



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



EN QUOI LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE CONTRIBUE-T-ELLE À IDENTIFIER, EMPÊCHER OU LIMITER LES CONFLITS DISTRIBUTIONNELS LIÉS AU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE ?

COMITÉ # 5 | SOUS-GROUPE 2 dont

Édouard **BOURCIEU**, Commission européenne

Col. (AT) Claire **NESTIER**, ministère des Armées

CV. Manuel **RODRIGUEZ**, ministère de la Défense d'Espagne

Karine **TOLLEMER**, EURENCO

Expert référent : Bastien **ALEX**

Cadre de comité : Bertrand **VIALLE**

LES ANALYSES ET OPINIONS CONTENUES DANS CE RAPPORT N'ENGAGENT QUE LA
RESPONSABILITÉ DE LEURS AUTEURS.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	5
IDENTIFICATION DES CONFLITS DISTRIBUTIONNELS LIÉS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	6
Typologie des conflits potentiels	6
Les facteurs d'aggravation des conflits distributionnels.....	9
Le cas de la France	12
MOYENS DE PRÉVENTION DES CONFLITS DISTRIBUTIONNELS ..	14
Intérêt et limites de la gouvernance climatique internationale	14
La tentation de l'ingérence	14
Quelle justice climatique internationale ?	16
La protection des biens communs dans les accords multilatéraux	18
Les instruments financiers et commerciaux d'incitation et de régulation.....	19
ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES	21
Auditions réalisées	21
Auditions où la personne sollicitée n'a pas souhaité s'exprimer compte tenu de la sensibilité du sujet.....	21
Auditions pour lesquelles des contacts ont été pris, mais n'ont pas pu être réalisées du fait des circonstances.....	21
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE	22
ANNEXE 3 : LE CAS DES PRISES À PARTI DANS LE CADRE DE LA CRISE DE LA COVID-19	24
ANNEXE 5 : SCÉNARIOS DE L'ÉCOLE DE GUERRE DU BRÉSIL ("ESCENARIOS DE DEFENSA 2040").....	27

SYNTHÈSE

L'impact du changement climatique sur les enjeux de sécurité fait l'objet d'une attention croissante. Celle-ci reste cependant concentrée sur la manière dont les effets du changement climatique peuvent susciter des conflits. La capacité du partage des responsabilités dans la lutte contre le changement climatique à susciter des conflits est l'objet de beaucoup moins d'attention malgré un potentiel conflictuel tout aussi, sinon plus élevé.

La contribution à la lutte contre le changement climatique exige en effet des efforts coûteux et difficiles à mettre en œuvre, tandis que les incitations à jouer les "passagers clandestins" sont fortes puisque les bénéfices sont partagés par tous. Dans ces conditions, des prises à partie concernant le "partage du fardeau" de la lutte contre le changement climatique entre pays censés y contribuer sont inévitables. Dans le passé récent, la sortie des États-Unis de l'Accord de Paris ou l'absence de contrôle des feux de forêt en Amazonie par le Gouvernement brésilien ont ainsi suscité une réaction très vive du Gouvernement français, allant jusqu'à susciter, du côté brésilien des scénarios d'anticipation de conflit armé entre la France et le Brésil à horizon 2040.

La gestion des biens communs environnementaux et l'extension de la responsabilité de protéger au-delà des frontières usuelles s'annoncent ainsi comme des questions particulièrement épineuses à régler dans les années à venir, avec le retour de débats autour du droit d'ingérence et de la reconnaissance du crime d'écocide. Les tentations de manipuler la nature au moyen de techniques de gestion du rayonnement solaire ou d'élimination du dioxyde de carbone pour éviter de payer le coût des mesures d'atténuation du changement climatique sont également susceptibles de générer des conflits, même si le sujet n'est que très peu débattu aujourd'hui.

À ces tensions entre contributeurs à la lutte contre le changement climatique s'ajoutent celles qui peuvent naître entre les pays pour lesquels les effets du changement climatique sont particulièrement coûteux et ceux qui peuvent en être tenus pour responsables. Là aussi, compte tenu des impacts potentiellement dévastateurs du changement climatique pour certains États (compromettant jusqu'à leur intégrité territoriale), les prises à partie qui pourraient en découler sont susceptibles d'être particulièrement virulentes. Des poursuites ont déjà eu lieu dans le passé, comme celles initiées par Tuvalu ou Palau contre les États-Unis ou l'Australie. À l'avenir, il n'est pas impossible que les préoccupations de petits États insulaires concernant le changement climatique soient instrumentalisées par la Chine pour affaiblir les États-Unis, à l'échelle mondiale et dans la zone indopacifique.

Dans un autre domaine, les prises à partie que suscite la désignation des responsabilités dans la pandémie de Covid-19 illustrent le potentiel conflictuel de ces enjeux et leur relation avec les rapports de force géopolitiques.

Dans les années à venir, la centralité de la question climatique, son urgence et la montée des angoisses modifieront en profondeur la manière dont ces interpellations pourront se manifester. Comme le note Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (2019) dans le cas du conflit qui oppose la France au Brésil sur l'Amazonie « si l'usage de la force – une intervention militaire pour établir un périmètre de protection et empêcher la déforestation par exemple – semble farfelue et dangereuse car certainement contre-productive, on ne peut exclure que, dans une situation similaire dans dix ou vingt ans, si l'enjeu est alors perçu comme vital, la question finisse par se poser ».

La gouvernance internationale du climat, et notamment l'Accord de Paris, apporte une première réponse à ces enjeux, mais est loin d'y apporter une réponse définitive – parce que les engagements actuels pris dans ce cadre restent insuffisants, parce que le concept de « responsabilité commune, mais différenciée » reste plein d'ambiguïtés, parce que l'Accord de Paris ne dispose pas de mécanisme de mise en œuvre efficace et parce qu'il est d'ores et déjà remis en cause par des acteurs majeurs.

Ce rapport examine les moyens dont la France et l'Union européenne peuvent disposer pour prévenir et diffuser ces tensions, par la gouvernance internationale du climat et de la sécurité, par la justice climatique internationale ou encore sur le plan bilatéral et unilatéral.

RECOMMANDATIONS

1. **Faire un usage prudent de la rhétorique guerrière** – qui peut être utile pour mobiliser les énergies dans la lutte contre le changement climatique. Il est cependant important que, si elles en font usage, les plus hautes autorités de l'État explicitent la temporalité de cette « guerre » : c'est un effort de longue haleine et la situation sur le plan climatique s'aggravera avant de commencer à s'améliorer.
2. **Établir un dialogue stratégique sur les risques d'instrumentalisation des îles du Pacifique sur le changement climatique** entre le ministère des Armées, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministère de la Transition énergétique et solidaire et leurs homologues américains. Un tel dialogue présenterait à la fois un intérêt direct pour la France en tant que puissance indopacifique et un moyen d'engager les États-Unis sur le changement climatique en exploitant l'atout que représente la position offensive de la France dans la lutte sur le changement climatique.
3. **Profiter du départ des États-Unis de l'Accord de Paris pour rouvrir la question des pertes et dommages**, qui reste actuellement en suspens. La France pourrait attendre en retour, de la part des pays très vulnérables, un soutien sur d'autres dossiers (Amazonie).
4. **Travailler avec l'Allemagne à la rédaction d'une résolution sur le climat et la sécurité au Conseil de sécurité qui souligne la menace que représente la destruction de la forêt amazonienne** pour la paix et la sécurité internationales. Un changement d'administration aux États-Unis en novembre pourrait favoriser son adoption.
5. **Essayer d'obtenir de l'Assemblée générale des Nations unies la saisine de la Cour internationale de justice pour avis consultatif sur la responsabilité des États** dans la mise en œuvre de leurs engagements dans le cadre de l'Accord de Paris, notamment dans la protection des biens communs.
6. **Suggérer un réexamen du statut de Rome et de l'opportunité d'étendre le mandat de la Cour pénale internationale aux crimes les plus graves contre l'environnement** ou envisager de saisir la procureure sur la base de l'article 15 du Statut de Rome. En cas d'opposition, examiner l'opportunité de l'adoption d'une législation établissant un principe de compétence universelle des tribunaux français. Ces deux initiatives requièrent néanmoins une certaine prudence, notamment la seconde (la Belgique et l'Espagne, qui avaient adopté de telles législations concernant certains crimes ont dû revoir leurs ambitions à la baisse).
7. **Améliorer la connaissance du ministère de la transition énergétique et solidaire de la convention ENMOD** sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires. Si nécessaire, se tenir prêt à l'utiliser pour souligner la contradiction entre les engagements de la Chine et des États-Unis et leurs pratiques.
8. **Suggérer de créer, au sein des Nations unies, un "Conseil mondial de la résilience" pour traiter des questions de sécurité économique, environnementale, technologique et sanitaire**. En fonction du résultat des élections américaines début novembre, utiliser pour cela le 3^e Forum de Paris pour la Paix, du 11 au 13 novembre (premier grand rendez-vous international post-Covid-19).
9. **Consacrer une part plus grande des financements extérieurs en faveur de la lutte contre le changement climatique à la protection des biens communs** et à la lutte contre la déforestation.
10. **Soutenir la mise en place d'une loi européenne sur le devoir de vigilance des entreprises multinationales** incluant des obligations de diligence raisonnable en matière de déforestation.

INTRODUCTION

L'impact du changement climatique sur les enjeux de sécurité fait l'objet d'une attention croissante. Celle-ci reste cependant concentrée sur la manière dont les effets du changement climatique peuvent susciter ou accélérer des conflits. La manière dont le partage des responsabilités dans la lutte contre le changement climatique peut susciter des conflits est l'objet de beaucoup moins d'attention malgré un potentiel conflictuel aussi élevé :

D'une part, la limitation du réchauffement climatique à des niveaux "acceptables"⁽¹⁾ exige des efforts coûteux et difficiles à mettre en œuvre, personne n'étant prêt à renoncer à sa dépendance matérielle, économique, voire culturelle, au carbone.⁽²⁾

D'autre part, une limitation effective du réchauffement climatique à des niveaux acceptables profiterait à tous, sans que quiconque puisse en être exclu – c'est un bien public mondial au sens de Kindelberger (1986). Dans ces conditions, chacun est donc tenté de jouer les passagers clandestins et de minimiser ses efforts, tout en profitant de ceux des autres.

La répartition des efforts au sein des États et entre États (le "partage du fardeau") est ainsi susceptible de créer des tensions majeures. D'autant que, face aux comportements non coopératifs, diminuer son propre effort n'est pas une option, car le problème du changement climatique demeure et l'absence de traitement a un coût encore plus élevé. Les comportements de passagers clandestins ne sont donc tout simplement pas acceptables.

À ces tensions entre contributeurs à la lutte contre le changement climatique s'ajoutent celles qui peuvent naître entre ceux pour qui les effets du changement climatique sont particulièrement coûteux et ceux qui, pour une raison ou une autre, peuvent en être tenus pour responsables, car « tous les humains ne sont pas égaux devant le changement climatique : ils ne sont ni également responsables, ni également affectés » (Bourban, 2018). Là aussi, compte tenu des impacts potentiellement dévastateurs du changement climatique pour certains États (allant jusqu'à compromettre leur intégrité territoriale), les prises à partie qui pourraient en découler sont susceptibles d'être particulièrement virulentes.

Ces « conflits distributionnels » liés à la lutte contre le changement climatique sont susceptibles de se manifester aussi bien à l'intérieur des États (entre groupes sociaux) qu'entre États. Le présent rapport se concentre exclusivement sur les conflits interétatiques, pour plusieurs raisons : d'abord parce que les enjeux de sécurité et de défense sont naturellement plus liés aux conflits et tensions interétatiques (les conflits intraétatiques – du type gilets jaunes/taxe carbone – posant le cas échéant des questions de sécurité intérieure) ; d'autre part parce que les conflits intraétatiques bénéficient de mécanismes de résolution plus aboutis (qu'il s'agisse de mécanismes de coercition, de redistribution ou juridictionnels). Les enjeux nous semblent donc plus grands concernant les conflits interétatiques.

La gouvernance internationale du climat, et notamment l'Accord de Paris, apporte une première réponse à ces enjeux, mais est loin d'y apporter une réponse définitive : parce que les engagements actuels pris dans ce cadre restent insuffisants, parce que le concept de « responsabilité commune, mais différenciée » reste trop ambigu pour permettre de résoudre d'une manière satisfaisante les tensions entre ceux qui ont pollué hier et ceux qui pollueront demain, parce que l'Accord de Paris ne dispose pas de mécanisme de mise en œuvre efficace et parce qu'il est remis en cause par plusieurs acteurs majeurs, comme les États-Unis (sortie de l'accord) ou le Brésil (non-respect

⁽¹⁾ L'Accord de Paris fixe l'objectif de limiter le réchauffement "nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C".

⁽²⁾ Comme le dit Zaccai (2019), nos sociétés sont littéralement "piégées" dans le carbone.

de ses engagements en matière de déforestation). Cela a déjà conduit à des tensions avec l'un comme avec l'autre. Dans un autre domaine, les prises à partie que suscite la désignation des responsabilités dans la pandémie de Covid-19 montrent le potentiel conflictuel de ce type d'enjeux et leur articulation avec les rapports de force géopolitiques plus larges (Annexe 1).

Ce rapport prend un parti pris délibérément prospectif. Si ces conflits sont restés d'intensité limitée jusqu'ici, la centralité du sujet, son urgence, la montée des angoisses, voire de la panique, à l'échelle internationale, modifieront en profondeur la manière dont il se posera dans les dix ou vingt ans à venir. Comme le note Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (2019) dans le cas du conflit qui oppose la France au Brésil sur la déforestation en Amazonie « si l'usage de la force – une intervention militaire pour établir un périmètre de protection et empêcher la déforestation par exemple – semble farfelue et dangereuse, car certainement contre-productive, on ne peut exclure que, dans une situation similaire dans dix ou vingt ans, si l'enjeu est alors perçu comme vital, la question finisse par se poser ».

Ce rapport vise donc à préciser les conditions dans lesquelles ce type de conflits pourraient se manifester, à identifier qui pourraient en être les protagonistes et à examiner les moyens de les prévenir ou de diffuser les tensions en évitant le recours à la force. Le rapport examinera notamment le rôle de la gouvernance internationale du climat⁽³⁾ et de la sécurité⁽⁴⁾, mais aussi la place de la justice internationale et des autres formes de coopération bilatérale. Il s'attachera plus particulièrement à analyser les conflits qui peuvent mettre en jeu la France et l'Union européenne, en couvrant à la fois les situations où elles pourraient être des "cibles" de ces prises à partie (procès intentés contre elles) et celles dont elles pourraient être à l'origine.

IDENTIFICATION DES CONFLITS DISTRIBUTIONNELS LIÉS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Typologie des conflits potentiels

Les prises à partie des pays responsables du changement climatique par les pays les plus vulnérables

Un premier cas de figure de conflit potentiel est celui de pays particulièrement vulnérables au changement climatique (petits États insulaires en particulier) prenant à partie ceux qu'ils considèrent comme responsables. Le changement climatique menace directement leur intégrité territoriale et constitue de ce fait une atteinte à leur souveraineté. De telles interpellations ont déjà eu lieu dans le passé, notamment devant le refus des États-Unis (et de l'Australie) de ratifier le protocole de Kyoto alors même qu'ils sont responsables d'une grande part des émissions actuelles et passées.

Tuvalu a le premier menacé les États-Unis de les poursuivre en justice. C'est un des États les plus vulnérables de la planète, dont les 12 000 habitants incarnent, selon François Gemenne (2010), « le visage de ceux qu'on appelle désormais les « réfugiés de l'environnement » et leur quête d'une terre d'asile est devenue le symbole de l'injustice du changement climatique envers les populations les plus vulnérables ». De 2002 à 2010, Tuvalu a menacé les États-Unis et l'Australie de saisir la Cour Internationale de Justice en raison de leur refus de signer le protocole de Kyoto : « Nous avons demandé aux pays industrialisés de prendre des mesures destinées à lutter contre le réchauffement de la planète. Les États-Unis et l'Australie n'ont même pas voulu ratifier le

⁽³⁾ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), mais aussi enceintes dédiées dans le cadre du G7 ou du G20

⁽⁴⁾ Conseil de sécurité de l'ONU ou Convention sur les techniques de modification de l'environnement à des fins militaires (Enmod)

protocole de Kyoto. Ces nations prospèrent, leurs multinationales sont rivées à leurs intérêts. Nous, nous en payons les frais. »⁽⁵⁾

Les États-Unis ont amené Tuvalu à renoncer à ces poursuites, mais Tuvalu n'a pas moins gagné une précieuse reconnaissance internationale : « Les petits États insulaires, et Tuvalu en particulier, ont rapidement compris que c'est ainsi qu'ils pourraient obtenir une voix au sein de la négociation, mobiliser l'attention internationale et obtenir des fonds pour financer leur adaptation à ce changement climatique. » (Gemenne, 2010). Les États-Unis ont ainsi promis 3 Md\$ pour aider Tuvalu à s'adapter au changement climatique, dont 1 Md\$ a été versé par l'administration Obama avant que l'administration Trump ne bloque les autres versements.

Palau a également emprunté la voie judiciaire en tentant (sans succès) d'obtenir de l'Assemblée générale des Nations unies la saisine de la Cour Internationale de Justice, pour un avis consultatif sur les responsabilités des États (en particulier des États-Unis) lorsque les activités menées dans leur juridiction nuisent à l'environnement d'autres États (en vertu du principe de droit international coutumier de "*no harms rule*").

Les petits États insulaires se sont désormais organisés pour défendre leurs intérêts, avec la déclaration de Mahé en 2007 et un positionnement commun à Copenhague en 2009. D'autres communautés en péril s'organisent à leur tour, comme les Inuits vivant en Alaska, au Canada, au Groenland et en Russie, l'espace polaire s'affirmant, après l'espace insulaire, comme l'autre grande incarnation du changement climatique (François Gemenne, 2015). En 2013, la Conférence inuit du cercle polaire a porté plainte contre les États-Unis devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains, arguant que la fonte de la banquise bouleverse son mode de vie traditionnel, fondé sur la chasse et la pêche. Cette plainte reste largement symbolique puisque les États-Unis n'ont pas ratifié la convention de la commission interaméricaine des droits de l'homme.

D'autres pays pourraient encore se considérer comme victimes du changement climatique. Selon Xi & al. (2020), si rien n'est fait d'ici 50 ans, près de 20 % de la surface de la Terre pourrait être affectée par des conditions climatiques "quasi invivables", contre 0,8 % actuellement. L'Inde arrive en première ligne parmi les pays les plus menacés, devant le Nigéria. Le Pakistan, l'Indonésie, le Soudan, le Niger, les Philippines et le Bangladesh seraient également très touchés. En France, la Guyane se retrouverait, elle aussi, hors de cette niche climatique.

Les prises à partie liées au "partage du fardeau"

Un second cas de figure concerne les tensions liées au "partage du fardeau" entre pays devant limiter leurs émissions de CO₂, les plus ambitieux (ou se considérant comme tels, ou voulant apparaître comme tels) pouvant prendre à parti ceux qui sont considérés comme ne faisant pas suffisamment d'efforts. C'est notamment au sein de l'Union européenne, et particulièrement en France, que des voix s'élèvent en ce sens, soulignant la vanité des efforts européens si les États-Unis, qui émettent près de deux fois plus de CO₂ que l'Europe, prennent le chemin inverse.

L'Union européenne s'est ainsi engagée à ne plus négocier de grand partenariat économique et commercial (comme le TTIP/TAFTA un temps négocié avec les États-Unis, le Ceta avec le Canada ou l'accord de partenariat économique UE-Japon) avec des États qui ne sont pas partie à l'Accord de Paris. Contre ses partenaires européens, la France s'est opposée, en avril 2019, au lancement de négociations commerciales plus limitées avec les États-Unis.

⁽⁵⁾ Le Premier ministre Koloa Talake devant l'Assemblée générale de l'ONU en 2007
http://www.tuvaluislands.com/un/2007/un_2007-10-01.html

Il est difficile de déterminer plus généralement quels pays pourront, à l'avenir, ressentir le besoin d'interpeller ainsi quels autres pays. Du côté des premiers, on peut probablement, outre l'Union européenne, ajouter la Chine (qui affiche des ambitions certaines en matière de lutte contre le changement climatique et a intérêt à jouer d'une position offensive, même si elle reste le premier émetteur mondial et n'est pas exempte de reproches), l'Inde et des pays comme la Nouvelle-Zélande, le Maroc ou la Gambie. Les candidats les plus naturels à la seconde catégorie sont les États-Unis, l'Australie, l'Arabie saoudite, la Russie et le Brésil (voir Annexe 2). Dans le cas des États-Unis et du Brésil, le caractère pleinement assumé du refus de s'engager revêt une dimension provocatrice propre à susciter ce type de conflits.

Les prises à partie liées à la gestion des biens communs

Un troisième cas de figure porte sur le sort des océans et des forêts, en particulier les forêts tropicales, qui apportent une contribution essentielle à la régulation du climat en jouant le rôle de puits de carbone. Les forêts posent particulièrement problème de ce point de vue dans la mesure où, contrairement aux océans, elles peuvent être significativement amputées par l'activité humaine à travers la déforestation. En 30 ans, la partie brésilienne de l'Amazonie a perdu 20% de sa surface, l'équivalent de près d'une fois et demie la France. La question est d'autant plus sensible concernant les forêts tropicales qu'elles sont situées sur le territoire d'États souverains, qui n'hésitent d'ailleurs pas à le rappeler : « L'Amazonie appartient au Brésil. », avait ainsi martelé le président Bolsonaro en juillet 2019.

Le problème est que les atteintes portées aux forêts ont de par leur rôle de puits de carbone un impact qui dépasse les frontières nationales et peuvent remettre en cause les efforts réalisés par d'autres en matière de lutte contre le changement climatique. Quand cela porte sur des surfaces aussi grandes et qu'il s'agit d'une action délibérée, alors même que la déforestation avait diminué au Brésil depuis son pic des années 1980 et 1990 et que le Brésil avait pris de lui-même, dans l'Accord de Paris, l'engagement de lutter contre la déforestation illégale, cela crée inévitablement des tensions avec les pays leaders dans la lutte contre le changement climatique.

Maxime Zucca (2019) suggère que ces tensions sont exacerbées par « l'obscénité » du président brésilien, qui assume haut et fort de ne rien faire contre la déforestation, qui susciterait en retour une empathie particulière pour la forêt amazonienne (et expliquerait l'émotion particulière ressentie l'année dernière face aux feux de forêt, alors qu'ils étaient plus nombreux 15 ans plus tôt dans l'indifférence générale).

Il n'en reste pas moins que la multiplication des feux de forêt à l'été 2019 a conduit à une situation de grande tension diplomatique entre la France et le Brésil, le président de la République exigeant du Brésil avec toujours plus d'insistance (notamment dans le cadre de la présidence française du G7) l'arrêt de la déforestation et le président brésilien lui rétorquant qu'il s'ingérait dans « un problème interne ». Le différend a conduit Emmanuel Macron à annoncer son opposition à la ratification de l'accord commercial UE-Mercosur, tant que le Brésil ne changerait pas de politique en la matière (dans la mesure, notamment, où l'accord UE-Mercosur intègre un engagement juridiquement contraignant de mettre en œuvre l'Accord de Paris, ce qui, dans le cas du Brésil, implique notamment de lutter contre la déforestation illégale comme indiqué dans sa contribution déterminée au niveau national).

Cet épisode pose à nouveau la question du droit d'ingérence, en matière environnementale cette fois, et de la définition d'un crime d'écocide (voir partie 3). Il soulève cependant des questions complexes dans la mesure où la déforestation de la forêt amazonienne sert à la production de biens (soja ou bœuf) qui sont en grande partie exportés, posant la question de la « complicité » des pays importateurs de produits brésiliens.

Les tensions pouvant découler des manipulations de la nature pour éviter le changement climatique

Un dernier type de conflit pourrait voir le jour à l'avenir, lié à la tentation de la manipulation de la nature à travers la géo-ingénierie. De telles manipulations existent depuis l'après-guerre, notamment à des fins d'amélioration des récoltes (déclenchement de précipitations par iodure d'argent). Les États-Unis sont les premiers à avoir développé ces techniques, avec l'entreprise Atmospheric Inc. créée en 1960, mais la Chine est devenue leader à son tour avec un bureau de "modification du temps" (notamment utilisé pour les JO de Pékin en 2008). L'Organisation météorologique mondiale recense aujourd'hui plus de cent projets de modification artificielle du climat mis en œuvre par plusieurs dizaines de pays.

Certains de ces projets sont extrêmement localisés, et n'auront probablement pas de conséquences à l'échelle de la Terre. Toutefois, certains d'entre eux ont une ambition planétaire, comme les techniques de gestion du rayonnement solaire (SRM) et d'élimination du dioxyde de carbone (CDR).

Ces technologies sont cependant loin d'être parfaitement maîtrisées. Les effets indésirables qu'elles pourraient induire pour d'autres pays et les risques qu'elles comportent pour l'équilibre planétaire pourraient conduire à des conflits sur leur utilisation. Le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat relève notamment que « certaines méthodes de SRM, si elles sont réalisables, peuvent compenser significativement une augmentation de la température du globe », mais aussi qu'elles « modifieraient également le cycle mondial de l'eau et ne réduiraient pas l'acidification des océans » et présentent donc « des effets secondaires indésirables et ont des conséquences à long terme à l'échelle du globe ».

Les facteurs d'aggravation des conflits distributionnels

Une montée des angoisses et de la panique qui débouche sur une injonction à agir

Les prises à partie et tensions entre États risquent d'être exacerbées par la montée des angoisses liées au changement climatique, qui peuvent aller jusqu'à générer une forme de panique. En 2014, Jean Jouzel affirmait ainsi « craindre que l'ambition ne soit pas au rendez-vous avec dans dix ou quinze ans une vraie panique, car alors il sera trop tard pour respecter cet objectif 2 °C ». On peut logiquement s'attendre à ce que la pression sur les gouvernements pour agir devienne très forte et que des mesures de plus en plus contraignantes et privatives soient prises. Dans ces conditions, il deviendra vite insupportable que d'autres pays n'en fassent pas de même et la pression pour les forcer à agir pourra devenir très forte.

Les Français, avec les Italiens, sont particulièrement sujets à cette montée des angoisses : 71 % des Italiens et 65 % des Français pensent désormais que « la civilisation telle que nous la connaissons actuellement va s'effondrer dans les années à venir » (Cassely & Fourquet (2020)), une vision moins prégnante chez les Britanniques (56 %), les Américains (52 %) et les Allemands (39 %). C'est en France que les personnes qui s'attendent à un effondrement de la civilisation l'anticipent dans les dix ou les vingt prochaines années (cas de 54 % des Français, 41 % des Italiens et 32 % des Britanniques). Ce sont ainsi un tiers des Français qui anticipent désormais un effondrement de notre modèle de société d'ici à vingt ans.

Ces angoisses trouvent naturellement leur fondement dans ce qu'on sait du changement climatique. Le concept d'anthropocène constitue en lui-même une rupture anthropologique à même de susciter des interrogations profondes (encore renforcées aujourd'hui par la prise de conscience du potentiel destructeur d'une pandémie comme celle de Covid-19). D'autres facteurs viennent encore attiser cette montée des angoisses :

- ✓ Les médias accordent désormais une attention beaucoup plus grande à certains phénomènes : les feux de forêt en Amazonie en août 2019 ont fait l'objet d'une couverture exceptionnelle, suscitant une émotion beaucoup plus forte qu'il y a quinze ans quand les feux étaient plus nombreux, mais dans l'indifférence générale. Chacun a par ailleurs tendance à interpréter chaque événement météorologique comme un effet du changement climatique de manière également anxiogène.
- ✓ Faute d'être entendus, les scientifiques développent eux-mêmes un discours de plus en plus explicite pour provoquer une prise de conscience, mais qui a aussi pour effet d'alimenter la montée des angoisses. Le dernier rapport de l'Agence européenne de l'environnement souligne ainsi que « les catastrophes qui se multiplient ces dernières années vont devenir partie intégrante de notre quotidien » (Malingre, 2020), tandis qu'une étude récente estime que « 3,5 milliards de personnes pourraient vivre dans des conditions climatiques quasi invivables d'ici à 50 ans » (Chi & al., 2020). Certains scientifiques vont même désormais plus loin en appelant ouvertement à la « rébellion » (cf. l'appel de 1 000 scientifiques dans *Le Monde* (Collectif (2020)). C'est un changement fondamental. Etienne Klein relève ainsi que « si la science elle-même prédit un futur qui n'est plus du tout attractif, l'idée de progrès ne peut plus s'ancrer » (Klein, 2017).
- ✓ Enfin, les responsables politiques eux-mêmes ont tendance à adopter un discours martial pour assurer de leur engagement et mobiliser les énergies, parlant volontiers de « guerre » (comme Antonio Guterres qui parle de « guerre contre la planète »⁽⁶⁾) ou « d'état d'urgence climatique » (décrété symboliquement par le Parlement européen⁽⁷⁾). Cette surenchère a cependant aussi pour effet, en retour, d'augmenter la pression pour des initiatives radicales. Si les mots ont un sens, quand on est en guerre, on doit mener des actions de guerre, surtout si le problème auquel on fait face est en partie dû au comportement « des autres » (de ce point de vue, la présentation de Nicolas Hulot « Nous sommes en guerre et l'ennemi, c'est nous. » est moins polémogène). Des usages antérieurs de la rhétorique guerrière ont montré que celle-ci peut servir utilement à mobiliser les énergies et les moyens, comme dans le cas du Sida en Afrique⁽⁸⁾, mais qu'elle est également susceptible d'entraîner des excès, comme des actions violentes à l'encontre de malades (David et Elbe, 2005).

Les études de sécurité ont montré que cette tendance à la "sécuritisation" des problèmes de société (guerre contre la drogue lancée par Nixon en 1971, guerre contre le terrorisme lancée par Bush en 2001 et reprise en France depuis 2015) a également l'inconvénient de mobiliser les énergies sur des sujets où il est difficile d'obtenir une victoire définitive, ne s'agissant pas d'une confrontation claire entre deux volontés étatiques. La guerre contre le changement climatique n'échappe pas à cette difficulté. Elle implique au contraire une difficulté supplémentaire liée au décalage dans le temps plus élevé que dans d'autres domaines entre le moment où les efforts sont consentis et celui où les résultats apparaissent. Au cours des prochaines années, compte tenu des forces d'inertie, la situation ne cessera de s'aggraver sur le plan climatique, quand bien même les efforts

⁽⁶⁾ Discours prononcé à la veille de l'ouverture de la COP25 à Madrid, 01/12/19

⁽⁷⁾ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20191121IPR67110/le-parlement-europeen-declare-l-urgence-climatique>

⁽⁸⁾ Il est d'ailleurs possible de considérer que c'est davantage la mise en évidence des implications de la crise sanitaire en termes de stabilité et de sécurité que la rhétorique guerrière elle-même qui a eu cet effet mobilisateur.

s'intensifieront, créant une dissonance cognitive difficile à supporter entre efforts et résultats. Cette absence d'effets tangibles risquera alors d'ajouter à l'anxiété et à la panique. De ce point de vue, la guerre au changement climatique est très différente de la guerre au Covid-19, où les effets du confinement se sont faits sentir en quelques semaines⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾.

Recommandation 1 : L'appel à la rhétorique guerrière peut être utile pour mobiliser les énergies dans la lutte contre le changement climatique. Il est cependant important que les plus hautes autorités de l'État, si elles doivent y avoir recours, veillent à expliciter la temporalité de cette "guerre" et soulignent qu'il s'agit d'un effort de longue haleine ("un marathon plus qu'un *sprint*"), voire d'un "effort générationnel". Il est également important d'avertir les populations qu'elles vont devoir accepter, en dépit de leurs efforts, une aggravation initiale de la situation, avant de commencer à voir celle-ci s'améliorer.

Liens avec des conflits préexistants

L'analyse des conflits climatiques "classiques" (liés aux effets du changement climatique) a montré que le changement climatique agissait souvent comme un "catalyseur" sur d'autres sources de conflits⁽¹¹⁾. Les causes traditionnelles de conflits (délimitation des frontières, partage des ressources...) peuvent en effet être aggravées par les effets du changement climatique sur la disponibilité des ressources, les territoires et les populations.

Les conflits distributionnels liés au changement climatique pourraient a priori suivre la même logique et se trouver étroitement liés à des conflits préexistants. En pratique, cela semble rarement être le cas de manière directe. Autant la proximité géographique, sous-jacente à de nombreux conflits et tensions internationales, est étroitement corrélée aux conflits liés aux effets du changement climatique (tensions liées au partage de l'eau dans les bassins du Nil, du Jourdain ou du Tigre et de l'Euphrate), autant elle joue plutôt négativement sur les conflits distributionnels liés au changement climatique, car les pays géographiquement proches sont généralement proches également du point de vue des responsabilités liées au changement climatique. Dans le cas des pays riverains du Nil, par exemple, les effets du changement climatique pourront aviver les tensions entre eux, mais aucun d'entre eux ne peut être tenu pour responsable du changement climatique ou se voir reprocher son manque d'investissement dans la lutte contre le changement climatique.

Aucune des principales zones de tensions internationales (les "12 principaux conflits et crise" listés par Boniface (2016)⁽¹²⁾ ou les "100 lieux de la géopolitique" (Gauchon & Huissoud, 2008)) ne semble présenter de prise à des conflits distributionnels liés au changement climatique. Inversement, les prises à partie opérées jusqu'ici (Tuvalu vs États-Unis) concernent des pays très différents, sans conflits antérieurs.

⁽⁹⁾ À noter que cette question de l'anxiété liée à l'usage d'une terminologie guerrière fait rarement partie des critiques qui sont faites à son égard (voir par exemple Chéron (2020), Bell (2020), Gros-Verheyde (2020)).

⁽¹⁰⁾ En sens inverse, l'intensité de l'usage du mot « guerre » dans le contexte sanitaire actuel (martelé par Emmanuel Macron, mais aussi par Donald Trump, qui a parlé de « guerre sanitaire », Xi Jinping de « guerre populaire », Boris Johnson de « seconde bataille d'Angleterre », Benyamin Netanyahu de « guerre contre un ennemi invisible », etc.), qui fait suite à de nombreux autres usages (guerres contre la drogue et le terrorisme déjà mentionnées, mais aussi contre le cancer ou la pauvreté) lui fait perdre son caractère exceptionnel (et du même coup anxiogène). Comme le relève Jeangène Vilmer (2020), « La guerre permet d'autant plus un usage métaphorique qu'on ne sait plus vraiment ce qu'elle est, parce qu'aujourd'hui très peu de gens en ont une expérience directe ».

⁽¹¹⁾ La probabilité qu'une crise survienne suite à des changements climatiques et environnementaux est plus forte si le contexte est déjà marqué par l'instabilité politique, de fortes inégalités sociales et/ou la présence de conflits préexistants. » (Observatoire défense et climat, 2017).

⁽¹²⁾ Ukraine-Russie, État islamique, Israël-Palestine, Iran, Afghanistan, Inde et Pakistan, Chine et Taiwan, mer de Chine, Corée, Tibet, Boko Haram, Soudan

Un seul cas semble présenter un lien entre conflit distributionnel lié au changement climatique et autres facteurs de conflit : celui de la France et du Brésil. L'analyse des scénarios de conflits avec la France envisagés par le Brésil (Annexe 1) souligne en effet le rôle de la frontière partagée par la France et le Brésil en Amazonie et le lien entre le conflit climatique autour de l'Amazonie et des enjeux plus anciens sur le traitement des indigènes.

L'instrumentalisation des conflits distributionnels à des fins politiques internes ou externes

Des conflits distributionnels pourraient également être instrumentalisés à des fins de politique interne ou de politique étrangère. Certains gouvernements, sous pression de leur population, pourraient ainsi, plutôt que d'assumer leurs responsabilités, être tentés de dévier les critiques portant sur leur propre action ou inaction en s'attaquant aux manquements d'autres États.

Surtout, certains pays pourraient se servir de la question climatique pour développer leurs intérêts stratégiques et affaiblir les positions de leurs adversaires. La Chine pourrait ainsi utiliser le sujet pour miner la position américaine en Indopacifique, en sensibilisant par exemple la population d'Okinawa aux effets des politiques américaines ou en soutenant de petits États insulaires qui seraient désireux de poursuivre les États-Unis en justice. C'est évidemment un enjeu stratégique majeur pour la Chine, à la fois au plan mondial (affaiblissement de la stature morale et du leadership américain à travers ce type d'actions) et plus directement dans le Pacifique sud, où la Chine a intérêt à saper les bases de la domination jusqu'ici incontestée des États-Unis et son contrôle des espaces maritimes pour assurer la liberté de circulation des sous-marins chinois. La diplomatie climatique de la Chine est déjà très active dans le Pacifique, notamment à travers des mesures financières d'aide à l'adaptation au changement climatique, qui ont permis à la Chine d'obtenir des îles Salomon qu'elles renoncent à leurs relations diplomatiques avec Taiwan, contribuant à l'isolement diplomatique progressif de cette dernière. Dans un autre domaine, l'instrumentalisation par la Chine d'autres États à l'OMS a ainsi été mise en évidence par Valérie Niquet (2020).

Recommandation 2 : Établir un dialogue stratégique entre le ministère des Armées, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministère de la Transition écologique et solidaire et leurs homologues américains sur les risques d'instrumentalisation des îles du Pacifique sur le changement climatique. Un tel dialogue présenterait à la fois un intérêt direct pour la France en tant que puissance indopacifique et un moyen d'engager les États-Unis sur le changement climatique en exploitant l'atout que représente la position offensive de la France dans la lutte sur le changement climatique.

Le cas de la France

La France, classée 2^e à l'EPI, se pose en leader de la lutte contre le changement climatique, ayant présidé la COP au moment de l'Accord de Paris, ayant milité pour que l'Union européenne adopte un objectif de neutralité carbone à horizon 2050 et organisant chaque année le One Planet Summit. Elle est également un des pays où les angoisses liées au changement climatique – et la demande d'action qui s'ensuit – sont les plus fortes (voir plus haut).

De manière moins connue, elle fait également figure de victime à travers ses territoires ultramarins. La Polynésie française est exposée aux risques d'élévation du niveau de la mer et d'intensification d'événements extrêmes (Stahl, 2018). L'atoll de Bassas da India, dans l'océan Indien, pourrait être submergé avant la fin du siècle, privant la France d'une ZEE de 123 000 km² (Observatoire Défense et climat, 2017). En l'absence d'action suffisante, la Guyane pourrait devenir invivable Xi & al. (2020).

Au niveau international, la France a ainsi adopté une attitude très offensive, critiquant notamment la politique de Jair Bolsonaro en Amazonie et s'opposant à la ratification de l'accord commercial UE-Mercosur en l'absence de changement de politique au Brésil (août 2019), au point que certaines

analyses prospectives au Brésil envisagent désormais un conflit ouvert avec la France à horizon 2040 (encadré 1). Elle a également été à l'origine de la décision européenne de ne pas négocier de grand partenariat économique et commercial avec un pays qui serait sorti de l'Accord de Paris et s'est opposée (contre l'avis des autres pays de l'UE) au lancement de négociations commerciales sectorielles avec les États-Unis (avril 2019).

ENCADRÉ 1 : Les scénarios de conflit entre la France et le Brésil sur la gestion de l'Amazonie

Le document *Escenarios de Defesa 2040* est un rapport des stagiaires de l'École de Guerre brésilienne rédigé dans le cadre de la préparation de la nouvelle Stratégie de défense nationale brésilienne qui doit être présentée en 2020. Sa fuite dans le journal brésilien *Folha de Sao Paulo* (Gielow, 2020) a obligé le ministère de la Défense brésilien à rappeler que l'étude avait uniquement un caractère académique et ne reflétait pas la position du ministère⁽¹³⁾.

Ce document n'en est pas moins révélateur d'inquiétudes, parmi les élites militaires brésiliennes, face au risque de dégradation des tensions liées au changement climatique suite à la passe d'armes entre Jair Bolsonaro et Emmanuel Macron en 2019 au sujet de l'Amazonie. Il décrit quatre scénarios d'évolution du contexte stratégique brésilien (voir annexe 3) qui, tous, présentent la France comme une menace pour le Brésil.

Les tensions avec la France pourraient prendre diverses formes, impliquant ou non la communauté internationale. De manière intéressante, elles sont souvent liées au traitement des peuples autochtones et au voisinage de la Guyane, à travers laquelle la France partage une frontière de plus de 700 km avec le Brésil. La Guyane – qualifiée dans un scénario "d'enclave coloniale" – apparaît comme un véritable point de fixation qui vient s'ajouter à la question amazonienne, accentué par la présence de forces françaises dans le département.

En sens inverse, l'importance accordée par la France à la question climatique en fait une cible privilégiée pour des prises à partie qui viseraient à l'obliger à en faire plus, comme la plainte déposée par seize jeunes en septembre 2019 devant le comité des droits de l'enfant de l'ONU, dénonçant l'inaction climatique comme une atteinte aux droits de l'enfant. La convention de l'ONU sur les droits de l'enfant offre en effet la possibilité à des enfants de porter plainte s'ils estiment que leurs droits sont bafoués. La plainte a été déposée contre la France, l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil et la Turquie, parce qu'ils figurent parmi les grands émetteurs de CO₂, font partie des 44 pays ayant ratifié la convention (à la différence des États-Unis, de la Chine et de l'Inde) et sont influents au sein d'enceintes internationales comme le G7 ou le G20. La France et l'Allemagne sont également visées en tant que vieux pays industriels pour leur responsabilité historique dans les émissions de CO₂. En cas de violations présumées, le comité des droits de l'enfant de l'ONU peut faire des recommandations, qui sont non contraignantes, mais que les pays signataires se sont engagés à respecter. Quoi qu'il en soit sur le plan juridique, ce type d'action a un coût politique élevé pour des pays qui se projettent en leaders de la lutte contre le changement climatique. La France constitue ainsi une "cible" plus facile qu'un pays comme les États-Unis, où les autorités assument leur rejet de l'Accord de Paris.

⁽¹³⁾ Communiqué de presse du ministère de la Défense du Brésil (07/02/20) <https://www.defesa.gov.br/noticias/65705-nota-a-imprensa-16>

MOYENS DE PRÉVENTION DES CONFLITS DISTRIBUTIONNELS

Intérêt et limites de la gouvernance climatique internationale

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) mise en place à Rio en 1992 et l'Accord de Paris de 2015 apportent de premières réponses aux enjeux distributionnels en matière de changement climatique. C'est le cadre de la répartition des efforts en matière de mesures d'atténuation des pays émetteurs de CO₂ et de financement des mesures d'adaptation, notamment des pays les plus vulnérables, un universel et inclusif⁽¹⁴⁾, où chaque pays s'engage sur une base volontaire, mais où un système de revues régulières et une forme de surveillance mutuelle maintiennent une dynamique de progrès.

Cette approche a toutefois des limites. La notion de "responsabilité commune, mais différenciée" bute en pratique sur la question de la contribution des grands pays émergents, notamment de la Chine, premier émetteur mondial (d'une manière comparable à ce qu'on observe dans le champ commercial à l'OMC). L'approche "*bottom/up*" de l'Accord de Paris, fondé sur des contributions nationales déterminées de manière autonome, ne garantit pas un résultat collectif à la hauteur des enjeux du changement climatique, même si la dynamique des révisions régulières permet de tendre vers cet objectif. Enfin, l'absence de mécanismes contraignants autorise de fait des comportements non coopératifs, qu'ils se manifestent par la sortie de l'Accord de Paris (États-Unis) ou l'absence de mise en œuvre de ses propres engagements (Brésil, sur la déforestation). L'Accord de Paris privilégie la voie diplomatique en cas de litiges et pointe en cas d'échec vers la Cour internationale de justice, qui a cependant elle aussi des limites (voir infra § "Quelle justice climatique internationale ?").

La Conférence de Varsovie de 2013 a acté la création d'un mécanisme de "Pertes et dommages" qui, en principe, pourrait apporter une réponse aux difficultés des pays les plus vulnérables (voir supra § "Les prises à parti des pays responsables du changement climatique par les pays les plus vulnérables"), en portant aussi bien sur des dommages "attendus" que sur ceux ayant déjà eu lieu. Cette approche pose cependant des problèmes pratiques de chiffrage et de montants (Anisimov & Valejo, 2019). Elle repose par ailleurs sur une ambiguïté originelle dans la mesure où les États-Unis ne l'ont acceptée qu'à condition qu'il ne s'agisse pas d'un système de compensation ni d'indemnisation. L'article 8 de l'Accord de Paris exclut ainsi le principe de compensations financières.

Recommandation 3 : La France pourrait profiter du départ des États-Unis de l'Accord de Paris pour rouvrir la question des pertes et dommages, qui reste actuellement en suspens. Elle pourrait attendre en retour, de la part des pays très vulnérables, un soutien sur d'autres dossiers (Amazonie, voir plus bas).

La tentation de l'ingérence

La question d'un droit d'ingérence en matière environnementale a ressurgi à l'été 2019 autour de la question des feux de forêt en Amazonie. Le débat sur le droit d'ingérence est ancien et procède d'une tension fondamentale entre deux principes de "protection des faibles" hérités de la Seconde Guerre mondiale (Boniface, 2016) : la souveraineté, qui est là pour protéger les États les plus faibles des appétits des autres États plus puissants, et l'ingérence, qui doit permettre d'empêcher qu'un régime criminel s'en prenne impunément à tout ou partie de sa population.

⁽¹⁴⁾ Chaque pays dispose d'une voix et les petits États insulaires se sont organisés en groupe

Jeangène Vilmer (2019) y voit l'opposition entre deux conceptions de la souveraineté, la souveraineté-pouvoir et la souveraineté-responsabilité, qui est l'un des fondements de la notion de "responsabilité de protéger" reconnue par l'ONU comme s'appliquant aux atrocités de masse (génocide, crimes contre l'humanité, nettoyage ethnique, crimes de guerre). C'est l'idée que l'État a la responsabilité première d'empêcher ces crimes sur son territoire, mais que, s'il échoue, par manque de volonté ou de capacité, la communauté internationale a une responsabilité subsidiaire d'intervenir.

L'intervention dans les affaires d'un État en méconnaissance de sa souveraineté est étroitement encadrée en droit international : seul le Conseil de sécurité des Nations unies peut décider d'autoriser une telle intervention (chapitre 7 de la Charte). Aucun État ne peut s'immiscer dans les affaires d'un autre État sans avoir obtenu préalablement une résolution des Nations unies.

Plus que d'un droit d'ingérence d'un État en particulier, la question est dès lors de savoir s'il y a, de la part de la communauté internationale, un « devoir d'ingérence » qui devrait se manifester à travers de telles résolutions. Les débats des années 90 sur la nécessité d'apporter une aide humanitaire aux pays qui la refusent n'ont pas permis d'aboutir à une telle automaticité.

Les enjeux climatiques posent cependant la question de l'ingérence en des termes renouvelés. Les effets des atteintes à des biens communs comme l'Amazonie dépassent en effet les limites nationales et ont un impact global sur le climat. Il est plus difficile que dans le cadre humanitaire d'arguer qu'il ne s'agit que d'une affaire domestique. Ces externalités légitiment l'intérêt, voire l'intervention, des pays tiers. La question se pose également différemment sur le plan politique : l'ingérence humanitaire, promue en général par les pays du nord, a été perçue par les pays du sud comme une forme de néo-colonialisme. Si Jair Bolsonaro a qualifié ainsi l'intérêt de la France pour l'Amazonie, la question climatique opère cependant une forme de renversement des intérêts nord-sud, en ce que les victimes du changement climatique sont avant tout des pays du Sud, pauvres et vulnérables.

L'ingérence reste donc une question épineuse, en matière climatique comme en matière humanitaire, mais au vu de la montée en puissance de ce sujet sur le plan climatique, il serait probablement utile de favoriser (prudemment) un "mûrissement" du débat sur le sujet, notamment au Conseil de sécurité, vu son rôle déterminant en la matière. Jeangène Vilmer (2019) suggère ainsi que le Conseil de sécurité pourrait estimer qu'en contribuant au changement climatique, la destruction de la forêt amazonienne constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales, autorisant une réponse coercitive. Le président de la République a déjà souligné le lien entre climat et sécurité à l'Assemblée générale de l'ONU en septembre dernier. L'Allemagne, soutenue par la France, travaille à la rédaction d'une résolution sur le climat et la sécurité.

Recommandation 4 : La France pourrait travailler avec l'Allemagne à la rédaction d'une résolution sur le climat et la sécurité qui souligne la menace que représente la destruction de la forêt amazonienne pour la paix et la sécurité internationales. Un changement d'administration aux États-Unis en novembre pourrait favoriser son adoption.

Une telle initiative pourrait par ailleurs contribuer à légitimer d'autres mesures, plus unilatérales (voir infra § "Les instruments financiers et commerciaux d'incitation et de régulation"), visant à contraindre les États à protéger les biens communs se trouvant sur leurs territoires et dont la destruction aurait un impact planétaire. Le débat sur l'ingérence peut par ailleurs trouver une issue dans la justice internationale (voir infra § "Quelle justice climatique internationale ?"), comme cela a été le cas en matière humanitaire avec la création de la Cour pénale internationale.

Quelle justice climatique internationale ?

Les mécanismes de résolution pacifique des différends

En cas d'échec de la voie diplomatique pour résoudre les différends relatifs au changement climatique, l'Accord de Paris permet de se tourner vers la Cour internationale de justice (CIJ) ou des systèmes d'arbitrage, comme la Cour permanente d'arbitrage⁽¹⁵⁾. Leur utilité reste cependant conditionnée à la soumission préalable et volontaire des États à leurs décisions. L'expérience montre qu'il est difficile de porter du contentieux à ce niveau et il y a de fait un mouvement de relocalisation au niveau national des actions de justice concernant le climat.

La question de l'engagement de la responsabilité juridique des États

Certains juristes estiment que le corpus des conventions environnementales établit un "standard" de *due diligence* (diligence raisonnable) portant obligation pour les États de s'assurer que les activités qui se déroulent sur leur territoire ne causent pas de conséquences dommageables à l'environnement des autres États⁽¹⁶⁾. Cette obligation semble cependant avoir été marginalisée dans les négociations de la CCNUCC pour aboutir avec l'Accord de Paris à un retour à la primauté de la souveraineté des États (Pottier, 2019).

Outre sa compétence contentieuse, la CIJ dispose d'une compétence consultative qui pourrait être utilisée dans ce cadre. Même s'ils ne sont pas directement contraignants, ses avis ont en effet un impact dans les relations internationales en ce qu'ils clarifient le droit et les obligations existantes et peuvent servir de point de référence à d'autres contentieux.

Suite à l'échec de la saisine de la Cour par Palau (voir supra § "Les prises à parti des pays responsables du changement climatique par les pays les plus vulnérables"), une action intéressante serait d'essayer d'obtenir de celle-ci un avis consultatif sur les États qui ne respectent pas leurs engagements dans le cadre de l'Accord de Paris. Dans le cadre des préoccupations françaises face à la déforestation en Amazonie, la France pourrait en particulier rechercher un avis consultatif sur le thème de la protection des biens communs, par rapport aux engagements qu'ont pris des États comme le Brésil ou l'Australie dans ce domaine. Une approche ciblée de ce type aiderait à dépasser l'obstacle juridique de l'attribution de la responsabilité (dans ce cas il serait en effet relativement simple de calculer le manque à gagner au niveau des puits de carbone).

Recommandation 5 : La France pourrait essayer d'obtenir de l'Assemblée générale des Nations unies la saisine de la CIJ pour avis consultatif sur la responsabilité des États dans la mise en œuvre de leurs engagements dans le cadre de l'Accord de Paris, notamment dans la protection des biens communs.

Si une telle initiative ne constitue pas en tant que telle une solution idéale, la judiciarisation des différends contribuerait à diffuser les tensions, en confiant à des tiers la responsabilité de trancher. Comme la recommandation 4, elle permettrait par ailleurs de légitimer des initiatives plus unilatérales (voir infra § "Les instruments financiers et commerciaux d'incitation et de régulation").

⁽¹⁵⁾ La CPA, créée en 1899 par la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, participe aujourd'hui à la gouvernance internationale de l'environnement. Elle a contribué aux négociations dans le cadre de la CCNUCC et joue le rôle de forum pour le règlement des différends découlant de traités multilatéraux portant sur les ressources naturelles et l'environnement, ses deux règlements sur l'arbitrage et sur la conciliation dans ce domaine offrant un cadre légal complet pour cela.

⁽¹⁶⁾ Voir Sandrine Maljean-Dubois (2018), "La responsabilité internationale de l'État pour les dommages climatiques" in Cournil (2018). L'auteure convoque également un autre principe de droit coutumier, celui du bon voisinage entre États.

La Cour pénale internationale (CPI) et la question du crime d'écocide

Depuis la convention de 1948 sur le génocide, le droit international prévoit une obligation pour les États de dissuader les crimes les plus graves. Établie par le Statut de Rome de 1998, la CPI est une juridiction pénale universelle et permanente⁽¹⁷⁾, chargée de juger les crimes les plus graves, dont ceux de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes d'agression et de crimes de guerre. Des juristes comme Cabanes (2016) défendent l'extension de son mandat aux cas les plus graves de crimes contre l'environnement, qualifiés "d'écocide".

La notion d'écocide n'est pas sans poser de difficultés. Arnaud Gossement (France Culture, 2019) fait ainsi valoir qu'un crime contre l'environnement est a priori plus difficile à caractériser qu'un crime contre l'humanité. Les faits peuvent s'être déroulés sur plusieurs années voire dizaines d'années (la déforestation en Amazonie a commencé dans les années 60), sous plusieurs gouvernements successifs. L'enchevêtrement des responsabilités rend leur attribution difficile : le responsable est-il celui qui sacrifie l'environnement pour la production de certains biens ou le consommateur étranger qui les lui achète (exemple du soja cultivé au Brésil) ? Quelle est la part de responsabilité des dirigeants en regard des facteurs historiques, sociologiques, économiques et culturels ? Quelle est l'efficacité d'une sanction individuelle ? Se pose également la question de l'intentionnalité, dans la mesure où il n'est généralement pas directement dans l'intention des auteurs des mesures incriminées de nuire aux autres pays, et de la temporalité, dans les cas de figure où le fait générateur existe, mais que le résultat est encore à venir.

À l'inverse, on peut considérer, face à des positions assumées et provocatrices comme celle de Jair Bolsonaro sur l'Amazonie que la question de l'enchevêtrement des responsabilités n'est pas aussi complexe⁽¹⁸⁾.

L'extension du mandat de la CPI à ces cas de figure pourrait avoir un effet dissuasif sur le comportement des dirigeants politiques. La procureure de la CPI, Fatou Bensouda, souhaite aller dans ce sens et élargir la notion de crime contre l'humanité à la destruction de l'environnement. Des États asiatiques, insulaires et africains y semblent favorables. En France, la convention citoyenne sur le climat a inclus la reconnaissance du crime d'écocide parmi ses recommandations (deux propositions de loi ont déjà été discutées à l'Assemblée nationale et au Sénat). Le fait d'examiner la possibilité d'étendre le mandat de la CPI aux crimes les plus graves contre l'environnement pourrait d'ailleurs en tant que tel envoyer un signal aux responsables concernés.

Recommandation 6 : La France pourrait suggérer un réexamen du statut de Rome et de l'opportunité d'étendre le mandat de la CPI aux crimes les plus graves contre l'environnement ou envisager de saisir la procureure sur la base de l'article 15 du Statut de Rome. En cas d'opposition, elle pourrait examiner l'opportunité de l'adoption d'une législation établissant un principe de compétence universelle de ses tribunaux face à des crimes aux effets transnationaux. Ces deux initiatives auraient le mérite d'envoyer un signal aux principaux responsables. Elles requièrent néanmoins une certaine prudence, notamment la seconde (la Belgique et l'Espagne, qui avaient adopté de telles législations concernant certains crimes ont dû revoir leurs ambitions à la baisse).

⁽¹⁷⁾ 123 États sur les 193 États membres de l'ONU ont ratifié le Statut de Rome et accepté l'autorité de la CPI. Le Brésil en fait partie. Trente-deux États, dont la Russie et les États-Unis, ont également signé le Statut de Rome, mais ne l'ont pas encore ratifié. La CPI peut exercer sa compétence si la personne mise en accusation est un national d'un État membre, ou si le crime supposé est commis sur le territoire d'un État membre, ou encore si l'affaire lui est transmise par le Conseil de Sécurité des Nations unies. La Cour ne peut exercer sa compétence que lorsque les juridictions nationales n'ont pas la volonté ou la capacité pour juger de tels crimes.

⁽¹⁸⁾ C'est d'ailleurs précisément ce type de rejet ostentatoire des efforts de lutte contre le changement climatique qui génère des tensions avec les pays tiers.

La protection des biens communs dans les accords multilatéraux

L'interdiction des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires

Il existe depuis 1978 une convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires (communément appelée Enmod). Elle a pour mérite de poser des principes d'interdiction et d'éviter une escalade dans le champ du possible des actions militaires (avec pour double objet la géo-ingénierie et la maîtrise des armements).

Ratifiée par 76 États, elle est cependant loin d'être universelle et ne dispose pas des moyens de s'assurer qu'elle est respectée. Reste que les deux principaux acteurs actuels en matière de géo-ingénierie, la Chine et les États-Unis en sont signataires, ce qui pourrait constituer un levier diplomatique pour les États souhaitant exercer un droit de regard sur ces pratiques. Cette possibilité est cependant limitée par le cadre très contraint dans lequel s'inscrit cette convention : elle relève en effet de la conférence du désarmement de Genève qui est actuellement bloquée. Il est donc très peu probable que cette convention puisse évoluer dans les années à venir. Si elle mérite d'être citée, car elle pose des principes, la convention Enmod ne peut donc pas constituer, à elle seule, un élément déterminant dans la protection des biens communs. Elle constitue néanmoins un cadre intéressant de prévention des conflits en matière de géo-ingénierie et mériterait à ce titre d'être mieux connue des acteurs traitant du climat.

Recommandation 7 : le ministère de la Transition énergétique et solidaire devrait améliorer sa connaissance de la convention Enmod. Si nécessaire, la France devrait se tenir prête à l'utiliser pour souligner la contradiction entre les engagements de la Chine et des États-Unis et leurs pratiques. La France pourrait promouvoir une déclaration complémentaire sur l'encadrement de la géo-ingénierie à des fins civiles, par exemple dans le cadre du G7.

La question d'un statut international de l'Amazonie

Plus de 40 accords multilatéraux sur l'environnement ont été négociés dans le cadre de l'ONU. La France est partie de 38 d'entre eux. Aucun d'entre eux ne concerne la déforestation. D'autres instruments existent cependant ou sont en développement.

La Convention du patrimoine mondial de l'Unesco, qui inscrit à la liste du patrimoine mondial aussi bien des éléments du patrimoine culturel que du patrimoine naturel peut être utilisée à des fins de protection des biens communs. Elle permet à la communauté internationale de contribuer aux programmes de planification régionale et aux actions de conservation. Elle reconnaît la nécessité de trouver un équilibre entre la façon dont les populations interagissent avec la nature et la conservation de celle-ci. Certaines parties de l'Amazonie sont déjà inscrites au patrimoine mondial de l'Unesco, mais cela reste limité.

Emmanuel Macron a proposé en septembre 2019 à l'Assemblée générale de l'ONU de former une Alliance pour l'Amazonie et les forêts tropicales réunissant tous les acteurs engagés pour la préservation de l'Amazonie (États, bailleurs de fonds, ONG, organisations internationales, gouvernements régionaux, populations autochtones...).

Ce type d'initiative, outre ses mérites propres, contribue également à donner de la légitimité aux initiatives unilatérales qui peuvent être prises dans ce domaine.

Vers un Conseil mondial de la résilience ?

Les difficultés posées par les enjeux de climat et de sécurité débordent le cadre de la gouvernance climatique traditionnelle, sans pour autant tomber dans le champ du Conseil de sécurité de l'ONU, dont l'intervention dans le champ climatique suscite la méfiance de beaucoup de pays du Sud, à l'exception des petits États insulaires.

Dans le cadre de la crise du Covid-19, Pascal Lamy, ancien directeur général de l'OMC et président du Conseil exécutif du Forum mondial pour la paix, a proposé de créer un "Conseil mondial de la résilience", sorte de Conseil de sécurité bis, fondé sur un concept de sécurité économique, environnementale, technologique et sanitaire plutôt que militaire (en partie inspiré par Conseil de stabilité financière de la Banque des règlements internationaux, qui a traversé les crises et les guerres du XX^e siècle). L'impératif de coopération multilatérale mis en évidence par la crise sanitaire, en même temps que les difficultés de l'OMS, pourraient constituer un terrain favorable à la discussion d'une telle proposition. Une enceinte de ce type pourrait être plus appropriée pour gérer les conflits distributionnels (et les questions d'ingérence climatique) que les enceintes existantes.

Recommandation 8 : La France pourrait, à l'occasion du troisième Forum de Paris pour la Paix, du 11 au 13 novembre 2020 (qui sera le premier grand rendez-vous international de "l'après"), suggérer de créer, au sein des Nations unies, un "Conseil mondial de la résilience" pour traiter des questions de sécurité économique, environnementale, technologique et sanitaire. À noter que la faisabilité d'une telle initiative est en partie dépendante du résultat des élections américaines début novembre.

Les instruments financiers et commerciaux d'incitation et de régulation

Plutôt que l'usage de la force ou du droit, il peut être préférable de privilégier l'exercice d'une pression indirecte pour amener les États à faire le nécessaire dans la lutte contre le changement climatique. Cela peut notamment passer par des contraintes ou des incitations de nature commerciale ou financière.

En matière financière, des fonds existent déjà à l'échelle internationale (Green climate fund), mais aussi française (Fonds français pour l'environnement mondial). Ils sont cependant principalement orientés vers le soutien aux mesures d'adaptation aux effets du changement climatique. Il serait utile dans ce contexte de renforcer le volet de financement collectif de la protection des biens communs. L'initiative Yasuní-ITT en Équateur en 2007 a ouvert la voie à ce type d'initiatives, en échangeant un soutien direct à un pays contre le renoncement à des projets d'exploitation qui nuiraient à l'environnement mondial (Le Quang, 2010). Ce type d'initiative doit cependant être considéré avec prudence, compte tenu des risques de chantage ou d'effets d'aubaine qui peuvent aller avec.

Recommandation 9 : La France devrait consacrer une part plus grande de ses financements extérieurs en faveur de la lutte contre le changement climatique à la protection des biens communs et notamment aux mesures de lutte contre la déforestation.

La dimension commerciale présente un double intérêt. D'abord, parce que la diplomatie commerciale peut constituer un moyen de pression sur nos partenaires, d'autant plus fort que l'Europe est la première puissance commerciale mondiale et est en pointe dans la négociation d'accords commerciaux bilatéraux (43 accords avec 71 pays). Ensuite, parce que les logiques économiques sous-jacentes aux problèmes environnementaux peuvent impliquer une dimension commerciale. Dans le cas du Brésil, la déforestation est due à la culture du soja et à l'élevage bovin, qui sont exportés par la suite. Les conditions posées sur les importations de ces produits peuvent donc constituer un levier essentiel pour la protection de la forêt amazonienne⁽¹⁹⁾.

L'Union européenne s'est ainsi engagée à ne plus négocier de grand partenariat économique et commercial (comme le TTIP/TAFTA un temps négocié avec les États-Unis, le Ceta avec le Canada ou l'accord de partenariat économique UE-Japon) avec des États qui ne sont pas partie à l'Accord de Paris.

⁽¹⁹⁾ L'instrument commercial doit cependant être manié prudemment. Il y a toujours un risque de dérapage protectionniste et d'arsenalisation du commerce.

L'accord commercial UE-Mercosur a également été pensé pour "ancrer" le Brésil dans l'Accord de Paris, la mise en œuvre effective de celui-ci étant intégrée de manière juridiquement contraignante dans l'accord commercial⁽²⁰⁾. Les engagements du Brésil portent notamment sur l'arrêt de la déforestation illégale et le reboisement de 12 millions de km². L'écart entre la réalité sur le terrain et les engagements pris dans le cadre de l'accord UE – Mercosur a conduit Emmanuel Macron l'été dernier à annoncer son opposition à la ratification de l'accord UE – Mercosur, tant que cet écart ne serait pas réduit. Les discussions sont toujours en cours entre l'UE et le Brésil.

L'UE a également la possibilité de fixer, de manière autonome, des conditions aux importations de biens et de services. Un règlement européen porte déjà sur l'importation de bois de construction, exigeant que celui-ci provienne de forêts gérées de manière durable⁽²¹⁾. Une réglementation comparable pourrait être imaginée pour le soja ou la viande, ce qui créerait une incitation forte, pour un pays comme le Brésil à traiter de la question de la déforestation⁽²²⁾. Ce serait également une manière de s'assurer de l'absence de "complicité" de l'Europe dans la déforestation et de clarifier les responsabilités en cas de poursuites judiciaires (voir supra § "Quelle justice climatique internationale ?"). Ce type d'exigences pourraient être posées soit dans un règlement dédié, soit dans un règlement plus large sur le devoir de vigilance des entreprises multinationales sur les conditions de production des produits qu'elles mettent sur le marché. La Commission est précisément en train de développer une législation de ce type⁽²³⁾. Le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, également annoncé par la Commission (dans le cadre du *Green deal*), aurait lui aussi pour effet d'inciter les partenaires commerciaux de l'UE à revoir à la hausse leurs ambitions climatiques.

Recommandation 10 : La France devrait soutenir la mise en place d'une loi européenne sur le devoir de vigilance des entreprises multinationales incluant des obligations de diligence raisonnable en matière de déforestation.

⁽²⁰⁾ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157996.pdf

⁽²¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm

⁽²²⁾ <https://corporatejustice.org/news/16806-commissioner-reynders-announces-eu-corporate-due-diligence-legislation>

⁽²³⁾ À noter cependant que dans le cas de la viande, un moratoire existe déjà, côté brésilien sur la production de soja issu des zones déforestées et que la viande importée du Brésil en Europe vient pour l'essentiel des États du sud du Brésil, sans rapport avec la déforestation.

ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions réalisées

- Antoine Bondaz, chargé de recherche, FRS
- Gérald Bronner, professeur à l'université de Paris, membre du Conseil d'administration de l'IHEDN
- Paul Charon, directeur adjoint du domaine "Pensée stratégique", Irsem
- Christel Cournil, professeure de droit public à Sciences Po Toulouse
- François Gemenne, professeur à l'université de Liège et chercheur associé au Ceri
- Pascal Lamy, président émérite de l'Institut J. Delors, ancien DG de l'OMC, ancien Commissaire européen
- Sandrine Maljean Dubois, directrice de recherche au CNRS
- Alice Plane, Chargée de mission "Climat", ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- Charlotte Ranelli, rédactrice "Climat et sécurité", ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- Denis Redonnet, directeur, OMC, DG TRADE, Commission européenne
- Michael Ruhle, Head, Security Section, Emerging Security Challenges Division, Otan
- Odette Tomescu-Hatto, adjointe au chef du département de l'Europe et des affaires internationales, IHEDN
- Sébastien Treyer, directeur général de l'IDDRI
- Paul Watkinson, ancien négociateur en chef pour la délégation interministérielle sur le climat

Auditions où la personne sollicitée n'a pas souhaité s'exprimer compte tenu de la sensibilité du sujet

- Attaché de défense du Brésil à Paris

Auditions pour lesquelles des contacts ont été pris, mais n'ont pas pu être réalisées du fait des circonstances

- Olivier Dabène, professeur de sciences politiques, Sciences Po, chercheur au Ceri
- Michel Goya, colonel (2S), essayiste
- Arnaud Gossement, avocat
- Alain Grandjean, président de la Fondation Nicolas Hulot, membre du Haut Conseil pour le Climat

ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

- ALGÉRIE ÉCO (2020), "Coronavirus : les pays occidentaux demandent des comptes à la Chine, mais ne sont pas prêts à en rendre à l'Afrique", www.algerie-eco.com, 21/04.
- ANISIMOV A. & VALLEJO L. (2019), "Loss and Damage under the UNFCCC", Issue brief, IDDRI
- BELL D. (2020), "'La guerre au virus', le passé d'une métaphore", www.legrandcontinent.eu, 07/04.
- BONIFACE P. (2016), *La géopolitique*, Eyrolles
- BOUCHERON P. (2020), "En quoi aujourd'hui diffère d'hier", ww.mediapart.fr, 12/04.
- BOURBAN M. (2018), *Penser la justice climatique : devoirs et politiques*, PUF
- CABANES V. (2016), *Un nouveau droit pour la terre*, Seuil.
- CASSELY J.-L. & FOURQUET J. (2020), "La France : patrice de la collapsologie ?", note de la fondation Jean Jaurès, 10 février.
- CHÉRON B. (2020), "À trop mobiliser le registre militaire face à toute crise, les mots perdent leur sens", *Le Monde*, 23/04.
- CHI & AL. (2020), "Future of human climate niche", www.pnas.org, May 4.
- COLLECTIF (2020), "L'appel de 1 000 scientifiques : Face à la crise écologique, la rébellion est nécessaire", *Le Monde*, 20/02.
- COURNIL C. & VARISON L. (2018), *Les procès climatiques : entre le national à l'international*, Pedone
- DAVID D. & ELBE S., "Sida, un enjeu global de sécurité", *Politique étrangère*, 2005/1
- DE PERTHUIS C. (2020), *Le tic-tac de l'horloge climatique*, De Boeck Supérieur
- DESPORTES V. (2020), "Mobiliser, comme à la guerre", *Le Figaro*, 20/03.
- FRANCE CULTURE (2019), "Faut-il un droit d'ingérence environnemental ?", *Le temps du débat*, 29/08.
- GEMENNE F. (2015), *Géopolitique du climat*, Armand Colin
- GEMENNE F. (2010), "Tuvalu, un laboratoire du changement climatique ? Une critique empirique de la rhétorique des 'canaris dans la mine'", *Revue Tiers Monde*, vol. 204, no. 4.
- GIELOW I. (2020), "Elite militar brasileira vê França como ameaça nos próximos 20 anos", *Journal Folha de Sao Paulo*, 07/02.
- GROS-VERHEYDE N. (2020), "Sommes-nous en guerre ?", www.bruxelles2.eu, 20/03.
- HASKI P. (2020), "Faut-il demander des "réparations" à la Chine pour la pandémie ?", *France Inter*, 29/04.
- KINDELBERGER Ch. (1986), "International Public Goods without International Government", *The American Economic Review* 76 :1
- KLEIN E. (2017), *Sauvons le progrès*, L'Aube.
- JEANGÈNE VILMER J.-B. (2019), "Il faut mieux protéger l'Amazonie", *Le Monde*, 27/08.
- JEANGÈNE VILMER J.-B. (2020), "Contre le Covid-19, sommes-nous vraiment en guerre ?", *L'Hémicycle*.
- JOUZEL J. (2014), "L'avenir du climat", *Les Carnets des Dialogues du Matin*, Institut Diderot.
- MALINGRE V. (2020), "Incendies, sécheresse, inondations: les projections inquiétantes d'experts UE", *Le Monde*, 11/02
- MALJEAN-DUBOIS S. (2018), "La responsabilité internationale de l'État pour les dommages climatiques", in *Les procès climatiques: du national à l'international*, Pedone, 2018
- MINASSIAN G. (2020), "Covid-19, ce que cache la rhétorique guerrière", *Le Monde*, 08/04.
- MORIN J.-F. & ORSINI A. (2015), *Politique internationale de l'environnement*, Presses de Sciences Po.
- MALJEAN-DUBOIS S. & WEMAËRE M. (2010), *La Diplomatie climatique*, Pedone, 2010.
- NIQUET V. (2020), "Un défi pour le multilatéralisme : l'instrumentalisation de l'Afrique par la Chine et ses conséquences sur les décisions de l'OMS", Note n°21/20, Fondation pour la Recherche Stratégique.

- OBSERVATOIRE DÉFENSE ET CLIMAT (2017), Rapport d'étude n°1 - "Rétrospective et typologie de crise", février. OBSERVATOIRE DÉFENSE ET CLIMAT (2017), Rapport d'étude n°2 - "Données scientifiques et scénarios climatiques", mai. LE QANG M. (2010), "Une alternative post-Copenhague : l'initiative Yasuní-ITT en Équateur", *Le Monde*, 12/08.
- PETIT Y. (2011), "Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale", *Revue juridique de l'environnement*, 2011/1
- POTTIER A. (2019), "Comment partager l'atmosphère ?", *Revue juridique de l'environnement*, juillet.
- RAIMANA LALLEMANT-MOE H. (2019), "Les petits pays insulaires du Pacifique face aux changements climatiques", *Politique étrangère*, n°3.
- STAHL L. (2018), "Les défis présents et à venir des plans de prévention des risques naturels polynésiens", *Études caribéennes*, n° 41, Décembre 2018
- BECK S. & BURLESON E. (2014), "Inside the System, Outside the Box: Palau's Pursuit of Climate Justice and Security at the United Nations", *Transnational Environmental Law*, 3
- VERNET H. (2020), "L'ambassadeur de Chine en France : "Si Trump a des preuves, qu'il les montre", *Le Monde*, 02/05. ZACCAI E. (2019), *Deux degrés*, Presses de Sciences Po
- ZUCCA M. (2019), "L'Amazonie doit briller de ses lucioles, pas des incendies", *Le Monde*, 01/09.

ANNEXE 3 : LE CAS DES PRISES À PARTI DANS LE CADRE DE LA CRISE DE LA COVID-19

Les prises à partie qui se multiplient actuellement dans le cadre de la crise de la Covid-19 fournissent une illustration tangible de la manière dont la désignation des responsabilités dans les dommages opérés à un bien public mondial (ici, une situation satisfaisante sur le plan épidémiologique) peut favoriser des conflits.

Donald Trump affirme que la Chine est coupable du développement de la pandémie du fait de sa gestion des premiers jours et affirme avoir des preuves que la Covid-19 vient d'un laboratoire de Wuhan. Il menace de demander à la Chine des réparations, dont le montant serait élevé. Le Missouri s'est porté partie civile. Le gouvernement australien et l'Union européenne ont demandé une enquête internationale. Emmanuel Macron et Angela Merkel se sont interrogés sur les « zones d'ombre ». Le député Guillaume Peltier veut faire voter une résolution de l'Assemblée nationale demandant la création d'un tribunal sanitaire international, pour y faire comparaître la Chine et l'OMS. Un groupe de juristes du Nigéria a annoncé vouloir poursuivre la Chine en justice et demander 200 Mds\$ de dommages et intérêts, d'abord devant la Haute cour du Nigéria, puis en persuadant le gouvernement de poursuivre la Chine devant la Cour internationale de Justice.

Face à ces accusations, l'ambassadeur de Chine en France a suggéré que la communauté internationale poursuive plutôt les États-Unis, arguant d'une étude de l'Imperial College de Londres, qui montrerait que les États-Unis ont exporté plus de 16 000 cas à l'étranger (Vernet, 2020). Un article d'Algérie éco défendant également la Chine renverse l'accusation, en soulignant que les États-Unis et l'Europe ont sous-estimé la gravité de la situation, même après la fermeture de Wuhan, et tardé à réagir, et ont de ce fait contribué à la propagation du virus. L'article considère que, dans presque tous les pays d'Afrique, les premiers cas étant venus d'Europe et non d'Asie, l'Afrique devrait poursuivre l'Europe pour "négligence" (Algérie éco, 2020).

Beaucoup de problématiques rappellent celles des conflits distributionnels liés au changement climatique :

- ✓ La question de la légitimité de ces accusations et des possibilités légales de les mener à bien est posée. Pierre Haski (2020) souligne la difficulté de l'attribution des responsabilités dans l'émergence et le développement d'un virus, notamment en dehors de toute intentionnalité, même si plusieurs aspects peuvent être mis en cause : sans même parler de la question du laboratoire P4 de Wuhan, on peut penser à l'absence de réglementation de la promiscuité entre humains et animaux sur les marchés et d'interdiction du commerce d'animaux sauvages vivants alors que la dangerosité de ces pratiques avait été démontrée par la première épidémie de coronavirus, en 2002-2003. La répression par la Chine des lanceurs d'alerte de Wuhan puis la négation de la transmission entre humains peut également être mise en cause.
- ✓ Beaucoup de commentaires soulignent également les enjeux stratégiques plus larges de ces prises à partie et leur instrumentalisation dans le cadre de la rivalité entre les États-Unis et la Chine (un « nouveau pas vers la guerre froide » que Donald Trump serait en train de susciter avec Pékin selon Pierre Haski).
- ✓ La désignation de responsables dans l'origine de la crise a pu permettre à ceux qui le faisaient de s'exempter de leurs propres responsabilités et manquements.
- ✓ Ces conflits minent la coopération internationale et, de ce fait, l'efficacité de la lutte contre la pandémie.

- ✓ Rares sont les commentaires sur ces prises à partie à faire le lien avec les conflits distributionnels liés au changement climatique, mais certains voient néanmoins que le développement de ces prises à partie pourra avoir des conséquences dans d'autres domaines.
- ✓ La mise en avant de "preuves" d'agissements répréhensibles (par Donald Trump sur le laboratoire de Wuhan) rappelle celles qui ont sous-tendu à l'invasion de l'Irak en 2003, dont la manipulation avait fait tort à la question du droit d'ingérence. Une manipulation du même ordre dans le cas présent pourrait nuire de la même manière aux débats sur le changement climatique, par exemple sur les « preuves » de la responsabilité du gouvernement brésilien dans les feux en Amazonie.

La classification des pays en fonction de leurs mérites ou de leurs manquements sur le plan climatique n'est pas aisée. Plusieurs mesures sont pertinentes, incluant les émissions de gaz de à effet de serre actuelles, les émissions futures sur la base des engagements pris, l'intensité des efforts réalisés, les émissions passées (d'un point de vue de justice climatique / de responsabilité dans la situation actuelle). L'analyse ci-dessous ne vise pas à l'exhaustivité, mais cherche plutôt à mettre en lumière quels pays sont les plus « critiquables/attaquables » sur le plan climatique et, à l'inverse, quels sont ceux qui peuvent s'estimer les plus ambitieux/vertueux et ressentir de l'amertume face à ceux qui n'en font pas autant voire revendiquent leur absence d'efforts. On utilise notamment les mesures du Global Carbon Project (émissions de chaque pays), de l'indice de performance environnementale (EPI), du Climate Change Performance Index (CCPI) et du Climate Action Tracker (CAT).

Les "mauvais élèves"

Les États-Unis sont à ce jour le seul pays à s'être retiré de l'Accord de Paris (notification faite en novembre 2018) alors même qu'ils sont le second émetteur mondial de CO₂, avec des émissions de nouveau à la hausse depuis 2018. Si le charbon est en perte de vitesse, il est remplacé par le gaz naturel plutôt que par des énergies renouvelables. Ces données objectives sont renforcées par le positionnement de l'administration américaine actuelle. Les États-Unis sont d'ores et déjà pris à parti sur la question climatique, qu'il s'agisse du projet d'action en justice de Tuvalu ou de l'opposition française à la négociation de deux accords commerciaux sectoriels européens avec les États-Unis en avril 2019. Un changement d'administration cette année entraînerait cependant des changements très substantiels, même si certaines données objectives demeurent (moindre efficacité énergétique que l'Europe ou le Japon parmi les pays développés). Des signaux positifs existent par ailleurs au niveau subfédéral (engagement des villes et des États), indépendamment de l'administration au pouvoir.

L'Australie reste un des pires émetteurs de carbone par habitant au monde et répugne à contenir son industrie minière, même si le pays souffre de canicules extrêmes, d'incendies et d'autres atteintes environnementales majeures (menaces sur la faune ou la Grande barrière de corail).

L'Arabie saoudite, premier exportateur mondial de pétrole, figure tout en bas du classement du CCPI, malgré ses efforts de développement dans l'énergie solaire, tirant parti de ses vastes étendues désertiques.

La Russie, quatrième plus gros pollueur au monde s'appuie presque entièrement sur les combustibles fossiles et reste au premier rang des exportateurs de gaz naturel dont elle possède les premières réserves mondiales. Le président Vladimir Poutine a récemment déclaré que « L'humanité peut retourner vivre dans des grottes » si elle compte se passer de gaz. Près de 40 % des Russes estiment que le réchauffement climatique est une invention. Même si la Russie a adhéré définitivement à l'Accord de Paris sur le climat en septembre dernier, le pays compte profiter de la fonte de la banquise pour accéder aux richesses pétrolières et minières arctiques, suscitant des craintes particulières pour la région.

Le Brésil a pris des engagements ambitieux dans le cadre de l'Accord de Paris⁽²⁴⁾ et a présenté des progrès tangibles jusqu'à l'arrivée au pouvoir du président Bolsonaro. La déforestation est passée de 27 000 km² à 4 650 km² par an entre 2004 et 2012, un chiffre proche de l'objectif pour 2020 du plan national de lutte contre le changement climatique, fixé à 3 900 km². Elle est néanmoins repartie à la hausse en 2019, où elle a dépassé 10 000 km². S'il n'est pas sorti de l'Accord de Paris, le président Bolsonaro considère cependant que le Brésil ne doit rien à personne en matière de préservation de l'environnement et récuse les chiffres de la déforestation.

Les bons élèves

La Nouvelle-Zélande s'est engagée début 2019 à attendre la neutralité carbone en 2050 et s'astreint à une trajectoire y conduisant. Elle a renoncé en 2018 à toute nouvelle exploration pétrolière ou gazière offshore.

Le Maroc et la Gambie sont les deux seuls pays, à avoir planifié de réduire leurs émissions de CO₂ à un niveau compatible avec un réchauffement de 1,5 °C. Le Maroc, classé à la seconde place du CCPI, développe rapidement sa production d'énergie renouvelable (solaire et éolien).

L'Inde, troisième plus gros émetteur de CO₂ et encore très dépendante du charbon (177^e sur 180 au classement de l'EPI), est néanmoins souvent considérée comme faisant partie des bons élèves de la lutte contre le changement climatique du fait de son vaste effort de développement des énergies renouvelables, qui devraient représenter 30% de sa production d'électricité d'ici 2030.

Les positionnements ambigus

La Chine reste de très loin le premier pollueur mondial et très dépendante du charbon, malgré ses investissements très importants dans les énergies propres. Ses émissions de CO₂ ont augmenté de plus de 50% en dix ans. Elle produit plus d'énergie éolienne et solaire qu'aucun autre pays, mais reste également le plus grand constructeur mondial de nouvelles centrales au charbon. Dans le cadre de l'Accord de Paris, la Chine s'est engagée à atteindre son pic d'émissions de gaz à effet de serre en 2030. Qualifiée de "rivale systémique" par l'UE sur le plan économique et politique, elle coopère étroitement avec l'UE sur le plan climatique et bénéficie de l'image très dégradée des États-Unis dans ce domaine.

L'Union européenne s'affiche comme le premier continent engagé à la neutralité carbone en 2050 ("loi climat" proposée par la Commission en mars 2020) et compte parmi ses membres 8 des 10 pays les plus performants selon l'EPI (dont la France classée 2^e), même si certains États membres restent plus en retrait (la Pologne est classée 50^e). L'UE s'affirme, notamment depuis l'Accord de Paris ; comme un leader de la lutte contre le changement climatique, mais se voit aussi demander plus d'efforts du fait de sa responsabilité historique dans les émissions de CO₂. Du fait de sa taille, elle reste le troisième émetteur mondial de CO₂, même si c'est à hauteur d'un tiers des émissions chinoises et de la moitié des émissions américaines.

⁽²⁴⁾ Le Brésil s'est engagé à réduire, d'ici 2025, ses émissions nettes de gaz à effet de serre de 37 % par rapport à 2005, à prendre des mesures visant à mettre fin à la déforestation illégale, notamment en Amazonie et à reboiser 12 millions de km².

ANNEXE 5 : SCÉNARIOS DE L'ÉCOLE DE GUERRE DU BRÉSIL ("ESCENARIOS DE DEFENSA 2040")

Scénario 1 : La France se pose en gardien des droits de l'homme et de l'environnement et remet en cause la politique indigène du Brésil et sa stratégie d'intégration routière dans la région amazonienne. Le gouvernement brésilien critique "l'enclave coloniale" du centre spatial de Kourou. La France y accroît sa présence militaire.

Scénario 2 : Les relations entre la France et le Brésil se tendent suite à la proposition française d'internationalisation de l'Amazonie. Une crise éclate après 2030 dans les tribus brésiliennes Yanomami, dont la survie est menacée par l'accaparement des terres à des fins agricoles, les incendies et la pollution des rivières. Les populations autochtones critiquent l'inaction du gouvernement brésilien et cherchent le soutien des gouvernements étrangers qui ont exprimé de la sympathie pour leur cause. En 2035, la France argue d'une "responsabilité de protéger" pour demander à l'ONU l'autorisation d'intervenir et soutenir les populations autochtones qui demandent leur indépendance. La France mobilise une partie de ses forces en Guyane.

Scénario 3 : Les relations diplomatiques entre la France et le Brésil n'ont cessé de se dégrader depuis l'affrontement verbal de 2019 entre Jair Bolsonaro et Emmanuel Macron. La France a en outre bloqué la ratification de l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur pour protéger ses agriculteurs. Dans les années 2030, les dirigeants brésiliens sont parvenus à rallier les pays de la région au sein du Traité de coopération Amazon (Otca) et à limiter l'ingérence de pays étrangers situés en dehors du continent sud-américain.

Scénario 4 : Des troubles éclatent en Guyane où la population locale estime insuffisant le soutien de la métropole. La France accuse le Brésil de soutenir ces mouvements. De plus en plus de Guyanais cherchent à traverser la frontière pour travailler dans la zone franche de Santana, au Brésil, très dynamique du fait de la culture du soja. Face aux difficultés, la France renforce sa présence militaire en Guyane.