

Intitulé de l'épreuve : Questions Internationales

Nombre de copies : _____

Numérotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

La politique étrangère à l'heure des crises climatique et environnementale

Le navire a atteint le rivage² a déclaré mon sans émotion Mme Rena Lee le 4 mars 2023, alors qu'elle présidait la conférence intergouvernementale chargée de négocier le traité sur la haute mer ("BBNJ") qui est finalement parvenu à un accord dans la nuit. Officiellement adopté en juin 2023 par les 193 états de l'Organisation des Nations Unies (ONU), ce traité permettra pour la première fois d'assurer une protection de la biodiversité en haute mer, qui représente 60% de la surface des océans de la planète.

Cet accord historique témoigne de l'importance qui est mise les enjeux environnementaux et climatiques dans la diplomatie multilatérale avec l'enchaînement des sommets chargés de coordonner la coopération entre états (COP climat, COP Biodiversité, One Planet Summit etc), et plus généralement dans la politique étrangère des états. Désignant

N°

11/26

des actions, stratégies adoptées par un
Etat pour interagir avec les autres Etats
ou acteurs de la scène internationale
(diplomatie bilatérale et multilatérale,
politique de défense, politique commerciale, etc.)
généralement dirigée au niveau politique
par le chef de l'Etat et de gouvernement
et orchestrée au jour le jour par
le Ministère des affaires étrangères, mais
inclut également d'autres entités
(Ministère des armées, Ministère de l'Economie,
Agence d'aide au développement etc.). Surtout
dans le cas de la France et des pays européens,
la politique étrangère est en grande partie
coordonnée au niveau de l'UE (PESC, PSDC).

elle est

Celle-ci doit désormais prendre en compte les crises climatique et environnementales
qui se multiplient et font peser un
risque sur l'avenir de l'humanité et
de la planète (les rapports du GIEC
montrent comment un réchauffement de plus
de 2°C entraînerait une multiplication
des événements climatiques extrêmes qui affecteraient
des millions de personnes par la mort
des eaux, les sécheresses, les catastrophes : le
rapport de l'IPBES de 2019 fait l'état
d'une "6e extinction" des espèces
animales et végétales). La politique
étrangère se trouve affectée en ce qu'elle
doit répondre aux causes de ces
crises (diminution des émissions de gaz à effet
de serre, limitation de l'artificialisation des sols
par exemple) mais également limiter ces effets
potentiellement destabilisateurs (aide humanitaire
face aux catastrophes, migration climatique,
destabilisation économique et financière etc.),

N°
2.1.16

Les causes et les conséquences étant globales, elles nécessitent donc une coopération avec les autres états et acteurs pour les résoudre de manière efficace.

Ainsi, la politique étrangère des états qui a déjà évolué pour prendre en compte les enjeux climatiques et environnementaux, est-elle adaptée et suffisamment efficace pour répondre à l'urgence que ces derniers représentent ?

Face à la diversification et la multiplication des crises climatique et environnementale, la politique étrangère des états a été contrainte d'évoluer significativement (I)

Pourtant, face à l'urgence des enjeux, les fondements de cette politique étrangère paraissent inadéquats et parfois peu efficaces, appelant à un renouvellement des coopérations internationales et des manières de faire la diplomatie (II).

I. Face à la diversification et la multiplication des enjeux environnementaux, qui ont pris une place importante en raison des risques qu'ils font peser, la politique étrangère des états a évolué pour faire face à leurs causes et effets.

A / Les enjeux environnementaux ne sont pas un domaine nouveau dans la politique étrangère des états, celle-ci a su élargir son champ d'action face aux nouvelles crises.

En raison du caractère généralement global des enjeux environnementaux, ces derniers nécessitent une coopération internationale. Celle-ci a commencé sur des champs très localisés comme la gestion des ressources en eau (la première organisation internationale est la Commission générale de gestion du Rhin, créée en 1815 par le Congrès de Vienne), qui permet d'éviter des crises sécuritaires, comme le montre le succès de l'organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (1972) qui a évité une guerre de l'eau entre les pays du bassin. Cependant ce sont les révolutions industrielles successives, le développement économique se fondant sur une utilisation extensive des ressources naturelles, et la croissance démographique qui lui est liée, qui ont fait apparaître des crises environnementales nouvelles d'une ampleur bien plus grande. D'une part les problèmes liés à la pollution, ont entraîné une première prise de conscience des états de s'organiser au niveau multilatérale pour y remédier, à partir des années 1970, avec

Intitulé de l'épreuve : Questions internationales

Nombre de copies : _____

Numerotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

La publication du rapport Meadows (1972) sur les limites de la croissance notamment. Ainsi les cas de marées noires entraînent la signature de la Convention MARPOL (1973) pour lutter contre la pollution marine, et la pollution des produits hydrochlorés, contenus notamment dans les aérosols a entraîné la signature du protocole de Montréal de 1983 les interdisant en raison de leur responsabilité dans la fragilisation de la couche d'ozone, nécessaire pour la préservation de la vie sur Terre.

D'autre part les activités humaines entraînant une crise de la biodiversité (1 million d'espèces sur les 8 à 10 m connues seraient menacées d'extinction selon l'IPBES), les états ont également intégré cet enjeu dans leur politique étrangère, que ce soit au niveau multilatéral (Convention de Washington de 1979 sur le commerce des espèces en danger; Convention sur la biodiversité de 1993 instituant la COP biodiversité dont la COP15 de décembre 2022 a fixé de nouveaux objectifs pour 2030 dont 30% de surface terrestre et marine en Aire protégée); européen (directive

N°
S.116

Oublieuse de l'UE de 1974 qui marque le début de la politique environnementale de l'UE) ou au niveau national (en 2017 la France a publié sa stratégie sur la préservation de la biodiversité et des aires marines protégées).

L'intégration des enjeux environnementaux dans la politique étrangère des états, lorsqu'ils avaient des conséquences et effets à l'échelle internationale n'est donc pas nouveau, et a parfois permis d'apporter progrès: Ainsi la couche d'ozone est aujourd'hui restaurée à près de 98%, les pluies acides en Europe ont quasiment disparues, tout comme la récurrence des marées noires a diminué.

Cependant la permanence de certaines crises (biodiversité, pollution plastique) et la montée en puissance de nouvelles (réchauffement climatique notamment) et l'urgence qui les caractérisent font qu'aujourd'hui les enjeux ne sont pas restreints à un domaine précis de la politique étrangère, mais imprègnent l'ensemble de son action.

B/ L'urgence actuelle que font peser les crises environnementales et en particulier climatique, bouleverse l'ensemble des champs d'action de la politique étrangère

Urgence du dérèglement climatique
change le paradigme de l'action politique
et donc de la politique étrangère en ce qu'elle
nécessite de repenser et revoir complètement
le modèle de développement des états et de
leur population qui repose essentiellement sur les énergies
fossiles émettrices de GES (82% du
mix énergétique mondial), des modes
de transports polluants (voitures individuelles,
avion) et modes de consommation non
durable (viande, fast fashion, tourisme
de masse etc). Il s'agit aussi de changements
plus profonds et structurels que l'introduction
d'un produit ou la préservation d'un
espace localisé.

Ainsi, on peut constater qu'aujourd'hui,
la crise climatique affecte l'ensemble
des domaines de la politique étrangère
et pas seulement la diplomatie environnementale
classique. En terre de politique commerciale,
l'UE, qui possède une compétence exclusive
dans ce domaine, développe désormais des
accords commerciaux dits de "3^e génération"
visant à assurer un respect mutuel
des normes environnementales visant à
éviter un "dumping environnemental" ou
des "fuites de carbone" (délocalisation
des usines polluantes dans un pays où
les réglementations sont plus faibles), comme
l'accord signé avec la Nouvelle Zélande
en juin 2023. En décembre 2022, un
accord visant à établir le mécanisme
d'ajustement carbone aux frontières
(MACF) a été trouvé, et établit de fait
une taxe carbone aux frontières de l'UE.

Sur le plan du développement et de l'aide humanitaire, de plus en plus d'initiatives sont prises pour assurer la résilience des populations face aux conséquences du changement climatique ; la CoV du G20 et l'UE ont l'aide publique française au développement prévoit qu'un tiers des budgets doivent être fléchés vers cet objectif. En terme de politique de défense et de sécurité, les armées sont également obligées de s'adapter à la nouvelle donne climatique, à la fois en terme de décarbonation et d'action sur des terrains extrêmes qui peuvent se révéler encore plus compliqués (zones désertiques, ou à risques de catastrophes naturelles etc).

Ainsi ces changements dans la politique étrangère des états sont importants et répondent à la multiplication et l'intensification des crises environnementales et climatiques qui apparaissent comme l'urgence du siècle au regard des risques qu'elles font peser sur la survie de la planète et de l'humanité. Cependant, les résultats parfois insuffisants, voire la lenteur des processus diplomatiques traditionnelles posent la question de savoir si les outils de la politique étrangère des états sont réellement adaptés pour y faire face.

Intitulé de l'épreuve : Questions internationales

Nombre de copies :

Numerotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

II. Face à l'urgence des enjeux, les fondements de la politique étrangère des Etats paraissent inadaptés et parfois peu efficaces, appelant à un renouvellement des coopérations internationales et des manières de faire la diplomatie

A/ La politique étrangère traditionnelle apparaît parfois peu à même de pouvoir répondre aux causes et effets des crises environnementales et climatiques.

Ce type d'enjeux globaux appellent à une coopération multilatérale qui peut s'avérer complexe à mener et trop lente, notamment dans un contexte de remise en cause du droit international et de la montée de l'unilatéralisme. Les traités signés, notamment au niveau de l'ONU entre 193 Etats sont par définition des compromis et donc peuvent être critiqués par le fait qu'ils n'allaient pas assez loin. Ainsi, si l'accord de Paris pour le climat signé en 2015 lors de la COP21 a été salué comme étant un accord

N°

9116

historique car fixant un objectif de 2 °C (au mieux 1,5 °C) de réchauffement à l'horizon 2100, en réalité les contributions nationales de baisse d'émissions de carbone (NDC) sont volontaires, et il n'y a pas d'organe ayant le pouvoir de les faire respecter concrètement par les États. En effet ces derniers demeurent souverains, et la politique de transition énergétique et climatique relevant largement de choix nationaux, les leviers sont faibles pour obliger un État à se conformer à ses engagements internationaux. Ainsi les objectifs fixés peuvent ne pas être atteints comme le montre l'échec des objectifs de l'Accord de 2015 sur la biodiversité. De même, selon une étude de l'ONU d'octobre 2019, si les NDC des États étaient appliqués, alors le réchauffement serait de 2,5 °C, au-dessus de la limite fixée. Par ailleurs, la lutte pour les enjeux environnementaux pâtit de la montée de l'unilatéralisme et du délitement du droit international comme le montre le retrait en 2017 des États-Unis de l'accord de Paris, alors que le pays est un pollueur majeur et historique.

Une autre lacune de la politique étrangère est qu'elle s'incarne généralement dans des relations d'États à États, alors que d'autres acteurs sont responsables des crises environnementales. Il est possible de penser à des entreprises multinationales polluantes comme les Compagnies énergétiques qui

continuent les explorations d'énergie fossile malgré la crise climatique pour des raisons de bénéfices économiques (projet EACOP de Total); aussi banques ou institutions financières qui financent ces projets (selon le stress test climatique de la BCE conduit en été 2022, la moitié des profits des banques de l'UE proviendrait d'activités très émettrices de carbone); mais également les inégalités de manière très différenciées selon leur niveau de vie (selon le rapport sur les inégalités mondiales de 2022, 10% les plus riches étaient responsables de 56% des émissions de GES mondiales). Des groupes non étatiques peuvent également causer des crises environnementales: selon S.P. Caynaud dans un article de 2021 dans la Revue de Défense Nationale, les organisations environnementales internationales sont responsables de 60% des trafics d'espèces menacées d'extinction. Malheureusement ces acteurs ne sont généralement pas pris en compte dans les discussions diplomatiques.

Enfin, la politique étrangère de chaque état est soumise à des arbitrages de priorités, qui souvent se font au détriment des enjeux environnementaux et climatiques. Les pays en développement défendent leur choix de mix énergétique parfois polluant (Inde et Chine entre 50 à 60% de charbon) au nom de leur développement économique, prioritaire et affirme que les pays développés historiquement responsables doivent faire le plus d'efforts.

Dans la crise, même les pays développés peuvent regretter leur objectifs environnementaux pour d'autres priorités stratégiques, comme la perte la réouverture des centrales à charbon en France et en Allemagne, qui a notamment reculé sa sortie du charbon de 2032 à 2036, pour assurer leur sécurité énergétique. De même, le dilemme entre sécurité alimentaire, production agricole et engagements environnementaux entraînent parfois des reports, dans l'anot de certains pesticides comme pour le glyphosate. Les plaintes des dirigeants d'entreprises sur la surréglementation de l'UE dans le domaine environnemental a poussé plusieurs dirigeants européens dont le Président français à appeler à "une pause" dans l'agenda de la Commission, au risque que celui-ci entrave la croissance économique et la compétitivité des entreprises françaises et européennes.

B/ Ainsi, pour faire face à l'urgence des crises climatiques et environnementales, il convient de renouveler les modes de coopérations internationales pour les rendre plus efficaces, tout en respectant la souveraineté des États, ainsi que faire évoluer les méthodes diplomatiques

sur le multilatéralisme efficace lors d'une réunion au Conseil de Sécurité des Nations Unies le 24 avril 2023, le représentant français à l'ONU, M. De Perrière permanent a déclaré que "face aux défis globaux, seule une réponse collective

Intitulé de l'épreuve : Questions internationales

Nombre de copies :

Numérotez chaque page (dans le cadre en bas de la page) et placez les feuilles dans le bon sens.

était efficace ? Ainsi, sur certaines crises précises et identifiables, sur lequel les États ont un pouvoir d'action important, la négociation de traités ambitieux demeure essentielle.

Ainsi, l'annonce en février 2022 de la négociation sur la pollution plastique d'ici 2024 me donne le bon sens, au regard des conséquences néfastes que cette pollution entraîne sur les écosystèmes et la santé humaine. L'escamotage des États développés est primordial pour faire avancer les États en développement parfois moins allants. Ainsi l'annonce par le G7 en mai 2023 d'un objectif de ~~3%~~ pollution plastique supplémentaire d'ici 2040 est également une bonne nouvelle.

Cependant, les crises environnementales étant globales et touchant tous les domaines, il apparaît nécessaire de pousser à la réforme de la gouvernance mondiale pour qu'elle tienne mieux en compte ces problématiques et sois plus efficace dans les solutions apportées. Ainsi, en raison des lacuns en financements massifs pour la décarbonation et l'adaptation

N°

13/16

en particulier les pays les plus vulnérables une réforme des institutions financières internationales, pour qu'elles incluent de manière plus systématique ces enjeux apparaît déterminant. A la suite de l'initiative de Budget Town lancée lors de la COP27 par le Premier Ministre de la Barbade, un sommet pour un nouveau pacté financier mondial a été organisé à Paris les 22 et 24 juin 2023 autour la nécessité de réformes du FMI et de la Banque Mondiale, le FMI ayant annoncé 100 mds \$ de DTS pour les pays les plus vulnérables, pour que "aucun pays n'ait à choisir entre la lutte contre la pauvreté et la lutte contre le climat" (Emmanuel Macron).

Par ailleurs, l'intensification des initiatives incluant d'autres acteurs que les états (société civile, entreprises, banques) est primordiale pour accroître l'efficacité des accords. Les formats One Planet Summit lancés à partir de 2017 sont un bon exemple de "multilatéralisme efficace" permettant d'élargir le spectre des acteurs concernés. Cependant, les prochains sommets pourraient s'atteler à faire le bilan de ses engagements pris par les différents acteurs, pour véritablement assurer de l'effectivité des engagements pris.

Dans le même temps, les outils diplomatiques et de politique étrangère peuvent être perfectionnés. Au niveau national, la

le Ministère de l'Europe et des Affaires
Étrangères français pourrait améliorer la
formation de ses diplomates sur les enjeux
environnementaux. Comme le préconise le rapport
dit Bonafant - appelant à un "renouveau
de la diplomatie" présenté en mars 2023
pour les États généraux de la diplomatie,
une épreuve sur les enjeux globaux au
cours des futurs diplomates pourrait
être ajoutée, ainsi qu'un module d'enseignement
particulier lors de la formation de
l'Institut diplomatique et consulaire.

Par ailleurs pour que le MEAE demeure
chef de file dans le déploiement de
sa politique étrangère de la France sur
ces enjeux climatiques et environnementaux
qui traversent l'ensemble des administrations
de l'État, une plus grande technicité
sur ces enjeux parfois complexes pourrait
être acquise en intégrant des experts externes
au Ministère, pour travailler en
binôme (un technicien / un diplomate
généraliste) ou un dossier, comme le
proposa le Président de la République
lors de son discours de doctrine
des États généraux de la diplomatie le
16 mars 2023.

Pour finir, il est essentiel que les efforts
déployés dans ces domaines ne
pénalisent pas d'autres pans de la
politique étrangère nationale et européenne.
Ainsi la politique commerciale
et de concurrence doit prendre mieux

en compte ces enjeux. Le MACF
devant s'appliquer pour 6 produits à partir
de 2026, il apparaît nécessaire d'évaluer
rapidement ses conséquences environnementales,
et commerciales, pour assurer qu'il limite
bien les fuites de carbone et qu'il
n'entrave pas la compétitivité des entreprises
européennes, notamment à l'export, pour
l'acier et d'autres produits le plus
rapidement possible.

Les politiques étrangères des états
apparaissent ainsi de plus en plus bouleversées
et influencées par les crises environnementales
au delà de la diplomatie climatique,
ce qui les tente de trouver des solutions à
ces causes et effets globaux. Cependant pour
que leur réponse soient plus efficaces
et adaptées à cette urgence,
les états doivent renouveler leurs façons
de faire la diplomatie à la fois
en terme de coopération et d'outils.
Finalement les enjeux environnementaux
sont également un moyen d'accroître
la coopération internationale dans un
contexte de fragmentation du monde.
Comme l'affirme le diplomate Maurice
Cecoulaud - Montagne dans Les défis
ne passent pas comme nous (2022) "la
diplomatie de demain sera définie par
notre capacité à faire des ponts".
Ces enjeux peuvent représenter des
ponts entre les états et les sociétés.