

16 février 2016



Union of European Federalists
Union des Fédéralistes Européens
Union der Europäischen Föderalisten

COP 21 : Quel rôle pour l'Union européenne et pour les Nations Unies ?

Deuxième conférence de la Commission politique
Fédéralisme Mondial de l'UEF

16 février 2016 – Paris

La conférence a rassemblé une vingtaine de participants autour de 3 intervenants :

- **Jean-Francis Billion**, spécialiste du fédéralisme et de son histoire, animateur de la commission politique fédéralisme mondial ;
- **Aurélie Ceinos**, responsable changement climatique pour CARE France, co-auteure de *Changement climatique, l'Europe sera-t-elle au rendez-vous en 2015 ?*
- **Alberto Majocchi**, professeur d'économie environnementale à l'université de Pavie en Italie, rédacteur du chapitre sur la taxe environnementale au sein de l'ouvrage *Environmental Policy between Regulation and Market*.

Les fédéralistes et les questions environnementales au niveau mondial

Les fédéralistes sont engagés sur les questions environnementales depuis le Sommet de la Terre de Rio, qui a eu lieu en 1992. Ils ont ensuite été présents lors de différentes réunions de COP¹.

En effet, les fédéralistes portent plusieurs revendications :

¹ Convention des Parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques



- **la mise en place d'une organisation mondiale pour l'environnement fondée sur le modèle de la CECA²** c'est-à-dire avec une Haute autorité indépendante des Etats capable de prendre des décisions et de les imposer ;
- la mise en place de ressources propres et d'un financement indépendant des Etats pour les enjeux climatiques qui pourrait se traduire par exemple dans la mise en place d'un **impôt mondial sur le carbone** ;
- **le leadership nécessaire de l'Union européenne** sur les questions climatiques qui grâce à son mode de gouvernance peut aboutir à des engagements contraignants pour ses Etats-membres.

L'ensemble de l'intervention de Jean-Francis Billion est disponible en annexe.

La COP, seul processus mondial avec une représentation de l'ensemble des pays membres des Nations unies ?

Une progression de l'ampleur du processus de décisions

Le processus des COP prend effectivement du temps : de la signature de Kyoto (1997) à sa ratification par les Etats (2005) et à sa mise en application, de nombreuses années se sont écoulées.

L'intégration des pays en voie de développement a été effective à partir de la COP de Copenhague (2009).

Un processus de négociation long et sur plusieurs années

La COP de Paris est le résultat d'un long processus de négociations. Les Etats se sont accordés sur un premier brouillon d'accord à Lima en 2014. Chaque Etat devait ensuite soumettre ses propositions de contribution [à la limitation de l'augmentation de la température à 2°C] en 2015. Les contributions devaient contenir des engagements à la fois en termes d'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des aspects financiers (financement ou besoin de financement).

² CECA : Communauté Economique du Charbon et de l'Acier créée en 1951



Il y a ainsi eu de nombreuses réunions en amont de la COP de Paris et de nombreux vas-et-viens de brouillons d'accord. Ce processus est non seulement long, mais également assez peu transparent.

Une fois l'Accord de Paris signé, il faut qu'il soit ratifié par 55 Etats représentant 55 % des émissions de CO₂. Le processus de ratification est donc en cours.

Le rôle de la société civile

La société civile (ONG, entreprises, représentants d'intérêts, etc.) peut participer à une partie de la COP. Elle peut assister aux plénières, mais ne peut entrer dans les salles de négociations.

Les ONG peuvent faire un discours en plénière de 3 minutes (toutes ensemble) à l'issue des négociations.

Elles se sont plutôt concentrées sur le plaidoyer au niveau des Etats, qui selon elles, est plus efficace.

L'accord signé à Paris permet une grande marge d'interprétation. Il y aura encore de nombreuses batailles d'interprétation. Là encore, les ONG souhaitent pouvoir jouer un rôle pour soutenir certaines interprétations.

Aucun moyen de contrainte n'est assorti à l'accord. Si un des Etats ne respecte pas ses engagements, l'accord ne prévoit quasiment rien. Le « *naming and shaming* » est ainsi le seul outil à la disposition des parties ou des ONG dans la mise en œuvre de l'accord.

Les limites des négociations climatiques

Pour Alberto Majocchi, les négociations font face à deux limites :

- Une limite théorique :

Depuis Kyoto, les Etats négocient sur une réduction des émissions de carbone. Or les émissions peuvent décroître dans le cas d'une récession ou d'une désindustrialisation (ex : Royaume-Uni depuis les années 1990). Mais la consommation ne réduit pas forcément. Ainsi le Royaume-Uni en important des produits industriels chinois, consomme également du carbone. L'objectif devrait donc être **la réduction de la consommation de carbone**.

- Une limite politique :

Les négociations climatiques font face à la tragédie du bien commun, c'est-à-dire à la tentation pour les Etats de se comporter en passager clandestin³. En l'absence de gouvernement mondial pour imposer les décisions et les rendre contraignantes, les Etats peuvent être tenté de ne pas respecter leurs engagements.

Etant donné qu'il faut bien commencer quelque part, malgré le risque de comportement de passager clandestin, les fédéralistes prônent un rôle de leadership pour l'Union européenne.

Les outils économiques d'incitation

L'un des enjeux de la lutte contre le changement climatique est l'évolution technologique. Ainsi tant que le prix du pétrole sera faible, il n'y aura aucun intérêt pour les acteurs économiques à investir dans de nouvelles ressources. La mise en place d'un **prix fixe du pétrole** permettrait de rendre l'investissement dans les énergies renouvelables intéressant.

La taxe carbone pensée au sein de l'Union européenne, augmentait très peu le prix du pétrole. Delors⁴ voulait que l'UE arrive à Rio avec une taxe carbone approuvée afin de montrer le leadership de l'Union. Le Conseil européen a bloqué cette mesure, d'une part parce que pour certains, la politique fiscale est du ressort des Etats, et d'autre part parce que pour d'autre, le changement climatique était un problème de riche.

Si l'UE faisait une taxe carbone ce serait un signal fort pour le reste du monde : **l'UE pourrait assurer un revenu de 40 milliards d'Euros et de 50 milliards d'Euros si la taxe carbone était appliquée aux importations.**

Au niveau mondial, une telle taxe financerait le fonds vert.

L'UE est ensuite passée au système d'échange des quotas d'émissions.

³ Passager clandestin : concept économique qui exprime le fait que le bien ou le service peut être accessible à tous si une grande partie des consommateurs paie pour le bien. Les acteurs économiques ont une tentation de ne pas payer pour bénéficier du bien ou du service. Ex : le métro.

⁴ Président de la Commission européenne de 1985 à 1995

Échanges avec le public

Quel est le rôle des entités locales ?

Dans le cadre de l'Agenda de l'Action Paris – Lima, les acteurs locaux pouvaient soumettre des initiatives. Cependant toutes ces initiatives n'étaient pas de même qualité.

Dans le cadre de la production d'énergie, il y a des facteurs qui freinent le rôle des acteurs locaux : l'importance et la lourdeur des investissements à réaliser, et le problème de la stabilité politique des pays. Cependant, plusieurs intellectuels ont développé la notion de **production en réseau**. Avec les énergies renouvelables, chacun peut produire une partie de son électricité.

Chaque acteur peut agir à son niveau, c'est dans ce cadre-là que le fédéralisme est intéressant.

Quel parallèle peut-on faire entre le changement de comportement des individus sur les questions environnementales et le changement d'attitude des citoyens (de citoyen d'un Etat à citoyen du monde) ?

La politique de lutte contre le changement climatique est une politique d'accompagnement du changement qui peut se faire avec une carotte (la subvention à la bonne action) et un bâton (la taxe carbone). Pour Alberto Majocchi, il est nécessaire de convaincre les citoyens par l'éducation.

Aurélie Ceinos ajoute également la nécessité d'une cohérence dans la politique. Un gouvernement ne peut pas attendre de ses citoyens qu'ils soient vertueux en termes de lutte contre le changement climatique quand lui-même pose des décisions ou des actes qui ne le sont pas (autorisation de l'exploitation des gaz de schistes par exemple).

Comment soutenir l'action de plaidoyer des ONG au niveau européen ?

L'UE a été motrice de la lutte contre le changement climatique, mais ce volontarisme s'est essoufflé. L'UE a été incapable de rehausser ses engagements alors qu'ils sont déjà atteints.

Par ailleurs, l'UE doit mener une politique qui a une cohérence globale : diminuer l'Aide européenne au développement et augmenter les dépenses de lutte contre le changement climatique n'est pas cohérent. Comment accompagner la transition dans les pays en développement sans l'aide européenne au développement ?

Enfin, d'autres secteurs d'émissions augmentent comme par exemple le transport maritime ou le transport aérien.

Pour Jean-François Billion, il faut lier la lutte contre le changement climatique à un nouveau modèle de développement, avec la mise en place d'une croissance durable. C'est l'objet de la mobilisation de l'UEF autour d'un New Deal for Europe.

Quel a été le rôle de l'UE dans les négociations ?

Officiellement, l'Union européenne négociait unie, avec une seule voix ; mais l'ensemble des Etats-membres étaient présents lors de la COP à Paris.

Le fait que la France ait été à la présidence n'a pas joué de rôle majeur dans la capacité de leadership de l'UE. La France s'est par contre mise en retrait des négociations au sein du Conseil.

L'Arabie Saoudite a-t-elle vraiment pris la taxe carbone comme argument de blocage ?

L'Arabie Saoudite prend en général un aspect et l'utilise comme levier ou frein de sa signature de l'accord. Lors de la COP 21, elle a effectivement bloqué sur la taxe carbone.

Est-ce que la possible entrée de la planète dans l'anthropocène⁵ en 2016 peut faire évoluer les mentalités ?

Les rapports du GIEC n'ont pas fait bouger les citoyens, Aurélie Ceinos craint ainsi que le début de l'anthropocène ne change pas non plus les mentalités. Ce qui permet la prise de conscience c'est les conséquences visibles (augmentation des cyclones par exemple).

L'idée d'une Déclaration Universelle de l'Humanité avait été évoquée en amont de la COP, qu'en est-il ?

Le président français avait effectivement demandé à Corinne Lepage de rédiger un rapport. Ceci correspondait à la volonté de prendre en compte les droits humains dans les négociations. Mais le projet a été enterré parce que cette notion n'avait pas d'existence juridique et qu'il revient plutôt au Conseil des Droits de l'Homme de la discuter.

De quoi parle-t-on quand on parle de la taxe carbone ? Est-ce qu'il s'agit de savoir combien de carbone a été émis ou consommé pour produire un steak ?

Il s'agit d'une taxe sur l'énergie fossile, un droit d'assise comme il en existe déjà sur le tabac, l'alcool ou le pétrole. La taxe sur les énergies fossile existe déjà dans les Etats. C'est une taxe basée sur la tonne de ressource fossile achetée. Cette méthode permet de faire un « proxy » pour les émissions de carbone.

L'idée d'une taxe carbone européenne est que cette taxe soit la même dans tous les Etats et qu'une taxe à l'importation soit mise en place dans le cadre du marché unique.

⁵ Terme de chronologie géologique proposé pour caractériser l'époque de l'histoire de la Terre qui a débuté lorsque les activités humaines ont eu un impact global significatif sur l'écosystème terrestre (définition Wikipédia)

Annexes

Les fédéralistes, la défense de l'environnement et la lutte pour la démocratie mondiale

Les fédéralistes se battent pour la construction, démocratiquement et de manière non violente, d'Etats fédérés et décentralisés afin que le maximum de pouvoir reste toujours au plus près des citoyens. Leur tâche historique ne s'arrêtera pas avant la fondation de la Fédération mondiale mais ils sont aussi des pragmatiques et des réalistes. La plupart ne rêvent plus, comme à la fin des années 1940, au « grand soir » ! Ils sont convaincus de l'exemplarité du processus d'intégration européenne et de la nécessité de combiner dans leur lutte deux approches complémentaires : le « gradualisme constitutionnel », cher à Jean Monnet, et, « l'appel au peuple constituant », cher à Altiero Spinelli. **C'est pourquoi, au-delà de l'Europe fédérale, ils mènent diverses actions en vue de leur objectif final :**

- **pour la justice internationale**, avec la Coalition internationale des ONG pour la Cour pénale internationale qui regroupe plus de 5000 ONG et dont le WFM assure le secrétariat à New York,
- ou, avec le Comité pour des Nations unies démocratiques de Francfort, **pour une Assemblée parlementaire** des Nations unies (*UNPA*) ; une demande soutenue par plus de 600 parlementaires dans le monde, le Parlement européen ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe parmi d'autres institutions élues, le Parti

Vert mondial ou l'Internationale libérale, et récemment prise en compte par une **une Commission internationale pour la réforme des Nations unies** créée par l'ONU.

Une telle assemblée pourrait dans un premier temps être nommée par les parlements nationaux en leur sein et placée auprès de l'Assemblée générale de l'ONU à titre consultatif. Elle ne nécessiterait donc pas l'aval du Conseil de sécurité et ne risquerait pas d'être bloquée par un quelconque veto. Mais comme l'Assemblée de la CECA est devenue progressivement le Parlement européen, élu au suffrage universel direct et doté de pouvoirs législatifs, l'*UNPA*, d'après son sigle anglais, représenterait dès sa création la voix des citoyens du monde au niveau des Nations Unies à côté de celle des Etats.

La lutte pour la défense de l'environnement et contre le réchauffement climatique est un autre centre d'intérêt et d'action pour les fédéralistes et ce depuis la Conférence de Rio de juin 1992, cinq ans après l'invention du concept de « développement durable », et six ans après la création du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat). **Dans la Déclaration de Rio, les chefs d'Etat et de gouvernements reconnaissent déjà « la nécessité de réformes institutionnelles des Nations unies et d'actions basées sur le principe d'universalité, de la démocratie et de la responsabilité »**. A Rio, pourtant, l'unique avancée institutionnelle concrète a été l'institution d'une « commission pour l'étude d'un développement compatible avec la sauvegarde de l'environnement », que dès le mois d'avril précédent à New York le *WFM* et d'autres ONG avaient réclamé, sous le nom de « Commis-



sion pour le développement soutenable », avec les représentants de 57 Etats membres.

Depuis 1992, c'est-à-dire depuis 25 ans, les Chefs d'Etats et de gouvernements et les diplomates progressent, d'échec en échec ou de demi-mesure en demi-mesure, alors que le monde s'approche de toujours plus du précipice. Pour les fédéralistes c'est bien la preuve que l'avenir de la planète est une chose trop sérieuse pour être laissée aux diplomates, aux Etats et même à leur création, les Nations unies.

Pour revenir à une évaluation proprement fédéraliste de Rio, contrairement aux demandes des fédéralistes et de la société civile, le Sommet de la terre n'a pas créé d'Autorité mondiale de l'environnement, institué de taxe écologique mondiale ni, encore moins, abouti à une réforme des Nations unies. Par contre à Rio, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la société civile mondiale, représentée par des centaines d'ONG et des dizaines de milliers de citoyens, a été expressément conviée à la phase préparatoire d'un Sommet international. Cela ne s'est plus démenti depuis lors. Et, depuis Rio, à côté des Etats, la société civile mondiale est devenue partie prenante des Sommets internationaux comme on a encore pu le voir, malgré les événements dramatiques du 13 novembre à Paris à l'occasion de la COP 21. Pour les fédéralistes c'est là une première victoire de taille vers la démocratie internationale mais on ne peut ni ne doit s'en contenter !

Stoppons la fièvre de la planète

Pour clore mon intervention je souhaite revenir sur les principaux éléments de la pétition présentée par les fédéralistes italiens aux chefs d'Etats et de gouvernements à l'occasion de la COP 21 sous le nom de « **Stoppons la fièvre de la planète. Un plan mondial pour l'environnement – Un rôle actif pour l'Union européenne** ».

Nous l'avons vu, la division de l'humanité en Etats souverains interdit d'affronter efficacement les problèmes globaux, parmi lesquels le changement climatique. Le dépassement de cette division à partir de l'Europe avec la Fédération européenne, est fondamental pour pouvoir décider des interventions immédiates, incisives et consistantes pour la réduction au niveau planétaire des émissions de Co2 dans l'atmosphère.

Jusqu'à ce jour des mesures politiques significatives, n'ont pas été adoptées au niveau global, capables de contrer la situation qui devient irréversible et le Protocole de Tokyo, simple traité international peu respecté, s'est révélé un instrument inadéquat.

Après le succès de l'accord unanime obtenu à la COP 21 de Paris, il est, d'une part, indispensable de confier la stabilisation du climat à des institutions internationales adaptées au caractère global du défi climatique et, d'autre part, que les principaux Etats pollueurs (Etats-Unis, Union européenne, Chine, Inde, Russie, Brésil, Mexique, Japon et Afrique du sud) affrontent ensemble le défi climatique.



Les revendications des fédéralistes

Les fédéralistes demandent donc :

- **un Plan mondial pour le climat avec la prise d'engagements contraignants de la part des Etats et la mise en place d'une Organisation mondiale pour l'environnement**, dotée de pouvoirs réels, gérée par une Haute autorité indépendante disposant de ressources financières propres indépendantes et adaptées. Cette Organisation mondiale, sur l'exemple de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, constituerait l'instrument pour gérer ensemble les émergences climatiques globales, pour encourager les pays en voie de développement à prendre part à la diminution des émissions de carbone (CO₂) et les pays développés à les aider en leur fournissant un soutien financier et technologique considérable.
- et, **une taxe carbone mondiale**, car les moyens financiers propres d'une telle Autorité mondiale de l'environnement doivent dériver de rentrées automatiques grâce à l'institution d'une taxe carbone mondiale, conçue comme additionnelle aux prélèvements nationaux, sur la consommation de carburants fossiles, existant dans tous les pays sus-indiqués.

L'Union européenne peut avoir la capacité, si elle le veut, d'assumer un rôle de leadership international pour la reconversion dans un sens écologique de l'économie mondiale et devra alors le démontrer en instituant

de suite la taxe carbone européenne entre les pays de la zone euro et en proposant, au lendemain du succès de la COP de Paris, la constitution de l'Organisation mondiale pour l'environnement à commencer avec les pays qui y seraient disposés.

En avant vers la Fédération européenne et l'unité du genre humain !

Nous, Citoyen(ne)s européen(ne)s demandons :

- un rôle d'initiative et d'avant-garde pour l'Union européenne dans la reconversion écologique de l'économie ;
- l'achèvement de l'unité fédérale de l'Europe, avec la création d'un gouvernement économique européen, capable de parler d'une seule voix, dans le but de permettre à l'Europe de jouer un tel rôle avec efficacité.