu'il faut dans la délégation permet de mieux rendre compte à l'opinion publique des actions menées et éventuellement des résultats atteints, ce qui est une marque de transparence qui relève l'image et la crédibilité du pays (cas du Brésil).

ROLE DU MAROC

Le Royaume du Maroc est fermement engagé, sous la conduite éclairée de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI, sur la voie du développement durable et de la lutte contre le changement climatique. Pays faible émetteur de gaz à effet de serre (environ 0,15% des émissions de GES globales), mais fortement impacté par le changement climatique, le Maroc entend continuer à soutenir les efforts de la communauté internationale pour faire face au défi climatique.

Le Maroc a, en effet, signé la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique en 1992 et l'a ratifiée en 1995. Il a également abrité, en 2001 à Marrakech, la septième Conférence des Parties (COP 7), qui a rendu opérationnel le Protocole de Kyoto. Il a ratifié ce Protocole en 2002.

Quant à la position déclarée du Maroc au sein de ces conférences, elle consiste à confirmer son engagement pour renforcer le processus de négociation pour un nouvel accord et mode de gestion du climat, basé sur les principes de respect de la responsabilité commune mais différenciée. Il prône aussi le droit du développement à tous les pays en insistant sur le rôle des pays développés dans le renforcement des capacités, le transfert des technologies et le financement des mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement.

Le Maroc s'évertue à se conformer le plus complètement possible aux engagements fixés dans la Convention-cadre des changements climatiques et des traités et décisions qui ont suivi. La position du Maroc est de contribuer aux engagements globaux en mettant l'accent sur les programmes d'atténuation alors que sa responsabilité en matière d'émission des GES est négligeable. Cette position le met en décalage avec les enjeux majeurs du pays face aux risques climatiques et ses besoins prioritaires en termes d'adaptation et de prévention des risques.

En effet, si cette position fait du Maroc un pays exemplaire en termes d'atténuation à travers, notamment, son programme ambitieux en matière d'énergies renouvelables, il n'en demeure pas moins vrai, qu'en matière d'adaptation au changement climatique, il s'agit d'être plus entreprenant pour défendre ses intérêts stratégiques, principalement centrés sur la sécurité hydrique, alimentaire, sanitaire et économique.

D'où la nécessité d'un projet national et d'une stratégie de prévention des risques climatiques sur lesquels pourrait s'appuyer la diplomatie climatique afin que le Maroc puisse relever les défis majeurs, à savoir :

- **la sécurisation de l'avenir**, en protégeant les populations, les infrastructures et les activités économiques contre les risques climatiques : sécurité d'approvisionnement en eau, sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, protection contre les catastrophes naturelles.
- **la valorisation économique des territoires fragiles** (zones arides, littorales et montagnes) dont le potentiel serait fortement amoindri par une accentuation de l'aridité, voir une désertification de plus en plus étendue.
- **le renforcement du développement humain** des couches sociales les plus modestes pour augmenter leurs capacités et améliorer leurs conditions de vie leur permettant de faire face aux risques attendus.

La diplomatie climatique devrait, dans ce sens, mobiliser les financements nécessaires à la réalisation, au plus vite, des projets d'envergure en matière de lutte contre les risques climatiques.

Par ailleurs, le Maroc a toujours participé activement au processus de négociation sur le climat et notamment les Conférences des Parties (COP) qui représentent un événement mondial de rencontres des délégations officielles des parties et qui se réunissent chaque année pour mener le processus des négociations sur le changement climatique.

Le Maroc s'est investi davantage depuis la Conférence de Copenhague en 2009, aussi bien dans le processus de préparation que de participation aux conférences climatiques. Son action s'est caractérisée, toutefois, jusqu'à un passé récent par une approche plus techniciste que politique.

Sur un autre plan, les positions collectives des groupes et alliances auxquelles appartient le Maroc (groupe africain, G77+la Chine et groupe des pays arabes), ne traitent pas suffisamment et de manière ciblée les défis du Maroc, en l'occurrence, faire face à une extrême vulnérabilité climatique, mener des programmes qui sécurisent ses ressources naturelles stratégiques, valorisent ses territoires économiquement et socialement fragiles et favorisent le développement d'une économie verte compétitive, basée sur des modes de production et de consommation durables.

La question à se poser est de savoir dans quelle mesure le Maroc peut-il adhérer à une alliance de pays qui ont quasiment les mêmes enjeux que lui et qui sont dans une posture de coopération mutuellement fructueuse avec les pays développés. Ces derniers, disposant de puissance économique et de technologies, peuvent apporter leur appui au pays à l'instar des pays en développement.

En s'inspirant des meilleures pratiques internationales, le Maroc a besoin d'une feuille de route qui définit les orientations générales et les étapes à franchir afin de rendre sa diplomatie climatique plus performante. L'objectif étant que le Maroc puisse défendre ses intérêts climatiques stratégiques, tout en continuant à contribuer aux efforts de la communauté internationale.

Cette feuille de route pourrait s'articuler autour de trois principaux axes suivants :

- Une **politique nationale** globale et intégrée à la hauteur des défis stratégiques du pays, traduite en stratégie de prévention des risques climatiques, à adopter par une loi cadre pour assurer sur le long terme la continuité et l'efficacité dans sa réalisation.
- Une **diplomatie climatique** dont le cœur du mandat de négociation est de faire valoir la stratégie nationale précitée, d'œuvrer pour l'adhésion des partenaires et l'engagement des investisseurs potentiels à valoriser les opportunités offertes et de réunir les conditions de succès de la COP22.
- Une **alliance diplomatique** dont les intérêts stratégiques convergent avec ceux du Maroc et qui offre plus d'opportunités de coopération économique et technologique pour lever les défis climatiques futurs.

La mise en œuvre de cette feuille de route est d'autant urgente que le Maroc se prépare à accueillir la COP 22 qui aura lieu à Marrakech en novembre 2016.

LISTE DES ABREVIATIONS

BURs	Biennial Update Reports - rapports de mise à jour biennaux
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CdP	Conférence des Parties
GIEC	Groupe d'Experts Intergouvernementaux sur l'Évolution du Climat
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
ktCO ₂ eq	Kilotonne de dioxyde de carbone équivalent
LECB	Low Emission Capacity Building
LEDS	Low Emission Development Strategies – Stratégies de développement à faibles émissions
MDP	Mécanisme pour un Développement Propre
MRP	Market Readiness Proposal – Proposition de préparation au marché carbone
MRV	Monitoring, Reporting, Verification – Suivi, Notification, Vérification
MtCO ₂	Mégatonne de dioxyde de carbone
NMM	New Market-based Mechanism - Nouveau Mécanisme de Marché
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PK	Protocole de Kyoto
PMR	Partnership for Market Readiness – Partenariat pour la Préparation aux Marchés du Carbone
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
SBI	Subsidiary Body for Implementation - Organe Subsidaire pour la Mise en Application
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice - Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Gouvernement du Brésil, *Seconde communication nationale à la CCNUCC*, 2010.

Gouvernement de l'Égypte, *Seconde communication nationale à la CCNUCC*, 2010.

Gouvernement de la France, *Cinquième et Sixième communication nationale à la CCNUCC* (2009 et 2013).

Intergouvernemental Panel On Climate Change, *Changements climatiques : L'atténuation du changement climatique*. Contribution du Groupe de travail III au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC, 2014

Intergouvernemental Panel On Climate Change, *Conséquences, adaptation, et vulnérabilité : Partie A : Aspects mondiaux et sectoriels ; Part B : Aspects régionaux*. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC

Organisation des Nations-Unies, *Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, New-York, 1992.

Organisation des Nations-Unies, *Protocole de Kyoto*. New-York, 1997.

Sites Web

www.ccnucc.org

www.donnees.banquemondiale.org

www.mma.gov.br

www.diplomatie.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr

www.meteofrance.fr

www.cartesfrance.fr

www.eeaa.gov.eg

www.sis.gov.eg

NOTES DE REFERENCES

¹ Groupe de contact, consultations informelles, spin off groupe, groupe de rédaction des projets de décisions.

² Les autres comprennent l'Australie, le Canada, l'Islande, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique, mais pas le Japon qui fait partie du groupe de l'Asie.

³ Les principales alliances et coalitions climatiques sont : l'Union européenne, G77+la Chine, les BRICs, le groupe parapluie (Umbrella Group), l'alliance des petits Etats insulaires³, les pays les moins avancés (PMA), l'alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA).

⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2013 "L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié"*, Communications Development Incorporated, Washington DC, 2013.

⁵ Programme des Nations Unies pour le développement, *op.cit.*

⁶ *Ibid*