



HAL
open science

Le Plan d'Actions Lima-Paris : enjeu climatique et retour de l'État

Pierre Marques

► **To cite this version:**

Pierre Marques. Le Plan d'Actions Lima-Paris : enjeu climatique et retour de l'État. Science politique. 2016. dumas-01431831

HAL Id: dumas-01431831

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01431831>

Submitted on 3 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

**UNIVERSITÉ DE
GRENOBLE**

SCIENCES PO
Grenoble 

Mémoire de Master

**Le Plan d'Actions Lima-Paris :
enjeu climatique et retour de l'État**

Septembre 2016

**MARQUES PIERRE
MASTER SCIENCES DE GOUVERNEMENT COMPARÉES**

JURY

**DIRECTEUR DE MÉMOIRE : PHILIPPE ZITTOUN
MEMBRES DU JURY : ALAIN FAURE ET MARIEKE LOUIS**

DATE DE SOUTENANCE : MARDI 27 SEPTEMBRE 2016

Remerciements

Je tiens à remercier tout d'abord Philippe Zittoun, directeur de ce mémoire, qui m'a consacré de longs moments d'une relecture affûtée (même dans l'avion !) et de discussions à propos de ce travail et qui, par ses retours, a contribué en grande partie à la qualité de ce document, que ce soit sur la qualité rédactionnelle ou sur la façon d'aborder le sujet.

Merci également à Nicolas Paris d'avoir accepté d'être mon entrée sur le terrain d'étude et d'être présent en tant qu'expert lors de ma soutenance. Il a répondu présent dès que j'en avais besoin et a toujours été là pour converser dans les bureaux du MEDDE. Ce mémoire n'aurait pas pu voir le jour sans son aide.

Je remercie également mes parents, Jean-Claude et Nicole, qui ont tous les deux taillé leur crayon pour traquer les fautes d'orthographe et les erreurs de syntaxe, et m'ont gentiment signalé lorsqu'ils ne comprenaient pas une tournure de phrase.

Une pensée également à mes collègues de l'ENTPE qui étaient là tout au long de l'été, et spécifiquement ceux de la salle E006d, l'aquarium qui a accueilli nos bouillonnements de cerveaux et nos échanges, souvent fructueux.

Enfin, je remercie Camille, qui a eu le courage de bien vouloir nous supporter, moi et mes sautes d'humeur, et d'avoir su être là lorsque j'en avais besoin.

Notice analytique

	NOM	PRÉNOM	
AUTEUR	MARQUES	Pierre	
TITRE DU TFE	Le Plan d'Actions Lima-Paris : enjeu climatique et retour de l'État		
MAÎTRE DE TFE	ZITTOUN	Philippe	
COLLATION	Nbre de pages du rapport 125	Nbre d'annexes (Nbre de pages) 0 (0)	Nbre de réf. biblio. 51
MOTS CLÉS	COP21, Plan d'Actions Lima-Paris, Politiques Publiques		

Résumé

Ce travail de mémoire s'attache à comprendre le processus à l'œuvre lors de l'élaboration du Plan d'Action Lima-Paris (LPAA), un dispositif intergouvernemental regroupant environ 70 initiatives pour le climat portées par des acteurs non étatiques. Ce dispositif est porté par un quatuor institutionnel composé de la France, du Pérou, du Secrétariat des Nations Unies et de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques dans le cadre des présidences de la COP20 et COP21.

Cet objet pose question dans la mesure où des acteurs gouvernementaux tentent d'encadrer et de labelliser des initiatives s'inscrivant dans une dynamique *bottom-up* qu'ils n'ont, pour la plupart, pas contribué à lancer ou à porter directement. Ce mémoire montre que cette dynamique s'inscrit dans une recherche de légitimité de l'État sur les questions climatiques, notamment sur la question de l'action climatique « en marche ».

Le LPAA s'inscrit dans une position duale vis-à-vis des COP. D'une part, le LPAA a été construit en rupture par rapport aux COP, par une critique en creux de celles-ci et une valorisation de l'action *bottom-up*. D'autre part, le LPAA s'inscrit par d'autres aspects au cœur des conférences sur le climat : la frontière institutionnelle entre les porteurs du LPAA et les négociateurs est poreuse, et les acteurs qui portent le LPAA ont organisé une série d'événements pour le valoriser à la COP21, au sein même de la zone de négociations.

La préparation de cette série d'événements LPAA lors de la COP21 a été l'arène de jeux d'acteurs qui se saisissaient de ces événements dans des stratégies différentes. Cette mobilisation a entraîné une dépossession partielle de l'équipe française de la préparation de ces événements par rapport à la « vision » qu'ils avaient élaborée. Ce mémoire étudie certaines différences entre la « vision » originelle et la réalisation concrète des événements et propose une analyse des leviers d'action mobilisés par les acteurs.

Abstract

This Master thesis seeks to understand the processes at work during the development of the Lima-Paris Action Agenda (LPAA), an intergovernmental arrangement with around 70 initiatives for climate brought by non-state actors. This process is supported by an institutional quartet composed of France, Peru, the United Nations Secretariat and the United Nations Framework Convention on Climate Change under the presidency of the COP20 and COP21.

This object is questionable insofar as government actors trying to coach and to label initiatives that are part of a bottom-up dynamic they have, mostly, not initiated or directly supported. This thesis shows that this dynamic is a research of legitimacy made by governments on climate issues, including the issue of « ongoing climate action ».

The LPAA is in a dual position in its relation with the COPs. On the first hand, the LPAA was built in break with the COP, with a development of bottom-up dynamic. On the other hand, the LPAA comes in other aspects at the heart of climate conferences: institutional boundary between the carriers of LPAA bearers and the negotiators is porous, and the actors who work on LPAA organized a series of events to promote it to the COP21, within the area of negotiations.

The preparation of this series of LPAA events during COP21 was the arena of actors who seized these events in different strategies. This mobilization has led to a partial dispossession of the French team for the preparation of these events in relation to the "vision" that they had developed. This thesis examines some differences between the starting "vision" and the concrete realization of events and analyzes the tools mobilized by the actors.

Introduction	9
1. Contexte et problématique	9
2. Positionnement théorique	18
3. Hypothèses de recherche	21
4. Plan	24
5. Méthodologie	25
5.1 La recherche documentaire	25
5.2 la revue de presse	26
5.3 Les entretiens	26
5.4 Analyse des documents fournis par les acteurs	29
Chapitre 1	
L'émergence de l'agenda des solutions	31
I. Les COP victimes de leur inertie	32
1.1. Les Sommets de la Terre et leurs conclusions : l'origine des COP	32
1.2. L'évolution des COP : un modèle qui semble peiner à donner satisfaction à tous les acteurs	36
1.3. Le bilan des COP et des institutions créées depuis Rio, et l'utilisation de ce bilan par certains acteurs pour proposer des alternatives.	41
II. L'inertie des COP saisie par certains acteurs au profit de l'émergence du Plan d'Actions Lima-Paris	44
2.1. Le Sommet de New York du 23 septembre 2014	44
2.2. Les critères du Plan d'Actions Lima-Paris	47
2.3. La gouvernance quadripartite du Plan d'Actions Lima-Paris	51
Conclusion partielle	53
Chapitre 2	
La préparation française	55
I. La construction de l'équipe française	56
I.1. L'origine de l'équipe de négociation COP21	56
I.2. La réorganisation de l'équipe négociation à l'approche de la COP21	57
I.3. Les conséquences de cette organisation Interministérielle sur la préparation de la séquence LPAA	62
I.4. Le langage commun généré par les éléments de discours dans l'équipe	65
II. De New York à l'été 2015, la création du Plan d'Actions Lima-Paris	67
II.1. La conférence de Lima	68
II.2. La mise en contact et le renforcement des relations avec les porteurs d'initiatives	69

II.3. La négociation des critères du Plan d'actions	74
II.4. La volonté d'organiser des journées	77
III. La séquence comme une vitrine du Plan d'Actions Lima-Paris	80
III.1. Donner une consistance au Plan d'actions Lima-Paris	80
III.2. La volonté affichée de « dépasser » Lima et New York	83
III.3. Les principes de l'équipe LPAA sur les focus et l'Action Day	86
Conclusion partielle	88
Chapitre 3	
Les acteurs de l'équipe LPAA en partie dépossédés de la séquence : les négociations, de l'été 2015 à la COP21	89
I. La construction concrète de la séquence au cœur d'une négociation multilatérale	90
I.1. La place de l'Action Day et des focus dans la séquence	91
I.2. Les intervenants de l'Action Day et des focus	94
I.3. La construction des séquences de l'Action Day	97
II. Des porteurs d'initiatives « élevés » au rang de partenaires	100
II.1. L'obtention du mandat par les porteurs d'initiatives	101
II.2. Les questions de gouvernance soulevées par cette délégation et les impacts sur les focus	104
II.3. Une autre manière de travailler : la co-gestion entre deux partenaires LPAA : Le cas de la journée Villes et territoires	107
III. Le temps : un levier d'action pour les acteurs	111
III.1. Une équipe qui s'estime contrainte par le temps	111
III.2. L'utilisation du temps comme un levier d'action	113
Conclusion partielle	116
Conclusion générale	117
Bibliographie	119
Ouvrages et Articles	119
Rapports, accords, traités, décrets et dossiers de presse	122
Références webographiques	123
Liste des illustrations	123
Liste des acronymes	124

Introduction

1. CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

Depuis 1995, la plupart des États organisent chaque année une conférence, intitulée « Conférence des Parties », ou COP. Lors de ces COP, qui sont de grands événements internationaux, les États visent à réduire, par un accord politique, l'impact des activités humaines sur le changement climatique. Chacun des États, représenté par des négociateurs, prend part à une négociation multipartite dans le but de produire des accords adoptés au consensus par tous ces États. Les États sont ensuite amenés à en ratifier certains, comme le protocole de Kyoto ou l'Accord de Paris.

Une autre conférence internationale sur le climat, connue sous le nom de troisième Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, a été à l'origine de la création des COP, *via* la création de la première agence onusienne dédiée aux questions climatiques : la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, ou CCNUCC (UNFCCC en anglais)¹. Le troisième Sommet comportait donc la création de cette agence onusienne dédiée au climat dans ses conclusions. La première Conférence des Parties a lieu trois ans plus tard, en mars 1995, à Berlin² et les COP rassemblent depuis tous les États membres de la CCNUCC.

Les Conférences des Parties sont « l'organe suprême de décision³ » de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques⁴ (CCNUCC), qui est basée à Bonn en Allemagne. La CCNUCC définit son propre rôle par : « *met[tre] en place un cadre global de l'effort intergouvernemental pour faire face au défi posé par les changements climatiques.* »⁵ Même si les COP sont tenues sous l'égide de la CCNUCC, leur présidence est déléguée chaque année à un pays différent, qui endosse alors le rôle de président de la COP et doit l'accueillir sur son territoire. Cette délégation de présidence est réalisée sous réserve de pays candidats pour accueillir la COP.

¹ Voir http://unfccc.int/portal_francoophone/historique/items/3293.php consulté le 01/08/2016.

² Voir le site internet de la CCNUCC, <http://unfccc.int/cop5/resource/cop1.html> consulté le 01/08/2016.

³ Source : Site de la CCNUCC : <http://newsroom.unfccc.int/fr/cop21parisinformationhub-french/site-dinformation-cop-21cmp-11-organes-de-negociations/> consulté le 06/09/2016.

⁴ Source : Site internet de la CCNUCC : http://unfccc.int/portal_francoophone/essential_background/convention/convention_bodies/items/3280.php consulté le 21/07/2016.

⁵ Source : Site internet de la CCNUCC : http://unfccc.int/portal_francoophone/essential_background/convention/items/3270.php consulté le 21/07/2016.

Du 30 novembre au 12 décembre 2015 se tenait à Paris la vingt-et-unième Conférence des Parties, ou COP21, où 196 parties — 195 pays et l'Union Européenne — se réunissaient pour trouver un accord afin de lutter contre le réchauffement climatique. L'objectif de la conférence était de parvenir à un accord qui limiterait le réchauffement de la planète à moins de deux degrés d'ici 2100, selon les recommandations du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, ou GIEC.

La COP21 arrivait à la fin de l'année 2015 comme la conclusion d'une longue période de préparation de la part des négociateurs, qui travaillaient depuis plusieurs années à créer les conditions pour qu'un accord qu'ils trouveraient important et ambitieux soit adopté à Paris. Beaucoup d'attentes s'étaient formées de la part des acteurs et des médias⁶ vis-à-vis de l'issue de la COP21, un accord historique était attendu. Deux événements majeurs ont notamment contribué à préparer la COP21 et à permettre une issue favorable : la COP20 à Lima qui a précédé celle de Paris et la conférence de Durban, la COP17 en 2011. Ces deux conférences ont été construites et vues par beaucoup d'acteurs comme des étapes de préparation pour arriver à l'accord de Paris en 2015⁷. Parmi les éléments qui montrent la concrétisation de ces attentes, on peut par exemple citer le groupe de travail spécial de la plateforme de Durban, dont le rôle défini par la CCNUCC est de « développer la nouvel accord universel sur le changement climatique⁸ » ou encore le document de préparation produit lors de la COP20 pour anticiper l'Accord de la COP 21⁹.

⁶ « Les attentes pour la COP21, qui s'est déroulée à Paris en 2015, ont été très fortes. En effet, cette conférence a permis de conclure à un accord historique permettant de remplacer le prolongement du protocole de Kyoto, et ce dès 2020.

La COP21 a été pour beaucoup un « moment historique » grâce à la signature de l'accord de Paris. Celui-ci entérine que la communauté internationale fera tout son possible pour contenir le réchauffement climatique bien en-dessous de +2°C, voire le limiter à +1,5°C. » Source : <https://www.compteepargneco2.com/climat/politiques/cop21/historique/> consulté le 18/07/2016

⁷ « La COP20, qui s'ouvre ce lundi matin à Lima, joue un rôle important dans la préparation de cet événement. Du 1^{er} au 12 décembre, les négociateurs venus du monde entier, membres des Nations Unies, représentants des 195 États-parties et de nombreuses ONG, vont s'efforcer de dessiner les contours du nouvel accord. », « En 2011, lors de la conférence de Durban, les États-parties décident donc de reprendre le projet d'accord à zéro. Ils créent la Plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP), chargée de définir les grandes lignes du fameux accord de la COP21, celui-là même qui devrait être adopté à Paris en décembre 2015 et entrer en vigueur en 2020. » selon le site Reporterre : <https://reporterre.net/Climat-a-Lima-les-pays-du-monde> consulté le 18/07/2016.

⁸ Source : Site de la CCNUCC : <http://newsroom.unfccc.int/fr/cop21parisinformationhub-french/site-dinformation-cop-21cmp-11-organes-de-negociations/> consulté le 06/09/2016.

⁹ « La COP20 met encore davantage au premier plan la nécessité d'efforts supplémentaires pour parvenir aux objectifs du maintien du réchauffement climatique sous la barre des 2°C d'ici à 2100. Elle débouche sur la rédaction d'un document préparatoire au futur accord de la COP21 de Paris. » Source : <http://www.gouvernement.fr/action/la-cop-21>

Les acteurs considèrent que cet accord historique a finalement eu lieu. Il s'agit du fameux Accord de Paris, qui a été adopté le 12 décembre 2015¹⁰. Initialement imaginé pour limiter le réchauffement climatique à 2°C, son ambition a finalement été revue à la hausse en préconisant une limitation à 1,5°C, en accord avec les recommandations du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), dans la troisième partie du cinquième rapport, publié en avril 2014¹¹. Chaque pays membre doit alors mettre en œuvre les politiques publiques qui correspondent à l'ambition de l'accord.

Durant la COP21, de nombreux événements en marge de la négociation ont eu lieu¹². Ces événements sont désignés par les acteurs organisateurs de la COP comme des « *side-events* ». Ces « *side-events* » sont des événements au sein de la COP, mais qui ne font pas partie des négociations. Parmi les « *side-events* » de la COP21, on peut par exemple citer le Farmer's Day du 2 décembre, la journée des Maires du 4 décembre ou encore l'Africa Day du 8 décembre. La plupart des « *side-events* » ont lieu sur une journée. Certains ont lieu dans la zone de négociation, mais la plupart se tiennent dans la partie du Bourget dédiée à la société civile, les espaces génération climat ou même à l'extérieur de la zone de la COP21, comme l'International Law and Governance Day, qui a eu lieu à la Sorbonne le 4 décembre.

En effet, lors de la COP21, la conférence et la plupart des « *side-events* » qui l'accompagnaient avaient lieu sur le site du Bourget, en banlieue parisienne. Le lieu était organisé en deux zones principales : la zone de négociation, accessible uniquement aux personnes accréditées, et les espaces « génération-climat », pour la société civile.

Cependant, lors de cette COP21, au milieu de tous ces « *side-events* », un événement particulier a eu lieu dans la zone de négociation. Il s'agit de ce que les acteurs français ont appelé la « séquence LPAA » c'est-à-dire essentiellement une série de « journées focus »¹³, organisée dans le cadre du Plan d'Action Lima Paris, ou LPAA. La « séquence » était donc un ensemble d'événements, plus précisément douze « focus » — des conférences consacrées à un domaine — et une journée de l'action, ou Action Day, le 5 décembre. Cette séquence a eu lieu du premier au 8 décembre 2015, donc pendant la

¹⁰ Il est consultable en ligne à cette adresse : <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf>

¹¹ Voir la partie 3 du 5ème rapport du GIEC, consultable ici : <http://leclimatchange.fr/attenuations-des-changements/>

¹² Voir <http://energie-developpement.blogspot.fr/2015/01/cop21-agenda-expo-manifestation-conference-paris2015.html#conf> consulté le 13/07/2016.

¹³ Voir le site du Plan d'Action Lima Paris <http://newsroom.unfccc.int/lpaa-fr/cop-21/>, consulté le 14/07/2016

majeure partie de la COP. Il s'agit d'un événement unique par son ampleur puisqu'il se déroulait sur huit jours entiers. C'était la première fois qu'un événement dédié aux engagements des acteurs non étatiques de cet ampleur était organisé lors d'une COP, et ce sous l'égide du Plan d'Action Lima-Paris.

Le Plan d'Action Lima-Paris, LPAA en anglais, ou encore agenda des solutions, ou agenda de l'action, selon les différentes appellations que les acteurs lui donnent, est un dispositif qui regroupe et vise à mettre en valeur un certain nombre¹⁴ d'initiatives portées par des coalitions internationales indépendantes des États, classées en douze volets sectoriels. Ces volets sont les suivants : Agriculture, Forêts, Transport, Énergie renouvelable, Accès à l'Énergie et Efficacité, Résilience, Villes et Territoires, Financements Privés, Entreprises, Innovation, Bâtiments et Polluants Climatiques à courte durée de vie.

Le LPAA est un dispositif que certains acteurs présentent comme innovant¹⁵ dans le domaine des politiques environnementales internationales, car il vise à mettre en valeur les engagements des acteurs non-étatiques, ONG, coalitions sectorielles, collectivités locales, etc... Ces engagements sont visibles à travers un annuaire des initiatives acceptées par les équipes encadrant le LPAA.

Ce Plan d'Actions Lima-Paris possède une gouvernance particulière, qui a son importance dans la façon d'organiser les événements. En effet, même si la France était le pays organisateur et hôte, la gouvernance du LPAA était organisée entre quatre partenaires : la France, le Pérou, qui avait accueilli la COP20 en 2014, la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) et l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les décisions au sein de cette gouvernance à quatre devaient toutes être négociées entre les « partenaires¹⁶ »¹⁷. Chacun des quatre partenaires du LPAA possédait une équipe pour élaborer le LPAA et deux membres représentants au « comité de pilotage », donc une assemblée composée de huit personnes et qui dirigeait le Plan

¹⁴ Nombre non définitif et croissant, 70 au mois de mai 2016 selon le document « List of LPAA-labelled initiatives » du bureau changement climatique.

¹⁵ Source : Rapport de la conférence du 7 septembre 2015 : http://www.convergences.org/wp-content/uploads/2015/10/111_Paris_Lima_Agenda_solutions_CP_VF.pdf consulté le 07/08/2016.

¹⁶ terme utilisé par les agents du bureau changement climatique.

¹⁷ Dans l'entretien du 2 juin 2016, « à la fin, il y avait une déclaration qui a été négociée avec tous les partenaires », dans l'entretien du 13 mai avec Judith Jakubovicz, « j'ai notamment bossé sur la gouvernance à 4 des partenaires, tu dois savoir que l'agenda des solutions c'était une gouvernance à quatre », « on revenait vers nos partenaires du LPAA en leur disant ce que nos ministres et la présidence souhaitent, et puis ils nous faisaient des feedbacks, on essayait au minimum de les réintégrer »

d'Actions. Ces quatre partenaires institutionnels sont parfois désignés par les acteurs comme le « Quartet ».

Chaque événement « focus » de la « séquence LPAA » lors de la COP21 représentait l'un des 12 volets. Certains ont duré une journée complète, comme le sujet Résilience, mais la plupart étaient programmés sur une demi-journée¹⁸. De plus, chacun d'entre eux était précédé d'un communiqué de presse qui était publié et d'une conférence de presse d'une demi-heure qui visaient à présenter le contenu de la journée et les annonces qui allaient y être faites¹⁹.

Au milieu de cette séquence a eu lieu un événement particulier : l'Action Day, ou Journée de l'Action. Cette journée a eu lieu le 5 décembre 2015 et avait pour but, selon les acteurs rencontrés, d'être « un événement à forte visibilité »²⁰. Selon le site internet de la diplomatie française²¹, cet événement avait deux objectifs principaux : « Mettre en valeur les engagements et initiatives les plus exemplaires pris par les acteurs non étatiques, notamment dans le cadre du « plan d'action Lima-Paris » [et] Donner à voir ce que pourrait être un monde sobre en carbone et résistant aux impacts du changement climatique en 2050. ».

Lors de cette journée, de nombreuses personnalités que les acteurs qualifiaient « de haut niveau », politiques ou non, sont intervenues. Le fait que l'événement soit décrit comme de « haut niveau » était un aspect qui semblait important aux yeux des acteurs que j'ai pu rencontrer²², mais était aussi stipulé dans le texte d'accord de Lima : « *Welcomes the Lima Climate Action **High Level** Meeting convened by the President of the Conference of the Parties on 11 December 2014 and encourages the Executive Secretary and the President of the Conference of the Parties to convene an annual high-level event on enhancing implementation of climate action* »²³. La décision de la COP20 semble donc avoir joué un

¹⁸ Voir le schéma du programme de la COP en annexe, document public publié sur le site du LPAA.

¹⁹ Dans l'entretien du 2 juin 2016 : « chaque jour un communiqué de presse, dans le Bourget des annonces très visibles ».

²⁰ Dans l'entretien du 26 mai 2016.

²¹ Voir <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/paris-2015-cop21/la-conference-paris-2015-jour-par-jour/action-day/> consulté le 15/07/2016

²² Dans l'entretien du 26 mai 2016, « Je crois que les mots d'ordre c'était vraiment « haut niveau », « grand public », « réussir à intéresser, à raconter une histoire et à rendre compte ». ».

²³ Point 21 du document de la décision finale de la COP20 à Lima, consultable en ligne sur le site de l'UNFCCC (CCNUCC) : http://newsroom.unfccc.int/media/167536/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf consulté le 15/07/2016

rôle dans la construction de l'Action Day et de la séquence d'événements qui l'accompagnait.

La « séquence LPAA » prend place dans la suite d'une dynamique d'événements qui ont eu lieu tout au long de l'année pour élaborer le LPAA puis sa séquence à Paris. Si les événements qui ont eu lieu pendant la COP21 étaient les plus visibles, il n'ont donc pas pour autant été les seuls pour traiter de l'agenda des solutions. Il y a eu des rencontres tout au long de l'année pour préparer les négociations²⁴, dans lesquelles les acteurs impliqués dans l'agenda des solutions se retrouvaient également pour préparer les événements LPAA de la COP21 : les focus et l'Action Day. La plupart du temps, ces réunions de préparation se tenaient à Bonn en Allemagne, siège de la CCNUCC²⁵. Il y a eu en tout cinq sessions de négociations antérieures à la COP21, dont trois à Bonn en Allemagne, du premier au 11 juin 2015, du 31 août au 4 septembre 2015 et du 19 au 23 octobre 2015. Ces sessions de négociations concernaient davantage la partie négociation de l'équipe, bien que la partie LPAA y prenne part également²⁶. Elle en tirait d'ailleurs des décisions concernant directement la séquence, comme en témoignent les compte-rendus des deux dernières sessions^{27,28}.

De plus, chaque volet a disposé d'événements en amont de la COP21 pour « préparer » la journée focus qui le concernait. Ces événements étaient parfois organisés à l'initiative du bureau changement climatique, parfois par des porteurs d'initiatives, comme ce fut le cas pour la préparation de la journée Transport²⁹ où deux réunions ont été organisées par SLoCaT et le Michelin Challenge Bibendum, réunis sous la bannière PPMC (Paris Process on Mobility and Climate) qui ont eu lieu à un an d'écart, en mars 2015 et mars 2016. Dans d'autres cas, des événements indépendants servaient de support pour la préparation de la séquence, comme le Sommet Mondial Climat et Territoires qui a eu lieu à

²⁴ Toutes les dates sont disponibles sur le site <http://www.cop21.gouv.fr/les-dates-clefs/>, consulté le 17/07/2016

²⁵ « Lorsqu'ils ne se réunissent pas conjointement avec la COP, les organes subsidiaires se réunissent habituellement au siège du secrétariat à Bonn. » Site http://unfccc.int/portal_francophone/essential_background/convention/convention_bodies/items/3280.php consulté le 17/07/2016

²⁶ Dans l'entretien du 2 juin 2016, « ça c'était un peu plus ponctuel en fonction des moments de négociation, donc des sessions à Bonn etc... qui nécessitait une attention de ma part »

²⁷ Voir le briefing LPAA de la session du 31 août au 4 septembre ici : http://newsroom.unfccc.int/media/408544/lpaa_briefing_at_bonn_session_02_sep_15.pdf consulté le 17/07/2016

²⁸ Voir le briefing LPAA du 19 octobre 2015 ici : <http://newsroom.unfccc.int/media/443511/lpaa-briefing-19-10-2015-bonn.pdf> consulté le 17/07/2016

²⁹ Dans l'entretien du 13 mai 2016, « en mars 2016, ils ont réorganisé le même type de réunion, il y avait encore beaucoup d'acteurs des transports présents, c'est la DGITM qui a proposé d'héberger la réunion dans ses locaux. Il y avait 100 à 150 personnes présentes, ça montre bien que ça a prospéré. »

Lyon les 1 et 2 juillet 2015. Ce sommet a notamment eu comme conséquence de valider la présence d'un focus Ville et Territoires dans la séquence LPAA³⁰.

Il apparaît donc que la séquence qui a eu lieu lors de la COP21 soit le résultat d'une mobilisation importante de certains acteurs et d'un travail en amont entre les porteurs d'initiatives et les différents acteurs institutionnels qui ont participé à l'organisation de cette séquence (le « Quartet »). La mobilisation a donc eu lieu tout au long de l'année, parsemée d'événements de préparation.

Cette mobilisation importante de la part des acteurs étatiques traduit une volonté importante de leur part de s'approprier et d'encadrer les actions des acteurs non-étatiques, dont ils ne sont pourtant pas responsables à première vue. L'appropriation et l'évaluation des engagements des acteurs non-étatiques par des acteurs institutionnels gouvernementaux est un phénomène tout à fait singulier qui donne à voir le rôle que l'État se définit pour avoir le contrôle sur un objet qui semble lui échapper.

Par ailleurs, le dispositif LPAA possède un certain nombre de critères qui visent à sélectionner les initiatives qui correspondent à la volonté des équipes qui l'ont créé et le gèrent. Ces critères ont été élaborés par le comité de pilotage du LPAA et les différentes équipes en charge du dispositif. Ils sont officiellement au nombre de six et portent sur certains aspects spécifiques des initiatives, comme par exemple leur capacité à présenter des objectifs chiffrés, leur maturité, leur ambition...

Ces critères sont un outil utilisé par les acteurs étatiques encadrant le LPAA pour garder un contrôle sur l'objet qu'ils ont contribué à définir. Par la sélection des initiatives à l'aide des critères, les acteurs étatiques modèlent le LPAA lui-même, dans la forme qu'ils imaginent lui conférer. Les critères servent également d'objet de suivi, par lequel les acteurs étatiques surveillent et évaluent les initiatives au cours de leur évolution, fussent-elles déjà sélectionnées pour faire partie du LPAA.

Cependant, ces critères possèdent un certain nombre de défauts, qui ont posé problème aux acteurs. Tout d'abord, ils sont qualitatifs, ce qui signifie que les acteurs sont libres de les interpréter. Ceci a donné lieu à des jeux d'acteurs lors de la sélection des initiatives, chacun des acteurs militant selon sa stratégie pour qu'une initiative soit acceptée

³⁰ Dans l'entretien du 2 juin 2016, « Il y avait le sommet de Lyon des acteurs non-étatiques, qui était organisé par les collectivités locales mais avec d'autres acteurs aussi. Donc le président de la République y est intervenu pour annoncer qu'il y aurait un moment pour les territoires en zone de négociation. »

plutôt qu'une autre. Lors de la négociation initiale de ces critères, les acteurs ne semblaient pas avoir envisagé que leur application pour sélectionner les initiatives poserait problème.

De plus, ces critères ont également posé problème lors de leur application aux événements de la « séquence LPAA ». En effet, si les acteurs arrivent malgré tout à faire fonctionner ces critères dans le processus de sélection des initiatives, il leur est plus difficile de les appliquer pour construire les journées focus comme une vitrine du LPAA. Il s'agit ici de l'un des problèmes auxquels les acteurs se sont eux-mêmes confrontés en voulant construire les focus tout en suivant les critères qu'ils s'étaient imposés. Cette question des critères constitue un schisme entre la vision que les acteurs avaient de la « séquence » au départ et ce qu'ils ont été capables de produire en réalité.

Le premier questionnement vient donc de ces réflexions sur le fait que les acteurs gouvernementaux se mobilisent pour labelliser et évaluer des initiatives avec comme finalité l'appropriation de ces initiatives dont ils ne sont pas à l'origine dans la plupart des cas. Ceci nous amène donc à nous questionner sur ce qui motive les acteurs étatiques à vouloir encadrer et s'approprier les actions des acteurs non-étatiques.

Ce problème nous conduit à questionner le fait que certains acteurs se mobilisent au travers de l'organisation de journées en marge des COP. Comment se fait-il que tous les acteurs, étatiques ou non, considèrent que le fait d'organiser des journées thématiques leur permet de peser dans la balance des négociations ? Si les acteurs non étatiques peuvent prétexter un souci de visibilité, discutable par ailleurs, les acteurs gouvernementaux, qui ont déjà une place dans la négociation, n'ont *a priori* aucune raison de se mobiliser pour légitimer de manière institutionnelle des événements qui existaient déjà sans leur intervention. Nous verrons donc comment les acteurs gouvernementaux tentent d'utiliser ces événements et le dispositif LPAA comme un outil de légitimation de leur propre action.

Le deuxième questionnement, qui découle du précédent, est celui de la capacité des acteurs gouvernementaux à organiser effectivement la « séquence » à l'image de ce qu'ils avaient imaginé au départ. L'équipe française avait construit l'idée de la « séquence LPAA » comme une vitrine pour donner à voir ce qu'était le LPAA lui-même. Seulement, cette vitrine a été l'arène de mobilisations des acteurs, tant gouvernementaux que non étatiques, ce qui a contribué à façonner et à altérer la « vision » que les acteurs avaient élaborée à l'origine. Ceci pose donc la question de la capacité de la part des acteurs étatiques à maîtriser la concrétisation de l'objet qu'ils ont eux-même créé : le LPAA.

On peut donc synthétiser ces deux questionnements dans l'interrogation suivante : **Comment, et en mobilisant quels moyens, les acteurs gouvernementaux tentent-ils d'endogénéiser³¹ les actions des acteurs non étatiques à la recherche d'une légitimation de l'action publique, et dans quelle mesure y parviennent-ils ?**

Trois éléments apparaissent comme des pistes d'exploration pour éclairer cette problématique. Tout d'abord, la question de l'émergence du LPAA et des conditions de cette émergence, qui fournit le contexte dans lequel les acteurs gouvernementaux se saisissent des engagements des acteurs non étatiques dans une démarche de légitimation de leur action et de proposition d'alternative à la simple mise en place de décisions politiques gouvernementales.

Dans un deuxième temps, la question de la mobilisation autour de journées et la façon dont l'équipe française s'est organisée dans l'optique de préparer ces journées lors de la COP21. L'organisation formelle et informelle de l'équipe donne à voir la mobilisation des différents acteurs et permet de mieux comprendre pourquoi les acteurs considèrent que l'organisation de journées est un enjeu majeur pour ces acteurs. La vision que ces acteurs ont développé pour la « séquence LPAA » est dépendante de cette équipe, ainsi que l'élaboration des critères du LPAA qui ont, comme on l'a vu plus haut, un impact important sur la forme du LPAA d'une part, et sur les difficultés des acteurs à construire la séquence d'autre part.

Enfin, le dernier élément d'analyse sur cette problématique est l'incapacité relative des acteurs gouvernementaux à maîtriser leur propre objet, c'est-à-dire la difficulté à créer une séquence à l'image de ce qu'ils souhaitaient sur le papier. L'analyse fournit plusieurs points explicatifs de cette dépossession partielle pour les acteurs de la séquence LPAA : la mobilisation d'autres types d'acteurs qui prenaient part ou non à la séquence finale, l'application formelle des critères que l'équipe interministérielle avait elle-même définis, et la gestion des focus du point de vue de leur gouvernance. L'aspect complexe de cette gouvernance pose donc question dans la capacité laissée aux acteurs de construire la vitrine du LPAA en respectant les critères et principes qu'ils ont définis pour ce dispositif. Tous ces éléments sont complexes car ils prennent place dans un contexte multilatéral où les acteurs défendent des intérêts différents au sein de cette construction. Tous ces acteurs —équipe française, ministères, partenaires péruviens, ONU, CCNUCC, leaders de focus,

³¹ Concept plus souvent utilisé dans la science économique, l'endogénéisation consiste à développer quelque chose de manière interne. Ici, il s'agit d'un processus mis en place par certains acteurs gouvernementaux pour transférer à une organisation interne au gouvernement une dynamique qui, à l'origine, émane d'acteurs non étatiques.

porteurs d'initiatives, SG COP21... — portent des stratégies et des intentions différentes et se saisissent de ces journées.

Enfin, l'objet que nous étudions présente un enjeu symbolique fort dans le monde des politiques et négociations environnementales. Il s'agit de l'entrée des acteurs non-étatiques dans la zone de négociation, puisque l'Action Day et les journées focus ont eu lieu dans la partie du Bourget réservée à la négociation³². Au-delà de l'aspect purement géographique et organisationnel, cette nouveauté comporte indubitablement un aspect symbolique et politique d'inclusion des acteurs non-gouvernementaux dans la négociation internationale. Cette appropriation par une équipe gouvernementale et un comité de pilotage intergouvernemental comporte un aspect de reconnaissance de l'action des acteurs non étatiques dans les politiques climatiques internationales et conduit aux questionnements que nous avons évoqués.

2. POSITIONNEMENT THÉORIQUE

Afin d'éclairer ce questionnement et son traitement, on s'appuiera sur certains éléments fournis par la littérature de la science politique, et plus précisément du champ des politiques publiques. Dans cette discipline, le questionnement de l'émergence et de la fabrique des solutions et des instruments de l'action publique s'inscrit dans des thématiques actuelles, de nombreux auteurs ayant publié à ce sujet ces dernières années (Hassenteufel, 2010).

L'analyse des politiques publiques est une sous-discipline de la science politique, qui a vu le jour aux États-Unis dans les années 1950 et s'est exportée en France dans les années 1980 (Muller, 2011). Elle s'attache, entre autre, à saisir les processus de fabrique et de changements des politiques publiques en s'intéressant plus particulièrement aux jeux d'acteurs et aux contraintes institutionnelles qui y contribuent. Historiquement, les travaux d'analyse des politiques publiques traitaient essentiellement des questions de mise à l'agenda des problèmes publics, de décisions, de changement des politiques publiques et de mise en œuvre (Lasswell, 1970).

³² Voir la présentation presse du LPAA, page 18 : « Pour présenter cette ambition à la COP21, le LPAA (Lima-Paris Action Agenda) propose une série de manifestations de haut niveau, mettant l'accent sur le monde de demain. Entre le 1er et le 8 décembre, 12 Focus thématiques se dérouleront dans la zone des négociations officielles, s'attaquant à chacun des principaux domaines d'action du LPAA. », disponible ici : http://www.cop21.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/11/LPAA-Présentation-Presses_FR_20151127.pdf consulté le 18/07/2016

Les négociations environnementales et les actions intergouvernementales pour lutter contre le réchauffement climatique sont souvent abordées sous l'angle des relations internationales (Aykut et Dahan, 2015), une autre sous-discipline de la science politique. Cette approche est intéressante car l'espace des négociations internationales n'est pas régulé par le haut (Aykut et Dahan, 2015). On peut utiliser ce champ d'études pour comprendre les négociations au sein du « Quartet » (France, Pérou, SGNU, CCNUCC), qui se répartissait la gouvernance du LPAA. Les relations internationales nous donnent également une lecture du point de vue des enjeux géopolitiques sur la question environnementale, élément structurant dans les COP car il s'agit d'une négociation entre les représentants de tous les gouvernements des États membres de la CCNUCC.

Néanmoins, dans ce travail, nous proposons de traiter le sujet selon une approche par le champ de l'analyse des politiques publiques, et particulièrement à l'aide de la sociologie pragmatique. Celle-ci nous permet d'observer et d'analyser les différents jeux d'acteurs dont le théâtre est l'équipe LPAA et ses différents partenaires, institutionnels ou porteurs d'initiatives, qui avaient pour charge d'organiser la séquence à Paris. La recherche se focalise dans ce cas sur les acteurs et les événements dont ils ont été témoins et qui donnent à voir la fabrique de l'action publique modelée par les jeux d'acteurs et les jeux de pouvoir.

Ici, deux questions nous intéressent particulièrement. Tout d'abord, le processus d'émergence des solutions, sujet important dans la littérature des politiques publiques (Zittoun, 2014). Les conditions de l'émergence de l'agenda des solutions est l'un des points que nous proposons d'éclaircir dans ce travail. La manière dont les acteurs se saisissent d'un élément qu'ils présentent comme posant problème pour ensuite proposer un dispositif alternatif ou complémentaire à cet objet rendu obsolète constitue l'analyse que nous développons dans la première partie de ce travail pour expliquer la fabrique de l'agenda de l'action au sein des COP.

Le deuxième point qui nous sert de base scientifique, c'est la question de l'innovation dans les politiques publiques. En effet, on a pu voir que la séquence LPAA présente des caractéristiques innovantes en termes d'ambition, de place accordée aux acteurs non étatiques dans l'arène de négociation et de gouvernance tournante avec un système de champions nommés chaque année. Mais au-delà de tout ceci, le LPAA possède des caractéristiques innovantes dans son concept même, qui consiste à labelliser et reconnaître les actions sectorielles des acteurs non-étatiques au travers d'un dispositif gouvernemental et intergouvernemental. Il s'agit d'une entrée officielle des acteurs non-étatiques dans l'arène des négociations internationales sur le climat, leur accordant légitimité et reconnaissance dans leurs actions.

L'intérêt de ce travail d'étude est d'appréhender, selon ces deux approches, les processus à l'œuvre dans la mise en place d'un projet entre des acteurs non-étatiques et des acteurs institutionnels, et ceci sans que ceci leur soit formellement imposé, puisque la COP20 avait uniquement imposé un Action Day à la COP21, mais en aucun cas une séquence complète de douze focus supplémentaires. Nous souhaitons également comprendre les biais induits à la fois par cette collaboration entre acteurs gouvernementaux et acteurs non étatiques et ceux engendrés par l'organisation formelle de l'équipe et des différents partenaires institutionnels à la manœuvre lors de la construction de la séquence LPAA et de l'Action Day.

Ce travail se fera au travers de l'étude de la gouvernance complexe en place dans le cadre du LPAA. Même s'il ne s'agit pas d'un sujet novateur dans le champ des politiques publiques³³, la gouvernance semble tout de même un point important qui conditionne l'émergence de la séquence LPAA et les jeux d'acteurs au sein de la construction du projet qui nous intéresse ici.

Enfin, on pourra remettre ce travail en perspective avec les travaux effectués sur les politiques environnementales et leurs instruments³⁴. On pourra notamment montrer que la dynamique insufflée par le LPAA et sa concrétisation à la COP21 sont un sujet nouveau dans les pratiques, et que l'intervention des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre des politiques publiques à un niveau international est une dynamique innovante³⁵. Ceci nous apporte des éléments de réponse quant aux différents biais que nous décrivons lors de la fabrique de la séquence, le processus de création ne s'inscrivant que de manière marginale — mais tout de même observable — dans les tendances de *path dependence* décrite par les auteurs de l'analyse des politiques publiques.

Par ailleurs, nous utilisons un autre champ d'études, la sociologie des organisations, pour décrire et analyser les différentes stratégies, jeux d'acteurs, de pouvoir entre les différents acteurs que nous pouvons observer dans la construction de l'action publique. Deux déclinaisons de la sociologie des organisations constituent essentiellement notre entrée dans ce sujet.

³³ voir par exemple Kassim, H., Le Galès, P., (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. *West European Politics*. 2010/1 (vol. 33).

³⁴ voir par exemple Glachant, M., Les instruments de la politique environnementale, *Revue d'économie politique*, janvier 2008.

³⁵ voir Josselin, D., Wallace, W., (2001). *Non state actors in world politics : a framework*. Palgrave MacMillan UK.

Tout d'abord, on s'attache à comprendre les concepts de la sociologie des réseaux, traités par exemple par Emmanuel Lazega (1994). En effet, la plupart des initiatives figurant à l'agenda des solutions sont portées par des coalitions sectorielles internationales, de grands réseaux d'acteurs dont les intérêts et leur défense constitue un biais dans la construction de la séquence. La sociologie des réseaux est donc un élément théorique utile dans le cas de l'étude de ces coalitions, qui jouent un rôle important dans la fabrique de certains focus, comme les deux focus Énergie et le focus Transport, par exemple, tous trois portés par de grandes coalitions internationales et non-étatiques.

De plus, on mobilise pour ce travail la sociologie de l'action organisée, notamment décrite par Michel Crozier et Erhard Friedberg (2007) et, dans un autre registre, Philippe Bernoux (2009). Ce courant vise à abolir l'analyse selon la rationalité totalitaire des acteurs et à plutôt mettre en avant une rationalité limitée guidée par les stratégies personnelles des acteurs du terrain. Cet aspect de la sociologie des organisations traite également les questions de pouvoir entre les acteurs, et la marge de manœuvre toujours existante au sein de ces relations. Dans le cas d'un objet avec une gouvernance multipartite et non-définitive – puisque les présidences de COP sont tournantes, les jeux de pouvoir sont d'autant plus révélateurs et riches en possibilités d'analyse. Nous verrons notamment comment certains acteurs utilisent les leviers d'actions offerts par l'utilisation de la gestion du temps comme moyen de pression et de pouvoir sur d'autres acteurs sur lesquels les premiers n'ont pas d'ascendant hiérarchique.

Enfin, nous faisons appel à des éléments de l'analyse discursive théorisés entre autres par Philippe Zittoun (2014) pour traiter les questions de fabrique des solutions et de sociologie de l'organisation interne de l'équipe LPAA. Les acteurs utilisent notamment la création d'un langage commun qui dépasse le simple jargon dans une logique de fusion et d'appartenance à l'équipe LPAA. Il s'agit d'un élément qui aide notre analyse car il propose des pistes de réflexion sur la cohésion d'un groupe d'acteurs en dépit de leur impératifs et appartenances hiérarchiques *a priori* conflictuels.

3. HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Ce travail de mémoire repose sur cinq hypothèses principales que nous allons prouver au cours de ce travail. Elles constituent le socle de la réflexion, basée sur les recherches documentaires et le terrain d'enquête.

L'une des hypothèses principales qui a motivé ce travail consiste à supposer que l'Action Day, et dans une moindre mesure les journées « focus » qui l'encadraient constituent un terrain de visibilité important dans lequel se jouent des rapports de force et des enjeux symboliques pour les acteurs qui souhaitent s'en saisir. Ces deux éléments ont modelé l'équipe et les stratégies des acteurs lors de la préparation de la séquence LPAA. En effet, ces journées étaient imaginées comme des tribunes au sein desquelles des acteurs privilégiés — car sélectionnés pour intervenir à ces occasions particulières — s'exprimaient. Si les acteurs ont souvent insisté pour faire partie des orateurs³⁶, on peut supposer que c'était pour des raisons de visibilité et d'impact politique et que ceci s'inscrivait dans une stratégie de la part des acteurs ou des réseaux d'acteurs.

Une autre hypothèse pour expliquer la forme qu'ont pris ces événements de la séquence LPAA est qu'il s'agissait précisément de la COP21, et que ceci n'aurait pas été possible dans un autre contexte. Deux éléments de contexte entrent en jeu dans ce cas. Comme on l'a mentionné précédemment, la COP21 a suscité de nombreuses attentes en amont, et une préparation importante a été faite, que ce soit au travers de la plateforme de Durban dès 2011 ou durant la COP20 de Lima en 2014, qui a proposé des prémisses au fameux Accord de Paris³⁷. L'objectif était posé qu'il fallait à tout prix arriver à un accord en 2015 pour qu'il puisse être mis en application à partir de 2020, et on peut supposer que ceci a mobilisé un certain nombre d'acteurs et créé une émulation qui a permis de faire émerger ces modes d'action particuliers et nouveaux en peu de temps. De plus, le LPAA a émergé dans un contexte d'inertie des COP et d'une opinion partagée par les acteurs des COP sur le fait que ces conférences et leurs négociations peinaient à offrir des accords satisfaisants par leur efficacité à court et moyen termes, d'un point de vue pragmatique.

Une hypothèse organisationnelle entre également en compte. L'organisation de l'équipe et des différents partenaires ainsi que les dispositifs de décision et d'arbitrage jouent un rôle important dans l'émergence et la fabrication du LPAA, de ses principes et de sa vitrine, la séquence de Paris. Dans le cas de la COP21, une équipe interministérielle, dont on a parlé plus haut, était réunie pour traiter deux aspects : la négociation et le Plan d'Actions Lima-Paris. Cette équipe était particulièrement conséquente — une trentaine de

³⁶ Dans l'entretien du 2 juin 2016, « il y en a qui ont beaucoup insisté, le Québec par exemple, voulait absolument être sur scène à notre focus, à l'Action Day. »

³⁷ Disponible en ligne à cette adresse : <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf> consulté le 18/07/2016.

personnes au total dont la moitié sur le LPAA au maximum³⁸. Cette mobilisation importante, comparée au Pérou ou au Maroc³⁹, pourrait expliquer en partie la forme et l'ampleur qu'a eu cette séquence durant la COP. L'équipe a beaucoup recruté de personnel jeune, que ce soit en poste titulaire ou en tant que contractuel, qui semblait très motivé et investi sur le sujet climat⁴⁰.

La quatrième hypothèse consiste à dire que la mobilisation politique était importante autour de la COP en général et de la séquence LPAA en particulier, et que cette mobilisation de la part d'une multitude d'acteurs a mené à des jeux de pouvoir qui ont impacté la préparation de la séquence, dans un sens ou dans l'autre. Deux acteurs de très haut niveau étaient particulièrement impliqués : Laurent Fabius, alors Ministre des Affaires Étrangères et du Développement International, en tant que président de la COP21, et Ségolène Royal, Ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, qui était en charge de la partie « société civile » pendant la conférence et a récupéré le titre de présidente de la COP le 17 février 2016, deux mois après la fin de la COP21⁴¹. Elle a participé à toutes les conférences de presse de la séquence ou presque⁴². Le sujet était assez fortement médiatisé et les deux Ministres impliqués dans la dynamique de la COP. Ils se sont tous les deux emparés de l'espace politique que semblait constituer l'Action Day⁴³. Si cela est vrai pour ces deux Ministres, il en est de même pour de nombreux autres acteurs des cabinets ministériels, de l'Élysée, des coalitions porteuses d'initiatives, etc...

³⁸ Dans l'entretien du 7 avril 2016, « Voilà, on était une quinzaine de personnes, ça s'est déjà réduit, et on a notamment tout au long de l'année dernière travaillé à la mobilisation des acteurs non étatiques : appuyer leurs événements, les rendre visibles, essayer de les orienter dans un sens particulier qui était pour nous la prise d'engagements. »

³⁹ Dans l'entretien du 26 mai 2016, « On est en discussion avec nos collègues marocains, ils sont très très mobilisés, motivés pour continuer cette dynamique, ils veulent que leur COP soit une COP de l'action, de la mise en oeuvre, après ils ont une forte mobilisation politique, leur ministre qui a été nommée championne a travaillé, et je pense qu'elle était déjà assez mobilisée sur tout ça. Après ils ont je pense pour l'instant une difficulté, qui est le manque de ressources et de gens, ils ont une toute petite équipe, qui travaille sur l'agenda de l'action, donc qui se repose pas mal sur nous, sur des partenaires, et je ne sais pas s'ils ont vraiment une vision aujourd'hui, ils sont en train d'essayer de la construire, on les aide à ça. »

⁴⁰ Dans l'entretien du premier juillet 2016, « Deuxième observation « sociologique » : une culture plus jeune, des gens stagiaires, des CDD, des gens qui sont venus par enthousiasme de la COP »

⁴¹ Landrin S., Le Hir P., Roger S. « Ségolène Royal remplace Laurent Fabius à la présidence de la COP21 », Le monde.fr, 17/02/2016, http://www.lemonde.fr/cop21/article/2016/02/17/climat-segolene-royal-annonce-qu-elle-presidera-la-cop21_4866678_4527432.html consulté le 19/07/2016.

⁴² Dans l'entretien du 2 juin 2016, « Et je dirais que pour le coup, celle qui nous a le plus médiatisé et qui nous a vraiment apporté un impact très positif, c'est la ministre Ségolène Royal. Parce qu'elle a une capacité à attirer les caméras qui est quand même exceptionnelle, et du coup à chaque fois qu'on avait une conférence de presse où elle était là, et elle les a quasiment toutes faites, pour tous nos focus. »

⁴³ Ils sont tous les deux intervenus avant le début de la journée à proprement parler.

Enfin, la dernière hypothèse que nous faisons est de penser que la forme de l'agenda des solutions et sa mise en œuvre a été un élément capital dans la façon dont se sont organisés la séquence des « focus » et l'Action Day. C'était la première année que l'agenda des solutions présentait une gouvernance solide, un nombre d'initiatives suffisant et qualitativement satisfaisantes aux yeux des acteurs qui portent le LPAA⁴⁴. On peut supposer que le fait que ces journées consacrées à l'action de la « société civile »⁴⁵, des acteurs non-étatiques au sens large, reposent sur un socle organisationnel et structuré qu'est le LPAA a permis aux acteurs, quels qu'ils soient, de mieux se saisir de ces journées qui leur étaient consacrées en théorie. Le fait que les initiatives soient sélectionnées via des critères assez exigeants⁴⁶ et assez peu nombreuses pour être portées et identifiées de manière claire par le comité de pilotage peut avoir été un élément important dans la faisabilité et la forme de cette séquence et la manière que chacun des acteurs avait de se l'approprier.

Au travers du plan que nous proposons plus bas, nous allons tenter d'éclairer la problématique à travers le traitement de ces cinq hypothèses.

4. PLAN

Afin d'éclairer ces hypothèses et la problématique présentée plus haut, et à l'aide des concepts cités ci-dessus, nous traitons le sujet à l'aide du plan suivant. On s'intéresse en premier lieu aux conditions d'émergence du LPAA dans son contexte, les Sommets de la Terre et les COP ensuite. Dans un deuxième temps, on s'intéresse à la genèse de l'équipe française chargée du LPAA et aux conditions dans lesquelles le processus de négociation et

⁴⁴ Dans l'entretien du 30 juin 2016, « Le business a clairement fait passer trois messages. Nous sommes favorables à des objectifs ambitieux, c'était la première fois que le business disait ça. Deuxièmement nous demandons un signal carbone très fort. Troisièmement, pour faire tout ça, nous il va falloir qu'on investisse, on a besoin d'un certain nombre d'outils pour que nous minimisions le risque (financier bien sûr) de l'investissement à long terme dans les solutions bas carbone. Donc vous voyez le business a amené un élément qui était tout-à-fait dans l'esprit de l'agenda des solutions en disant qu'ils étaient prêts à y aller, et qu'ils demandaient aux gouvernements d'avoir un engagement ambitieux. Il était difficile pour les gouvernements de ne pas répondre à ça. Ils auraient été ridicules. Donc je pense que le LPAA a vraiment permis qu'il y ait un accord de Paris ambitieux. »

⁴⁵ Dans l'entretien du 26 mai 2016, « Tout le monde voulait qu'il y ait un moment plus concret pour montrer tout ce qu'on vient de se dire. Que ce n'est pas que les États et que la **société civile** est en mouvement. Qu'il y a des gens qui ont fait, qui ont pris des engagements ambitieux, qui mènent un peu la voie. Et qu'on a des solutions, mais que ce n'est pas facile, qu'il faut coopérer. »

⁴⁶ notamment nécessitant des capacités à chiffrer les ambitions, d'avoir une portée à grande échelle pour influencer un secteur tout entier, d'être inclusif vis-à-vis des pays du Sud...

de fabrication de la séquence a eu lieu du côté français, à l'approche de la COP21. Enfin, nous traitons les événements de la dernière période avant la COP21, de l'été 2015 à décembre, à travers le prisme des jeux d'acteurs, négociations et biais induits par les acteurs sur la question de l'organisation formelle de la séquence LPAA.

I. L'émergence de l'agenda des solutions

- A. Les COP victimes de leur inertie
- B. L'inertie des COP saisie par certains acteurs au profit de l'émergence du Plan d'Actions Lima-Paris

II. La préparation française

- A. La construction de l'équipe française
- B. De New York à l'été 2015, la création du Plan d'Actions Lima-Paris
- C. La séquence comme une vitrine du Plan d'Actions Lima-Paris

III. Les acteurs de l'équipe LPAA en partie dépossédés de la séquence : les négociations, de l'été 2015 à la COP21

- A. La construction concrète de la séquence au cœur d'une négociation multilatérale
- B. Des porteurs d'initiatives « élevés » au rang de partenaires
- C. Le temps : un levier d'action pour les acteurs

5. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie adoptée pour ce mémoire se décline en quatre méthodes de recherche d'information :

5.1 LA RECHERCHE DOCUMENTAIRE

La recherche d'un maximum de documents publics a été la première étape de mon travail. Ces documents sont assez nombreux sur les différents sites officiels liés à l'agenda des solutions. On peut par exemple citer le site de la CCNUCC⁴⁷, où est hébergée la partie LPAA, le site de la COP21 en elle-même⁴⁸, le portail de la diplomatie française⁴⁹ ou encore

⁴⁷ http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php

⁴⁸ <http://www.cop21.gouv.fr>

⁴⁹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/paris-2015-cop21/>

le site du MEDDE⁵⁰. Tous ces lieux fourmillent de documents intéressants dans un premier temps pour bien comprendre de quoi il est question et les événements qui ont eu lieu. Ils comportent également des éléments intéressants sur le langage utilisé dans ces documents officiels. Ils sont aussi un support indispensable pour discuter ensuite avec les acteurs de ce qu'ils ont produit.

La recherche de documents a aussi été faite par d'autres biais, que ce soit *via* des publications, des périodiques, etc... Les dossiers de presse, souvent appelés « *press kit* » constituent un matériau très intéressant car plus fourni que les documents adressés au grand public ou aux acteurs partenaires des événements. Ils permettent d'en savoir un peu plus sur les processus à l'œuvre dans l'élaboration de l'agenda des solutions et de sa séquence à Paris.

5.2 LA REVUE DE PRESSE

La revue de presse a été réalisée ensuite à l'aide du logiciel Factiva qui a permis de retracer de manière quasiment exhaustive les articles de presse publiés à propos de l'Action Day et des journées thématiques sur les différents volets du LPAA.

Même si on ne s'intéresse pas particulièrement aux impacts de la séquence dans ce mémoire, il est tout de même intéressant d'avoir ces informations quant à la réception de ce nouveau dispositif dans la presse et à la quantité d'articles qui ont été écrits sur le sujet. Cela permet de remettre en perspective l'intérêt porté au LPAA, en comparaison au volet négociation par exemple. Cette revue de presse permet également de fournir des éléments de contexte, qui ont été précisés au début de cette introduction.

5.3 LES ENTRETIENS

5.3.1. Le choix des acteurs

Le terrain d'enquête à proprement parler a été exploré essentiellement par des entretiens semi-directifs⁵¹ avec des acteurs choisis pour plusieurs raisons que je vais décliner ici. La majorité des acteurs rencontrés font ou faisaient partie de l'équipe interministérielle au moment de la COP21. J'ai essayé du mieux possible de rencontrer des

⁵⁰ <http://www.developpement-durable.gouv.fr>

⁵¹ voir Fenneteau, H. (2015) L'enquête : Entretien et questionnaire, 3ème édition. Dunod. 120p.

acteurs de tous les niveaux de la hiérarchie, qui est plutôt conséquente. Ces entretiens duraient en général entre une et deux heures et étaient enregistrés, à la connaissance des personnes interviewées.

Acteur institutionnel à la fois prédominant — de par sa position d'hôte de la COP et d'un des quatre partenaires du LPAA — et accessible d'un point de vue pratique, l'équipe française de la COP21 m'a semblé un terrain d'enquête privilégié pour effectuer mon travail de terrain. J'ai ainsi pu « observer » par le prisme des entretiens le déroulement de la construction du LPAA et de sa séquence à Paris.

De plus, je me suis attaché à choisir les acteurs pour les sujets sur lesquels ils avaient travaillé. J'ai donc privilégié les agents ayant travaillé sur l'Action Day, car c'est un élément important de ce travail de recherche. J'ai également porté une attention particulière à trois événements spécifiques que sont les focus Transport, Énergie et Villes et Territoires. Le choix de ces journées en particulier repose sur le fait que les focus Transport et Énergie ont été co-organisés entre la France et des « initiatives leaders », respectivement PPMC pour le Transport et IRENA et SE4All pour l'Énergie. A contrario, l'événement Villes et Territoires a été co-géré par la France et le SGNU. Dans ces trois cas, la France était un des deux partenaires, et ils représentent une diversité de manières de faire au sein de cette séquence, ce choix m'a donc semblé judicieux pour essayer d'avoir un échantillon contrasté qui donnait à voir quelque chose de représentatif.

Par ailleurs, j'ai aussi pu rencontrer des acteurs « leaders » parmi ceux cités ci-dessus, afin de recueillir leur vécu « de l'autre côté ». Il était, je pense, important d'avoir cette variété de discours dans les acteurs rencontrés. J'ai également rencontré une personne de l'organisme Brightness, agence d'évènementiel qui a assuré le volet logistique de l'Action Day.

5.3.2. Les objectifs et la construction des entretiens

L'objectif de ces entretiens était de recueillir le témoignage des acteurs rencontrés sur le travail qu'ils avaient effectué en préparation de la COP, et plus spécifiquement des événements dont ils avaient le plus participé à l'élaboration, que ce soit l'Action Day, un focus en particulier, ou un travail global dans le cas des acteurs qui avaient davantage un rôle de coordination. J'ai au maximum essayé de pousser les acteurs à ne pas me faire part de points de vue réflexifs, mais plutôt d'événements marquants dans la préparation de la séquence, afin de pouvoir « observer » les jeux d'acteurs à l'œuvre dans la construction de la semaine de la COP.

De plus, ces entretiens m'ont permis d'obtenir des éléments biographiques, utiles pour l'analyse consécutive des entretiens, car ils permettent de remettre en perspective et de produire des « typologies d'acteurs », qui peuvent parfois permettre d'avoir une meilleure compréhension du tableau global.

Les entretiens étaient menés selon une grille d'analyse que je construisais en amont de chaque entretien, selon le profil de l'acteur que j'allais rencontrer, les éléments biographiques que j'avais pu me procurer sur lui, les sujets sur lesquels il a travaillé et ce que m'en avaient dit les acteurs que j'avais rencontrés précédemment.

Je tentais au maximum de les pousser à me raconter des éléments marquants, lieux de conflits qui donnent à voir des jeux d'acteurs, le tout inscrit dans un contexte temporel et spatial précis (daté, situé géographiquement, avec une vue de qui était présent...), le tout avec un témoignage personnel, et pas un point de vue réflexif sur l'événement en général ou encore un bilan sur le travail effectué par l'équipe.

Afin d'obtenir ces témoignages non réflexifs, je me suis attaché à orienter les acteurs vers une construction chronologique de leur récit. Les entretiens commencent donc souvent par le *background* des acteurs, des éléments biographiques, professionnels, de formation, etc... Par la suite, on évoque la préparation des événements, en passant par les prises de contact, les éléments sur les réseaux d'acteurs dans lesquels l'interviewé intervient, les réunions, les points de désaccords, etc...

5.3.3. Les biais

J'ai pu rencontrer plusieurs biais lors des entretiens, que j'ai tenté de gommer par la suite. Le premier d'entre eux est une habitude des acteurs rencontrés à vendre leur travail, à le valoriser au travers d'indicateurs de succès, comme la reconnaissance du LPAA dans le texte de l'Accord de Paris par exemple. Mon propos n'étant pas de déterminer si le LPAA a été un succès, la reconnaissance par les pairs de la qualité de la séquence n'est pas tellement mon sujet. Il a donc fallu pousser les acteurs à faire part de leur témoignage propre.

La grande majorité des acteurs que j'ai pu rencontrer sont très habitués à la communication. Ce sont des gens qui sont pour la plupart très diplômés, et qui travaillent

beaucoup à promouvoir leur travail, pour l'instant peu médiatisé, au moins à leur goût⁵². Il ressort un discours assez semblable entre les acteurs, ce qui n'est pas le matériau sur lequel je souhaitais travailler. Les différents acteurs ont donc tendance à produire des discours similaires. Il a fallu les pousser vraiment à raconter les étapes qu'ils avaient rencontrées personnellement.

La plupart des acteurs, surtout dans les sphères moyennes et basses de la hiérarchie, semblent présenter une certaine tendance au consensus, c'est-à-dire qu'il est parfois compliqué de leur faire évoquer les points de tensions, de désaccord ou de conflit entre les acteurs, ce qui est pourtant la lunette privilégiée pour observer des jeux d'acteurs.

Enfin, la majorité des personnes rencontrées étant des membres de l'équipe interministérielle en charge du LPAA, il a été important de les traiter comme les autres acteurs avec qui je ne m'étais pas nécessairement entretenu. Cette approche presque unilatérale m'a tout de même permis de réunir un échantillon d'entretiens plus conséquent que si j'avais choisi de m'éparpiller entre tous les acteurs qui avaient pris part à l'élaboration de la séquence.

5.4 ANALYSE DES DOCUMENTS FOURNIS PAR LES ACTEURS

Certains acteurs que j'ai rencontrés m'ont fourni des documents de travail, qui ne sont par définition pas publics. Il s'agit de versions de travail en cours des projets de focus et d'Action Day. Ces documents sont importants, car ils permettent de retracer la chronologie du travail de cette équipe interministérielle et de recouper certaines informations avec celles que j'ai obtenues dans les entretiens. Ils ne représentent cependant pas une source principale d'informations.

⁵² Dans l'entretien du 30 juin 2016, « C'est tout-à-fait vrai ! Je crois que c'est un fait ce que vous dites, mais au fond c'est assez normal je dirais, même si on aurait, du côté LPAA, aimé que ce soit plus médiatisé. »

Chapitre 1

L'émergence de l'agenda des solutions

Dans l'analyse des politiques publiques, les problèmes et les solutions que les acteurs apportent n'émergent pas d'eux-mêmes. Les acteurs doivent déterminer qu'un phénomène est un problème, puis le définir en tant que problème public, et enfin réaliser son inscription sur agenda. Les acteurs en question proposent ensuite des solutions pour répondre à ce problème mis sur agenda et doivent se mobiliser pour faire émerger et porter ces solutions (Parsons, 1995). Nous allons étudier ici ces processus à l'œuvre lors de l'émergence du Plan d'Actions Lima-Paris.

Dans notre cas, la question environnementale du réchauffement climatique et de ses origines humaines est un problème nouveau, que certains acteurs internationaux ont commencé à faire émerger durant les années 1980-1990. Ce problème, en comparaison aux autres questions internationales, a pris beaucoup d'ampleur rapidement, au point de constituer aujourd'hui une composante majeure des relations internationales, qui mobilise des acteurs de tous les États. Cette mobilisation des acteurs étatiques se traduit d'abord par la création des Sommets de la Terre, en 1972, tenus tous les dix ans, puis par les COP, annuelles, dès 1995. Ces événements de négociations entre les États sont une solution proposée par les acteurs étatiques à ce problème environnemental.

Toutefois, certains acteurs se sont saisis de l'inefficacité des Sommets de la Terre comme d'une justification pour créer les COP, puis de l'inefficacité de ces COP comme prétexte pour proposer une solution alternative : l'agenda des solutions qui s'est formalisé par la suite en Plan d'Actions Lima-Paris. L'inefficacité des COP est essentiellement utilisée comme une critique en creux, car les acteurs qui portent l'agenda des solutions cherchent à valoriser leur propre action plutôt qu'à dévaloriser les COP. Notons que nous ne cherchons pas ici à proposer un bilan des Sommets de la Terre et des COP, mais seulement à observer et analyser les stratégies des acteurs qui mobilisent l'inefficacité ou l'inadéquation de ces réponses comme un argument discursif pour porter leurs actions.

Nous allons donc voir, au cours de ce chapitre, comment certains acteurs qui, institutionnellement parlant, évoluent dans l'univers des COP et de leur élaboration, utilisent un discours de valorisation de leur action pour souligner l'incapacité des COP à apporter des solutions efficaces et suffisamment rapides et justifier ainsi la création du Plan d'Actions Lima-Paris. Par la suite, nous verrons la façon dont certains acteurs ont fait émerger le

LPAA et les valeurs qu'ils ont souhaité lui faire porter à l'aide de dispositifs comme les critères de sélection des initiatives.

I. Les COP victimes de leur inertie

Dans cette partie, nous allons montrer les conditions d'émergence de l'idée de l'agenda des solutions en expliquant le contexte des Conférences des Parties, qui semblent peiner à pouvoir offrir des résultats importants et rapides dans le cas d'un consensus international entre toutes les parties de la CCNUCC. Nous expliquons donc dans quel contexte les COP ont été créées et dans quelle mesure elles sont parvenues à atteindre les ambitions que les acteurs espéraient en termes d'enjeux climatiques et de mise en place de politiques publiques.

Pour cela, nous allons voir dans un premier temps l'origine et la création des COP, dans les années 1990, puis, à travers un rapide historique des COP, les points d'accroche des acteurs pour élaborer le LPAA, et enfin l'utilisation par ces acteurs du bilan et des critiques faites à l'encontre des COP et des institutions qui y sont liées pour élaborer leur propre action différenciée de celle de la COP, mais en son sein tout de même.

1.1. LES SOMMETS DE LA TERRE ET LEURS CONCLUSIONS : L'ORIGINE DES COP

Les premières actions à grande échelle sur le réchauffement climatique sont engagées par les Nations Unies en 1972. Il s'agit d'une date importante d'après de nombreux acteurs (par exemple Seyfang, 2003, qui la qualifie de « mega-conference ») car elle a marqué le début et a posé les bases d'un processus encore à l'œuvre actuellement, les conférences internationales sur les sujets climatiques et environnementaux.

Du 5 au 16 juin 1972, à Stockholm en Suède, s'est tenue la première Conférence des Nations unies sur l'Environnement. Il s'agit d'une conférence internationale regroupant les représentants de 113 pays⁵³, qui se tient sous la devise « Une seule Terre » et vise à coordonner les actions des États en termes de politiques environnementales et à apporter une aide aux pays en voie de développement en ce qui concerne les actions pour l'environnement.

⁵³ la liste des participants est disponible sur le site internet de l'UNEP : <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1519&l=en>, consulté le 03/08/2016.

Cette première conférence, aussi appelée Sommet de Stockholm, ou premier Sommet de la Terre a posteriori, a eu un impact très important en tant que première conférence internationale ayant pour sujet les questions climatiques. Il a eu deux conclusions majeures pour le monde des politiques environnementales : la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, ou PNUE, ou UNEP en anglais⁵⁴, et une déclaration, regroupant 26 principes⁵⁵, ainsi que la volonté d'organiser des conférences de ce genre tous les dix ans, que tout le monde connaît mieux sous le nom de Sommets de la Terre. Il s'agit d'une mobilisation internationale et nouvelle dans le domaine des politiques environnementales.

L'UNEP est la première agence onusienne dédiée au climat, qui prend pour principes les termes du programme adopté lors du Sommet de Stockholm. C'est une institution encore très active dans les événements internationaux sur les enjeux climatiques. Son travail est focalisé sur trois missions principales, selon ce qu'on peut lire sur le site internet de l'UNEP : « évaluer les conditions et tendances environnementales », « développer des instruments environnementaux » et « renforcer les institutions pour une gestion sage de l'environnement »⁵⁶. Actuellement, l'UNEP possède une importante activité de publication de rapports sur les questions climatiques. On peut par exemple citer les rapports annuels de l'UNEP, dont le dixième a été publié en 2016⁵⁷.

Le Sommet de Stockholm a donc été la première borne institutionnelle et internationale en ce qui concerne les négociations sur les enjeux climatiques entre les États. Ses conclusions ont été à l'origine d'un organisme qui existe encore aujourd'hui et participe à la construction des Sommets de la Terre et des COP, ce qui est donc une issue qui a marqué son temps, malgré la mobilisation faible sur les questions climatiques, à cette époque.

En revanche, le deuxième Sommet de la Terre n'a pas eu le même retentissement au niveau de ses conclusions et de ses impacts. Il s'est tenu dix ans plus tard, en 1982 — comme convenu par les États lors du Sommet de Stockholm — à Nairobi. Il passe, lui totalement inaperçu (Clarke et Timberlake 1982). Il ne sort rien de nouveau de cette

⁵⁴ nous utiliserons cette dénomination pour la suite, car il s'agit de l'acronyme le plus utilisé par les acteurs.

⁵⁵ La déclaration es consultable sur le site de l'UNEP, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr> consulté le 03/08/2016.

⁵⁶ Source : site de l'UNEP : <http://www.unep.org/french/About/>, consulté le 03/08/2016.

⁵⁷ A titre d'exemple, le rapport 2014 est disponible à la consultation ici : http://www.unep.org/annualreport/2014/fr/pdf/fr_UNEP_Annual_Report_2014.pdf, consulté le 03/08/2016.

conférence, uniquement la volonté de continuer ce qui a été entrepris dix ans auparavant à Stockholm. En dix ans, les acteurs n'ont donc pas trouvé d'accord sur de nouvelles mesures à mettre en place dans ce cadre à une échelle internationale sur les problématiques environnementales.

À l'inverse, le troisième Sommet de la Terre est celui qui donne une nouvelle impulsion à la mobilisation des acteurs internationaux autour des enjeux climatiques. Il se déroule à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, conformément au planning des Sommets de la Terre. Deux points importants découlent de ce Sommet. Le premier est la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement⁵⁸, dont la conclusion est la création d'un dispositif appelé l'Agenda 21 adopté par 173 chefs d'États, qui propose des recommandations en termes de politiques climatiques à appliquer durant le XXI^{ème} siècle. Le deuxième point est la création de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, appelée CCNUCC ou UNFCCC en anglais, première agence onusienne dédiée au traitement des questions climatiques, grâce à l'organisation d'événements internationaux sur le climat. Ces deux conclusions du Sommet de Rio sont donc fondatrices du contexte de politiques environnementales que l'on connaît aujourd'hui.

Cette nouvelle vague de résultats observés lors du troisième Sommet de la Terre découle en partie d'un environnement favorable à la prise de décisions et à l'adoption d'accords et à leur application par les États. Lors de ce Sommet de Rio, trois institutions venaient tout juste d'être créées. tout d'abord, le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, plus connu sous le nom de GIEC, créé en juin 1988 et dont le but est de produire un contenu scientifique au sujet du changement climatique et de l'impact humain. Il a produit son premier rapport en 1990, soit deux ans avant le troisième Sommet de la Terre, et a pu contribuer à l'efficacité de la conférence. En 1991 a été créé le Fonds pour l'Environnement Mondial, ou FEM, qui redistribue les fonds des pays donateurs — développés — aux pays en voie de développement pour financer des projets qui ont une vocation environnementale. Enfin, dans le contexte français, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, ou ADEME, est créée en décembre 1990. Ces trois événements traduisent une mise en œuvre de dispositifs, en l'occurrence de création d'institutions, qui ont pu permettre aux acteurs de la conférence de Rio de produire la Déclaration, l'Agenda 21 et

⁵⁸ consultable en français sur le site des Nations Unies : <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>, consulté le 05/08/2016.

la CCNUCC et contribuer à faire de Rio un événement qui reste une date majeure dans la mobilisation internationale pour le climat⁵⁹.

Lors du Sommet de Rio, les 154 États ont donc adopté la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, qui est le premier dispositif proposé par l'ONU sur les questions de changement climatique. Elle entre en vigueur le 21 mars 1994. Ayant été pensée dans le cadre de la conférence de Rio, elle reprend tous les principes édictés dans l'Accord de Rio et dans l'Agenda 21. L'ONU est « dépositaire » de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, c'est-à-dire que c'est une agence gérée par le Secrétariat Général des Nations Unies.

Le secrétariat de la CCNUCC nouvellement créée décide d'organiser annuellement un événement international pour rassembler tous les États signataires de la convention, appelés les Parties. Ce sera donc les Conférences des Parties, ou COP. En 1995 a lieu la première COP, à Berlin. Cette première COP marque un renouveau dans la façon de produire des accords internationaux sur le climat, car ces nouvelles conférences sont programmées annuellement et dépendent d'une autorité spécifique créée pour les encadrer.

La création des COP part d'un constat fait par les représentants des États membres et le secrétariat de la CCNUCC que les engagements pris lors du Sommet de Rio étaient « inadéquats » pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique⁶⁰. Les « Parties » s'accordent alors sur un nouveau texte, connu sous le nom de Mandat de Berlin, en vue de produire des engagements renforcés pour les pays émergents, qui n'étaient pas suffisamment pris en considération lors des Sommets de la Terre aux yeux des représentants des États.

La naissance des COP vient donc d'un consensus entre les États représentés lors du Sommet de Rio, qui reconnaît l'incapacité des Sommets de la Terre à répondre efficacement aux enjeux du réchauffement climatique. Les acteurs de ce troisième Sommet ont donc imaginé une solution, qui est de définir des États membres d'une grande convention, sur la base du volontariat, et d'intensifier la fréquence des conférences et des accords. Ceux-ci passent d'une fois tous les dix ans à une fois par an. Cette solution apportée par les acteurs ne semble pourtant pas révolutionnaire, puisqu'elle ne change pas

⁵⁹ La conférence « Rio+20 », cinquième Sommet de la Terre, a été un événement important qui visait à faire le point sur les résultats des engagements pris lors du Sommet de Rio.

⁶⁰ voir sur le site de la CCNUCC : <http://unfccc.int/documentation/decisions/items/2964.php> consulté le 08/08/2016.

fondamentalement la manière dont sont négociés les accords mais seulement la fréquence, et que ces textes adoptés au consensus ne sont toujours pas juridiquement contraignants.

Si la CCNUCC organise des COP tous les ans à partir de 1995, ce n'est pas pour autant que celles-ci aboutissent toutes à un accord entre les Parties. La COP2 a déjà échoué à proposer un accord adopté au consensus par toutes les Parties. Elle a eu lieu à Genève en 1996. Le texte élaboré par les parties à l'occasion de cette COP2, connu sous le nom de Convention Ministérielle de Genève, a été « noté mais pas adopté ». Les acteurs ont présenté ce texte comme permettant d'accélérer la préparation de la COP3 l'année suivante.

1.2. L'ÉVOLUTION DES COP : UN MODÈLE QUI SEMBLE PEINER À DONNER SATISFACTION À TOUS LES ACTEURS

A l'occasion de la COP3 qui s'est tenue à Kyoto en 1997, un Accord sans précédent dans le domaine des politiques environnementales a été adopté par les Parties de la CCNUCC : il s'agit du protocole de Kyoto. Il est entré en vigueur le 16 février 2005, trois mois après que les conditions de ratification du texte ont été vérifiées⁶¹, conformément à ce qui avait été convenu à Kyoto lors de la COP3. Ce protocole est vu par de nombreux acteurs comme innovant car il reconnaît les « responsabilités communes mais différenciées » face au réchauffement climatique, ce qui est un changement important dans la manière de penser les accords climatiques.

Cependant, le protocole de Kyoto est souvent critiqué du fait de sa mise en place tardive dans un contexte qui n'était plus le même que lorsqu'il avait été adopté (Riedacker, 2003) et des clivages entre les pays développés et les pays émergents qu'il induit (Tsayeme Demaze, 2009). C'est l'un des éléments que certains acteurs mobilisent en creux pour ensuite défendre le LPAA, et plus généralement les initiatives *bottom up*, c'est-à-dire des actions prises par les citoyens, puis reconnues par les États, plutôt que l'inverse. En effet, le Protocole de Kyoto a été adopté en 1997. L'acceptation de l'accord par les parties a été suivie de 4 ans de négociations supplémentaires afin de déterminer « les instructions le

⁶¹ « The Protocol entered into force on 16 February 2005 in accordance with Article 23, that is the ninetieth day after the date on which not less than 55 Parties to the UNFCCC, incorporating Parties included in Annex I which accounted in total for at least 55 % of the total carbon dioxide emissions for 1990 of the Parties included in Annex I, have deposited their instruments of ratification, acceptance, approval or accession. » Source : site internet de la CCNUCC : http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php consulté le 08/08/2016.

rendant opérationnel »⁶² pour finalement être acceptées en 2001 lors de la COP7 à Marrakech. Les conditions de ratification pour la mise en œuvre du protocole ont été remplies fin 2004. Finalement, la période d'application du protocole de Kyoto s'étend de 2008 à 2012, soit plus de dix ans après le vote du premier texte.

Ce délai dans la mise en œuvre du Protocole de Kyoto est en partie imputable, d'après Riedacker (2003) aux valeurs nouvelles portées par le texte. Celui-ci porte sur les émissions de CO₂ imputables à chaque Partie et possède des ambitions chiffrées. L'objectif est de réduire ces émissions de CO₂ de 5,2% en 2020 par rapport au niveaux enregistrés pour l'année 1990, soit 7 ans avant la production de l'accord et 15 ans avant son entrée en vigueur. Le protocole possède par ailleurs des objectifs différenciés selon les pays, ce qui implique que les réductions d'émissions de GES doivent être de 8% pour l'Union Européenne, par exemple.

Cependant, le protocole de Kyoto n'a pas eu l'impact que l'ambition de départ laissait espérer selon certains auteurs comme Harribey (2013). Ceci peut s'expliquer par le fait que les deux pays qui produisent le plus de gaz à effet de serre, les États-Unis et la Chine, n'ont pas ratifié ce protocole. Malgré le fait qu'ils soient membres de la CCNUCC, le protocole de Kyoto ne s'applique pas dans un pays qui n'a pas ratifié le texte. Par ailleurs, d'autres pays se sont retirés du protocole plus tard, comme le Canada ou l'Australie. Ceci n'a fait que réduire l'impact du protocole de Kyoto au fil des années.

Ces considérations posent question sur la capacité des acteurs représentant les États à imposer et à accepter des accords internationaux juridiquement contraignants dans une arène de négociation qui ne possède pas de régulation par le haut et où tout doit se faire au consensus. La question de la contrainte juridique semble constituer un point important du débat. Le même type de questionnement a émergé lors de la préparation de la COP21, où la présidence française souhaitait produire un accord juridiquement contraignant, ce à quoi John Kerry, représentant des États-Unis pour la COP21 a répondu lors d'une entrevue accordée au Financial Times le 11 novembre 2015 que l'Accord de Paris ne pourrait pas être juridiquement contraignant⁶³.

Les premières COP, via la mise en place de la CCNUCC dans un premier temps et du protocole de Kyoto par la suite, ont donc abouti à des décisions et des accords importants et présentant des caractéristiques nouvelles pour l'époque. Les COP étaient construites comme un moyen de pallier l'inertie des Sommets de la Terre qui n'avaient lieu

⁶² Source : Site internet de la CCNUCC : http://unfccc.int/portal_francoophone/essential_background/feeling_the_heat/items/3294.php, consulté le 12/08/2016.

⁶³ « Paris climate deal will not be a legally binding treaty » Source : <http://www.ft.com/intl/cms/s/79daf872-8894-11e5-90de-f44762bf9896>, consulté le 08/08/2016.

que tous les dix ans et n'aboutissaient pas systématiquement à un résultat à la hauteur de ce que souhaitaient les acteurs. Le deuxième Sommet de la Terre, dont nous avons parlé plus tôt, illustre ce phénomène.

Les COP qui ont suivi ces premières occurrences sont pour la plupart vues par beaucoup d'acteurs comme anecdotiques, car les *outputs* et les *outcomes* (Vedung, 1997) n'en sont pas très nombreux ou très ambitieux (Dahan et Aykut, 2015). Nous allons donc dans la suite de cette partie nous attacher à expliquer les COP qui ont été les plus marquantes, que ce soit par un résultat positif ou négatif.

La conférence de Copenhague en 2009 a été l'une des COP les plus marquantes pour les acteurs participants, par son échec, reconnu en grande partie dans la communauté des politiques environnementales, et en particulier dans les pays développés. En effet, le texte sur lequel se sont rejoint les États, connu sous le nom de l'Accord de Copenhague, comporte des problèmes majeurs par rapport à ce qui était attendu.

L'accord de Copenhague n'est pas contraignant juridiquement, ce qui signifie qu'au regard du droit international il est considéré comme une simple décision politique. Ceci pose problème dans le sens où il n'est alors pas possible de faire appliquer la décision adoptée par tous les pays si l'un d'entre eux décide de ne pas en tenir compte. Avec le protocole de Kyoto a contrario, un pays qui était engagé et qui l'avait ratifié était tenu de réaliser les actions en accord avec ses objectifs.

De plus, l'accord autour duquel se sont accordés les États ne possède pas d'objectifs chiffrés et pas d'horizon temporel pour atteindre la limitation à 2°C dans le texte. C'est la principale raison qui a fait de cet accord un échec pour les négociateurs et les médias. Le premier article de l'accord de Copenhague déclare : « *Nous soulignons que les changements climatiques représentent un des plus grands défis de notre temps. Nous confirmons notre ferme volonté politique de lutter sans tarder contre ces changements conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives. Pour atteindre l'objectif ultime de la Convention consistant à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique, nous entendons, compte tenu de l'opinion scientifique selon laquelle la hausse de la température mondiale devrait être limitée à 2 °C, renforcer notre action concertée à long terme visant à combattre les changements climatiques, sur la base de l'équité et dans l'optique d'un développement*

durable. »⁶⁴. Cet article montre bien le manque de mesures importantes et permettant de lutter efficacement contre le réchauffement climatique, de l'avis de la plupart des acteurs qui le trouvent « décevant » (Criqui et Ilasca, 2010). En effet, l'Accord ne met en place aucun objectif chiffré de réduction d'émission des GES, de mécanisme de contrôle ou d'échéance temporelle.

L'accord de Copenhague est d'autant plus perçu comme un échec que de nombreux acteurs, notamment les ONG, avaient construit la COP15 comme une échéance primordiale au cours de laquelle il fallait absolument obtenir un accord satisfaisant pour lutter contre le réchauffement climatique (Aykut et Dahan, 2015). Les échéances du protocole de Kyoto allaient arriver à échéance, sa période d'application étant programmée jusqu'en 2012, et il était donc urgent pour un certain nombre d'acteurs de proposer un nouvel accord de référence pour les années consécutives à la COP15 et à la fin de la période d'application du protocole de Kyoto.

La COP15 de Copenhague a donc été un élément marquant dans l'histoire des COP, et la littérature est importante à son propos. De nombreux acteurs, journalistes, ONG et chercheurs ont proposé des analyses de cet échec ainsi que des dispositifs à mettre en œuvre pour éviter que les erreurs ayant conduit à cet insuccès ne se reproduisent lors des prochaines échéances importantes.

Aykut et Dahan (2015), qui utilisent l'expression de « régression du climat » pour qualifier la conférence de Copenhague, proposent une interprétation géopolitique des causes de la débâcle de Copenhague, en mettant en avant le fait que les puissances émergentes comme la Chine, l'Inde ou le Brésil se sont satisfait de l'Accord de Copenhague car elle n'ont « rien cédé de leurs intérêts propres » entre la version de l'accord issue de la période de préparation et la version définitive adoptée lors de la COP15. À l'inverse, l'Europe a été « totalement marginalisée » dans cette COP. Pour Aykut et Dahan, la conclusion de la Conférence de Copenhague « constitue avant tout la consécration du couple des deux puissances mondiales en concurrence majeure, États-Unis et Chine (...) ». La Conférence de Copenhague constitue donc le principal point noir dans la coopération entre les États pour la lutte contre le réchauffement climatique.

Cependant, la mobilisation pour le climat connaît un nouveau souffle deux ans plus tard, d'après Tsayem Demaze (2012), qui écrit que la COP17 « a ouvert un nouveau processus de négociations pour un Accord global ambitieux qui entrerait en application en

⁶⁴ Voir le texte complet de l'accord sur le site internet de la CCNUCC : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf> consulté le 12/08/2016.

2020. ». La COP17 a lieu à Durban en 2011 et elle aboutit à un accord qui a pour objectif de préparer un texte important à Paris lors de la COP21. Le principal dispositif créé par la COP17 est le « groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée », défini dans le deuxième point de l'article 1 du texte de la COP17⁶⁵. Ce groupe est un « organe subsidiaire » de la CCNUCC et doit préparer le nouvel accord qui entrerait en vigueur en 2020 (Rajamani, 2012).

La décision de Durban marque le début d'un nouveau modèle d'accords, d'après Bodansky (2012), qui écrit : « *governments will need to draw on both top-down and bottom-up models to forge a more effective global agreement* ». C'est donc à l'occasion de la Conférence de Durban que le concept d'action *bottom-up* émerge dans les décisions des COP. C'est sur cette base que s'est ensuite développée l'idée de l'agenda de l'action, qui repose sur un modèle *bottom-up*, puisqu'il s'agit de reconnaître et d'encourager de manière institutionnelle et *via* des dispositifs gouvernementaux les engagements des acteurs non étatiques pour le climat. Cette direction tangente reconnue par la décision de Durban est le point de départ des acteurs gouvernementaux qui se saisissent des actions des acteurs non étatiques pour élaborer leur propre action. Elle reconnaît l'utilité de la participation des acteurs non gouvernementaux dans les politiques environnementales et donne une prise à certains membres des équipes gouvernementales pour construire un nouveau type d'événements en marge des COP.

La COP21 à Paris, en 2015, a prolongé ce nouvel élan dans la production d'un Accord que les acteurs trouveraient ambitieux. La conférence de Paris a connu un grand succès, quasi-unanime parmi les acteurs qui y ont pris part, les médias et la communauté scientifique (Harvey, 2015). L'accord de Paris est juridiquement contraignant et prévoit une période d'application qui commencera en 2020. Il semble correspondre aux attentes importantes des acteurs qui y ont pris part.

Par ailleurs, la réussite du LPAA que ses créateurs défendent s'inscrit dans la réussite de cet accord. Dans l'entretien du 13 mai 2016, un agent de l'équipe LPAA explique : « *Je disais toujours ça, ça sera soit win win, soit lose lose [entre négociateurs et LPAA, NdA], mais il n'y aura pas un qui gagne et un qui perd, parce qu'on gagnera ensemble ou qu'on perdra ensemble, et heureusement ça s'est passé dans le bon sens, en win win.* » Pour cet agent, la réussite de la COP21 repose sur une coopération entre les

⁶⁵ Source : Accord de la COP17, disponible ici : <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a01f.pdf>, consulté le 09/09/2016.

négociateurs et les acteurs non étatiques. La participation de ces derniers et leur reconnaissance au sein de la COP faisait suite à la décision de Durban.

Si la COP21 a permis d'adopter un accord important aux yeux des acteurs, on a pu voir à travers ce rapide tour d'horizon que les accords de ce type ne sont rendus possibles par ce dispositif et ces acteurs qu'à des horizons temporels assez longs. Les accords considérés comme importants ne voient le jour que lors d'une COP toutes les n occurrences, ce qui ne les rend pas tellement plus rapides que les Sommets de la Terre pour produire des politiques de lutte contre le réchauffement climatique. Après l'échec de la COP15, il a fallu attendre six années complètes pour que les acteurs produisent un accord de l'ampleur attendue à Copenhague. Certains acteurs peuvent donc mobiliser l'argument de l'inertie des COP pour proposer des solutions alternatives d'élaboration de politiques climatiques.

De plus, les périodes d'application de ces accords sont longues et éloignées de la prise de décision. On l'a vu plus haut pour le protocole de Kyoto, et il en est de même pour l'Accord de Paris, qui a été adopté en 2015 et dont la période d'application s'étend de 2020 à 2030. Entre 2015 et 2020, cet accord n'est pas appliqué et il commencera à l'être dans un monde qui aura évolué. C'est en tout cas un argument utilisé par certains acteurs qui développent des solutions qui visent à être plus rapides et plus adaptées.

1.3. LE BILAN DES COP ET DES INSTITUTIONS CRÉÉES DEPUIS RIO, ET L'UTILISATION DE CE BILAN PAR CERTAINS ACTEURS POUR PROPOSER DES ALTERNATIVES.

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, certains acteurs dressent un bilan mitigé des COP, car si elles aboutissent parfois à des accords, un petit nombre de conférences seulement représentent des échéances où des enjeux semblent se jouer. De plus, la réalité de la mise en place des accords négociés et approuvés par les États a été remise en question, notamment pour l'application du protocole de Kyoto. Les pays ne souhaitant pas l'appliquer sur leur territoire ne l'ont simplement pas ratifié ou s'en sont retiré par la suite. Les États-Unis et la Chine sont dans le premier cas et représentent pourtant

une part importante des émissions de GES dans le Monde, respectivement 20,2% et 20,1% des émissions mondiales en 2005⁶⁶, année de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto.

De plus, même si une COP a lieu chaque année, celles où les acteurs se mobilisent, ou en tout cas disent se mobiliser de manière importante, ne sont pas annuelles. De nombreuses COP ont, de l'avis des spécialistes comme Tsayem Demaze (2012), des issues insuffisantes pour répondre au problème politique et environnemental du réchauffement climatique. En effet, celui-ci déclare que l' « on assiste à une sorte d'enlisement de ces COP, puisque les accords qui en sont issus sont peu ambitieux, vagues, et parfois non consensuels. » La conférence de Lima est un exemple de ces conférences où les acteurs ne se sont pas mobilisés pour arriver à un accord innovant et ambitieux lors de la conférence en cours (Lindgaard, 2014 ; Tuddenham, 2015). Au lieu de ça, la mobilisation des négociateurs et de tous les acteurs qui participent aux COP est concentrée autour des échéances qui sont construites par les acteurs comme des échéances importantes, typiquement Paris pour la COP21 ou Copenhague pour la COP15, indépendamment de l'issue de ces COP.

Enfin, le dernier élément dont certains acteurs se saisissent pour proposer une critique des COP est que le mécanisme de négociation des COP est très lent pour adresser les éléments que les scientifiques du GIEC considèrent pourtant comme importants et les faire figurer dans un accord. Il a par exemple fallu plusieurs années avant que le seuil des 2°C figure dans un texte approuvé par les négociateurs. Ceci arriva en 2015 lors de la COP21, alors que ce seuil des 2°C était déjà présent six ans auparavant, dans le texte de Copenhague⁶⁷, mais de manière marginale et sans constituer un objectif à atteindre à un horizon donné avec une description des moyens à mettre en œuvre. À cette époque là, le consensus scientifique existait donc déjà autour de l'objectif des 2°C.

Une autre critique, ou en tout cas analyse au sujet du mécanisme de décision des COP par certains chercheurs (Aykut et Dahan, 2015) réside dans l'expertise scientifique sur laquelle s'appuient les États pour trouver des lieux d'entente, et plus précisément les interactions entre l'expertise scientifique et l'aspect politique de ses conclusions. L'acteur principal de l'expertise scientifique sur le réchauffement climatique dans le cadre des COP

⁶⁶ d'après le rapport du PBL Netherlands Environmental Assessment Agency et du Joint Research Center de la Commission Européenne, Trends in Global CO2 Emissions, 2014 Report. Page 23. Consultable ici : http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf, consulté le 13/08/2016.

⁶⁷ Dans la décision CP15/2, premier point, consultable ici : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fre/11a01f.pdf>, consulté le 09/09/2016.

est le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, plus connu sous le nom de GIEC. Il s'agit d'une institution formée en 1988, de manière conjointe entre deux agences onusiennes : l'Organisation Météorologique Mondiale, ou OMM, et l'UNEP⁶⁸. Ce groupe d'experts a pour mission de produire un savoir scientifique en termes de réchauffement climatique et d'enjeux environnementaux.

Aykut et Dahan (2015) mettent en avant la dualité politique et scientifique à laquelle est soumise l'activité du GIEC, ce qui le « vulnérabilise » lors d'échecs de certaines conférences, notamment à Copenhague. Pour eux, la création du seuil de 2°C qui a été au cœur des débats lors de la COP21, mais qui, comme on l'a vu plus haut, était déjà présent dans les négociations de Copenhague, est un phénomène à la fois politique et scientifique. Le deuxième rapport du GIEC l'évoquait sous le nom de « sensibilité climatique »⁶⁹ et situait alors le seuil entre 1,5°C et 4,5°C. Le seuil de 2°C est apparu par la suite, « à mi-chemin entre considérations scientifiques et visées politiques » (Aykut et Dahan, 2014) avant de s'imposer comme un objectif à respecter lors de la négociation de la COP21.

Ces différents éléments montrent donc que les COP, même si elles arrivent parfois à proposer des résultats que les acteurs jugent très satisfaisants, comme ce fut le cas lors de la COP21, peinent tout de même en général à aboutir à des accords que les acteurs considèrent comme importants ou réussis. Les COP à issue marquante n'ont lieu qu'à des intervalles temporels assez éloignés, alors que le but des COP était justement de se réunir tous les ans pour pallier l'inertie des Sommets de la Terre, qui, eux, ont lieu tous les dix ans. Les instruments mis en place pour éviter l'inertie des Sommets de la Terre se révèlent peu efficaces. On observe donc dans les COP une certaine inertie qui rend la lutte contre le réchauffement climatique lente dans sa mise en place concrète.

De plus, de par son caractère international et multilatéral, le mécanisme de décision de la COP est par essence lent et inerte⁷⁰. Les Parties doivent prendre des engagements au consensus, et il appartient à chaque État de l'appliquer sur son propre territoire, par la production de politiques publiques spécifiques. Le passage d'un niveau de gouvernance international à un niveau national est lent. Enfin, les décisions prises lors des accords que nous avons connus, comme Kyoto en 1997 et Paris en 2015 sont prévues pour être appliquées à un horizon assez lointain en comparaison de la fréquence des COP, puisque le

⁶⁸ Source : Site internet de l'International Panel on Climate Change : http://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml, consulté le 09/09/2016.

⁶⁹ « climate sensitivity » en anglais, rapport consultable à cette adresse : http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap19_FGDall.pdf consulté le 14/08/2016.

⁷⁰ C'est un sujet récurrent dans l'étude de l'action publique : voir Lascoumes et Simard, 2011.

protocole de Kyoto a été appliqué de 2008 à 2012 et que l'Accord de Paris sera effectif à partir de 2020, soit cinq ans après la décision.

Les COP ont été créées sur la base du constat des négociateurs que les Sommets de la Terre n'étaient pas adéquats pour répondre aux enjeux climatiques. Les COP ont donc été imaginées pour pallier cette inadéquation. Néanmoins, vingt ans après leur création, certains acteurs construisent des dispositifs alternatifs aux COP pour répondre de manière plus efficace au réchauffement climatique. Ils se servent du fait que les COP peinent à offrir des accords importants à des échéances suffisamment rapprochées pour construire un discours qui repose sur d'autres valeurs. C'est le cas du Plan d'Actions Lima-Paris.

II. L'inertie des COP saisie par certains acteurs au profit de l'émergence du Plan d'Actions Lima-Paris

De ce constat de l'inertie des COP, certains acteurs ont imaginé et développé des moyens alternatifs de lutte contre le réchauffement climatique, qui puissent permettre d'éviter la complexité et l'inertie induites par les COP pour proposer des solutions. Nous allons ici en voir un : l'agenda des solutions, ou LPAA comme les acteurs qui le portent le nomment, désignant ainsi le Plan d'Action Lima-Paris, Lima-Paris Action Agenda en anglais.

Si l'émergence du LPAA a comme origine et argument en creux le fait que les COP ne produisent pas de solutions satisfaisantes, il n'est pourtant pas naturel *a priori* que certains acteurs se saisissent de cette question et tentent de proposer leur propre dispositif, qui est par ailleurs à la fois en marge de la COP dans son fonctionnement, et à la fois en son sein du point de vue des acteurs qui l'encadrent par exemple. Nous allons voir dans cette partie l'émergence du LPAA ainsi que les principes que les acteurs lui ont conféré et la manière dont est gérée sa gouvernance entre les quatre « partenaires » qui le gèrent.

2.1. LE SOMMET DE NEW YORK DU 23 SEPTEMBRE 2014

Le Sommet de New York du 23 septembre 2014 est considéré par les acteurs de l'équipe LPAA comme l'événement qui a donné la première impulsion au LPAA à proprement parler. Ce sommet a été organisé par les Nations Unies, à leur siège à New York donc, en vue de préparer la COP20 de Lima qui allait se tenir quelques mois plus tard, mais surtout la

COP21 un an après. L'un des objectifs affichés par les Nations Unies de ce Sommet était de mobiliser les acteurs gouvernementaux pour arriver à un accord « signifiant » à Paris : « *The purpose of the 2014 Climate Summit was to raise political momentum for a meaningful universal climate agreement in Paris in 2015 and to galvanize transformative action in all countries to reduce emissions and build resilience to the adverse impacts of climate change.* »⁷¹. Deux points importants donc, mobiliser pour la COP21 au niveau des gouvernements et au niveau des actions sectorielles. La mobilisation des gouvernements était synonyme de s'attacher à obtenir l'accord qui était attendu et préparé pour la COP21. La mobilisation au niveau des actions sectorielles consiste à faire intervenir des acteurs représentant la branche dans laquelle ils travaillent pour donner à voir ce qu'il est possible de faire dans ce domaine particulier de la part des acteurs non gouvernementaux.

Même si les actions sectorielles, c'est-à-dire par thèmes spécifiques, ont été mises en avant au Sommet de New York, elles ne l'ont pas été suffisamment aux yeux des acteurs que j'ai pu rencontrer ensuite et qui défendaient cette façon de présenter les choses, puisque la plupart faisaient partie de l'équipe LPAA. Le Sommet était sur une seule journée, qui s'est organisée en deux temps : la matinée, dédiée aux « actions nationales et annonces des ambitions » dans les trois salles, et l'après-midi, consacrée à la fois aux sujets du matin dans deux salles plénières et aux « annonces d'actions multilatérales et multipartites », qui nous intéressent. Trois heures dans trois salles différentes étaient donc accordées aux acteurs pour traiter huit volets thématiques⁷². Les acteurs que j'ai rencontrés ont considéré par la suite que cette façon de procéder proposée par l'ONU était une bonne idée, à laquelle on n'avait, d'après un agent de l'équipe LPAA rencontré le 26 mai, « *pas laissé assez de temps pour que le public puisse comprendre ce qu'il se passait.* »

Le début de l'organisation du LPAA en volets sectoriels a donc été posé à cette occasion. Ce qui est souvent désigné comme les volets d'actions a vu le jour lors de ce Sommet, car le SGNU avait organisé l'après-midi autour de huit sujets : Finance, Énergie, Forêts, Agriculture, Résilience, Industrie, Transport, Villes. Ces huit thématiques proposées par le SGNU sont les embryons de ce que seront les 12 volets thématiques pour la COP21. C'est un constat qui revient dans les témoignages des acteurs que j'ai rencontrés : « *il y avait eu ce sommet de New York en septembre 2014, qui avait déjà permis d'identifier les secteurs transformationnels.* », selon un agent du bureau changement climatique et maîtrise de l'énergie, le 2 juin 2016. Les acteurs se sont donc positionnés sur les sujets sur lesquels

⁷¹ Source : Site internet des Nations Unies : <http://www.un.org/climatechange/summit/2014/09/2014-climate-change-summary-chairs-summary/> consulté le 15/08/2016.

⁷² Le programme complet de la journée est disponible sur le site de l'ONU : <http://www.un.org/climatechange/summit/fr/programme-2/> consulté le 16/08/2016.

ils apportaient une initiative, donnant par la même occasion naissance aux différents volets sectoriels représentés dans le LPAA.

Au-delà des volets thématiques, une partie de la substance du LPAA a été constituée par les initiatives présentées à l'occasion de ce Sommet de New York. De nombreux porteurs d'initiatives ont exposé leurs actions et leur organisation, comme l'UIC et l'UITP pour ne citer que le transport. L'immense majorité des initiatives présentées à New York ont ensuite été intégrées au LPAA, à de très rares exceptions qui ne rentraient vraiment pas dans les critères du LPAA définis ensuite. Les rares initiatives qui ont été écartées ensuite ont d'ailleurs fait l'objet de tensions entre le SGNU et l'équipe française, comme le témoigne un agent de l'équipe LPAA dans un entretien du 13 mai 2016 : « *Sur les transports, on a écarté une initiative qui était présente à New York, et d'ailleurs ça a fait l'objet de discussions après avec le SGNU qui ne voulait pas écarter d'initiatives qui avaient été présentées au Sommet.* »

Au-delà de donner une première impulsion au LPAA et de proposer une liste de volets thématiques, l'ONU a donné, lors de ce Sommet, une première vision de ce que pouvait être la séquence dont nous allons parler ensuite, la vitrine du LPAA à la COP21. Les acteurs qui ont ensuite organisé cette séquence émettent certaines réserves quant à la façon dont le Sommet était organisé : un agent de l'équipe LPAA précise : « *il y a eu le sommet de New York. Et là je me suis dit que c'était exactement ça qu'il fallait faire, et qu'il fallait l'amplifier, et le systématiser. Et en particulier je me suis dit que c'était clair qu'il fallait laisser plus de temps aux gens. Parce que tout faire sur une demi-journée au sommet de New York, en réalité, personne n'a rien compris ce qui s'est passé.* » Les acteurs se sont donc inspirés de ce qui avait été fait au Sommet de New York pour construire la séquence de décembre 2015.

Le Sommet de New York organisé par l'ONU un peu plus d'un an avant la COP21 a donc été une première étape fondatrice pour le LPAA. Il a permis de déterminer un certain nombre de volets sectoriels que les acteurs ont qualifiés de « transformationnels », de mettre en avant un ensemble d'initiatives que l'équipe française a ensuite intégrées dans le LPAA formel qui a été créé plus tard, et a donné à voir à quoi pouvait ressembler une « mini séquence » en amont de la « séquence LPAA » qui a été organisée à la COP21.

2.2. LES CRITÈRES DU PLAN D' ACTIONS LIMA-PARIS

En plus de ce qui a été présenté lors du Sommet de New York en 2014, les acteurs en charge du LPAA ont élaboré un cadre formel à cet objet, à l'aide de critères de sélection des initiatives notamment. Ces critères ont été négociés et mis en place par le comité de pilotage, autorité de gestion du LPAA dont le fonctionnement sera traité dans la partie suivante. Ces critères, que doivent satisfaire les initiatives pour prétendre figurer à l'agenda des solutions, sont vraiment une condition *sine qua non* à laquelle aucune initiative ne peut échapper, même si elle a été présentée tôt dans le processus de sélection, au Sommet de New York par exemple.

Nous proposons d'étudier ces critères de sélection pour deux raisons. Tout d'abord, l'étude de ces critères va nous permettre d'appréhender ce que les acteurs de l'équipe LPAA et leurs partenaires souhaitent imposer aux initiatives présentes dans le LPAA. Ces critères sont un moyen de fournir une « identité » au LPAA, qui lui permet de se démarquer dans un environnement où les différents organismes et dispositifs sont très nombreux et pas toujours lisibles. Malgré tout, ce dispositif en particulier reste un dispositif parmi les autres.

La deuxième raison pour laquelle on s'intéresse à ces critères, c'est qu'ils sont un élément important dans la façon dont les acteurs gouvernementaux qui encadrent le LPAA imposent, ou en tous cas tentent d'imposer leur vision de l'action environnementale aux acteurs non étatiques. Pourtant, ce sont ces derniers qui portent les initiatives, et les acteurs gouvernementaux du LPAA viennent pour labelliser et encadrer ces pratiques. On peut observer, à travers ces critères, la façon dont ces acteurs créent une relation de pouvoir entre eux et les porteurs d'initiatives, en essayant de prendre et de garder le contrôle sur un objet qu'ils ne peuvent pas maîtriser entièrement. On ne traite pas dans cette partie la négociation à l'œuvre pour déterminer ces critères. Cette question est traitée dans le chapitre 2, II.4.

Les critères du LPAA, au nombre de six sont les suivants⁷³ : l'ambition, le fondement scientifique et l'aspect concret de l'initiative, le suivi et la communication, la capacité, la présentation de la mise en œuvre des engagements, et ce que les acteurs appellent l'inclusivité. Ces six critères doivent tous être respectés par les initiatives qui postulent à l'agenda des solutions pour que leur candidature soit prise en considération.

⁷³ Les critères sont consultables à cette adresse : <http://newsroom.unfccc.int/lpaa-fr/rejoignez-le-plan-dactions/> consulté le 16/08/2016.

Les acteurs de l'équipe LPAA accordent une importance très haute à l'ambition, et le font savoir. Sur le site de la CCNUCC où sont disponibles les critères du LPAA⁷⁴, on peut lire : « *Les meneurs de l'initiative doivent viser à les rendre transformatives dans leurs secteurs et suffisamment **ambitieuses** pour rester sur le chemin de 2 degrés Celsius et de la résilience, avec des objectifs quantitatifs à court et à long termes.* » On retrouve les termes « transformatif » et « ambitieux ». Ces deux adjectifs signifient que l'initiative doit être suffisamment importante pour agir sur l'ensemble du secteur dans lequel elle intervient. Il est intéressant de noter que ce critère repose sur des conditions qui ne tranchent pas directement. Il revient au comité de pilotage du LPAA de décider si l'initiative remplit ces critères de « transformativité » et « d'ambition », dans la mesure où ce n'est pas évident.

De plus, les acteurs de l'équipe LPAA ont fait le choix de coller aux exigences de la négociation en imposant le fameux seuil des 2°C dans les initiatives mêmes. Il s'agit d'une décision antérieure à l'Accord de Paris, car les critères ont été négociés en amont de la COP21 pour que les initiatives soient déjà en partie sélectionnées pour que leurs porteurs puissent intervenir durant la séquence LPAA à Paris. Les acteurs qui ont construit le LPAA ont donc choisi de l'inscrire dans la dynamique de la COP21 en respectant les valeurs qui devaient rentrer dans le texte en cas d'accord à Paris. Ceci montre la dualité dans laquelle se positionnent ces acteurs : trancher avec la COP21 en offrant une alternative, mais tout de même agir en son sein et selon ses principes et ambitions.

Enfin, ce critère contient un troisième élément que l'on retrouve à d'autres niveaux lors de cette COP21, celui des données quantitatives et chiffrées sur l'initiative et ses objectifs. Les acteurs que j'ai pu rencontrer ont beaucoup insisté sur le fait qu'ils voulaient, dans la création du LPAA, éviter les simples déclarations d'intentions pour privilégier les réelles prises d'engagement. Les acteurs de l'équipe LPAA ont essayé d' « *orienter [les acteurs non étatiques] dans un sens particulier qui était pour nous la prise d'engagements. Que ce ne soit pas que du plaidoyer, qui est souvent la tendance qu'avaient justement les entreprises et parfois aussi certaines collectivités.* », d'après un agent de l'équipe dans l'entretien du 7 avril 2016. Un autre niveau où les acteurs, français entre autre, ont encouragé cette dynamique de l'engagement est celui des INDCs, pour Intended Nationally Determined Contributions, des documents que chaque pays devait remettre au SG-COP21 avant octobre pour annoncer les engagements que prenait le pays en termes de réduction d'émissions de GES à un horizon plus ou moins lointain, mais de manière chiffrée, comme le critère dont on vient de parler. On note à nouveau que le LPAA s'inscrit dans certaines logiques portées par la présidence française pour la COP21.

⁷⁴ <http://newsroom.unfccc.int/lpaa-fr/rejoignez-le-plan-dactions/> consulté le 17/08/2016.

Le cadre du LPAA que nous avons évoqué plus haut, fabriqué en partie par ses différents volets, est également à l'origine d'un critère que doivent respecter les initiatives. Le deuxième critère pour qu'une initiative figure au LPAA est qu'elle « *doit être **fondée sur la science** et doit avoir un **impact concret** sur l'atténuation du changement climatique ou l'adaptation à celui-ci dans l'un des 12 champs d'action identifiés.* » Les initiatives transversales qui interviennent dans deux secteurs ou plus doivent donc être rattachées à un seul de ces volets. C'est par exemple le cas de l'initiative MobilizeYourCity, qui est « rangée » dans le volet Transport mais possède des enjeux énergétiques et urbanistiques, et pourrait donc figurer dans les volets Énergie renouvelable ou Villes et Territoires.

Ce critère possède des implications quant aux acteurs qui vont se fédérer derrière une initiative. Le volet dans lequel est rangée cette initiative est corrélé avec les réseaux d'acteurs qui portent les initiatives. Pour l'exemple de MobilizeYourCity, le porteur d'initiative est CODATU, pour Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transport Urbains et Périurbains, une association française loi 1901 dont l'objectif affiché est « de promouvoir les politiques de mobilité urbaine soutenable »⁷⁵. Codatu est par ailleurs membre de SLoCaT, un réseau d'acteurs du transport qui a notamment organisé le focus Transport du 3 décembre 2015 en partenariat avec MCB. Il 'agit donc d'une initiative portée par un réseau d'acteurs du transport. S'il est difficile de déterminer le rapport de causalité entre les acteurs qui portent les initiatives et le volet dans lequel l'initiative est classée, on peut cependant observer une corrélation entre ces deux éléments.

De plus, ce deuxième critère impose des initiatives « fondées sur la science » et devant avoir un « impact concret ». Encore une fois, comme pour le premier critère, ces impératifs sont qualitatifs, et il appartient au comité de pilotage du LPAA de déterminer si une initiative est suffisamment appuyée par un apport scientifique ou pas, et si elle aura des impacts concrets dans le futur.

Cependant, une fois encore on retrouve une dynamique propre au mécanisme des COP avec le recours à une expertise scientifique pour appuyer les actions qui sont prises. C'est par exemple le rôle du GIEC que de légitimer les décisions des COP et des instances environnementales en général avec un avis scientifique sur le sujet. Le LPAA, au travers de ces deux premiers critères, semble donc s'inscrire dans le même système de valeurs que les COP malgré la revendication de nouveauté par les acteurs qui le portent. Ceci n'est pas contradictoire dans la mesure où les valeurs et les objectifs affichés des COP et du LPAA sont dans les deux cas similaires : limiter le réchauffement climatique en utilisant comme base des outils scientifiques. Seule la méthode est différente.

⁷⁵ Source : Site internet de Codatu : <http://www.codatu.org/qui-sommes-nous/> consulté le 17/08/2016.

Les trois critères suivants peuvent à mon sens être regroupés dans les valeurs qu'ils portent et l'interprétation des jeux d'acteurs entre le comité du LPAA et les porteurs d'initiatives. Ces trois critères sont : « *[Les meneurs d'initiatives] doivent pouvoir **faire un suivi et communiquer** les résultats de manière régulière.* », « *Ils doivent aussi démontrer la **capacité de respecter les engagements pris**: les chefs de projets doivent être en mesure de mettre en œuvre eux-mêmes les solutions proposées.* », et « *Les promoteurs des initiatives doivent présenter la mise en œuvre des engagements existants (à un niveau de maturité suffisant à Paris).* » Ces trois critères semblent traduire une certaine volonté de la part du comité de pilotage de garder la main-mise et un contrôle sur les initiatives du LPAA. Ce contrôle passe par le suivi, la preuve de la capacité des porteurs d'initiatives à respecter leurs engagements et un compte-rendu des actions réalisées au moment de la COP21.

Encore une fois, on note la présence d'un critère qualitatif, le « niveau de maturité suffisant à Paris », qui signifie que le porteur d'une initiative doit faire ses preuves en termes d'actions concrètes à la date butoir qu'était la COP21, imposée par le comité de pilotage du LPAA.

Enfin le dernier critère relève d'une valeur dont les acteurs rencontrés parlent beaucoup : l'inclusivité. Le terme n'est pas mentionné dans le critère, qui dit : « **Pour les initiatives de coopération internationales**: ils doivent veiller à la participation de tous au processus (par exemple, équilibrer la représentation régionale). » Ce critère apparaît comme une préoccupation majeure des acteurs qui encadrent le LPAA, une initiative ne pouvant pas être validée et figurer au LPAA sans afficher un partenariat avec des pays du Sud. Dans un entretien avec un agent de l'équipe LPAA, celui-ci a déclaré que l'un des sujets importants était : « *l'inclusivité vis-à-vis des pays en développement, les partenaires du Sud, [...] je me suis dit qu'il ne fallait pas que ça amène un accent sur les pays développés, étant donné que la question de la participation des pays en développement dans le LPAA est importante.* » La question de ce que les acteurs appellent « l'inclusivité » est donc très présente dans leur discours à propos du LPAA.

La justification que les acteurs donnent à ce critère fait appel au système de valeurs du LPAA et à l'image que les acteurs veulent renvoyer de ce mécanisme. L'un des acteurs de l'équipe m'a expliqué : « *si tu reviens sur la philosophie du LPAA, la question de l'inclusivité vis-à-vis des partenaires des pays du Sud est essentielle, pour plusieurs raisons, mais le principe du LPAA c'est de montrer que la transition est possible, qu'elle est en marche, et qu'on peut trouver une aide en terme de compétences techniques, de capacité à travers ces initiatives, donc c'est important qu'ils participent à ces initiatives et qu'on montre que ces initiatives associent ces acteurs là et qu'elles ont un impact en termes de renforcement de capacité.* » C'est aussi, comme on le verra plus tard, un point qui a été

important dans le choix des intervenants lors des focus et de l'Action Day durant la COP21. Encore une fois, le LPAA semble reprendre certaines valeurs portées lors des COP à son compte. Pour rappel, les textes d'accords des COP, comme l'Accord de Paris par exemple, doivent recevoir l'unanimité pour être valides, et les pays « du Sud » ont en théorie le même poids que n'importe quel autre Partie.

Les critères du LPAA sont donc porteurs du système de valeurs du mécanisme en lui-même, qui reprend en grande partie les valeurs des COP. Ces critères agissent comme un garde-fou que les acteurs ont mis en place pour ne pas être dépossédés du LPAA, qui n'a pas de substance propre en dehors des initiatives qu'il regroupe en son sein.

On a pu voir à plusieurs reprises que les acteurs qui gèrent le LPAA le positionnent, grâce à ces critères, par rapport à la COP et à ses valeurs. Le fait de proposer un dispositif qui met en avant les engagements et les actions des acteurs non étatiques qui sont tangibles et déjà en marche tranche clairement avec le mode de fonctionnement des COP, qui produisent plutôt des accords institutionnels qui sont ensuite appliqués, ou pas, à des échéances plutôt longues. Le LPAA fonctionne dans une logique *bottom-up* alors que les COP sont dans une logique *top-down*. Ces éléments sont des points de rupture entre le LPAA et les COP. Cependant, à l'inverse, certains éléments montrent que les acteurs de l'équipe LPAA souhaitent s'inscrire au sein des COP. La création du LPAA s'est faite grâce à l'intervention de l'ONU et d'acteurs institutionnels présents dans les COP et leur préparation. Le LPAA a occupé une place importante dans la COP21 et s'adressait aux négociateurs, qui ont par ailleurs reconnu les efforts réalisés dans le cadre du LPAA dans le texte de l'Accord de Paris. Le LPAA s'inscrit donc dans une logique duale entre la rupture avec les COP et le respect de leurs valeurs.

2.3. LA GOUVERNANCE QUADRIpartite DU PLAN D'actions LIMA-PARIS

Il est important, afin de saisir dans la suite du document les différents jeux d'acteurs et prises de positions, de savoir comment le LPAA est géré, et par qui. Nous allons donc nous intéresser dans cette partie à son mode de gouvernance et aux implications que cela comporte.

Historiquement, l'impulsion initiale vient de l'ONU, qui a le premier organisé un événement, le Sommet du 23 septembre 2014, où les porteurs d'initiatives avaient la parole pour exposer leurs projets à des instances gouvernementales ou intergouvernementales.

Les acteurs français qui encadrent le LPAA se défendent cependant de porter l'idée et d'y avoir pensé quelques mois auparavant. Néanmoins, c'est cet événement qui m'a été décrit par les acteurs comme le début de ce qui allait être le LPAA.

Le LPAA s'est ensuite structuré autour de quatre partenaires, qui l'ont porté entre la COP20 et la COP21. Son rôle, tel qu'il est présenté sur le site internet de la CCNUCC, section LPAA, est de « concevoir la stratégie et la mise en œuvre du Plan d'actions »⁷⁶. Ces quatre partenaires sont la présidence française de la COP21, la présidence péruvienne de la COP20, le bureau exécutif du SGNU et le Secrétariat de la CCNUCC. Ces quatre partenaires sont représentés par le « comité de pilotage » du LPAA, composé de huit personnes. Chacun des quatre partenaires est représenté par deux personnes au comité de pilotage. Les représentants sont : pour la France, Laurence Tubiana et Sylvie Lemmet, pour le Pérou, Rosa Morales Saravia et Rómulo Acurio, du côté du SGNU Janos Pasztor et Selwin Hart et enfin pour la CCNUCC Daniele Violetti et Halldór Thorgeirsson.

Ces personnes sont pour la plupart impliquées dans les négociations climatiques qui constituent le cœur des COP. C'est sans doute l'une des clés de compréhension du fait que le LPAA ait repris à son compte le système de valeurs des COP, au moins en partie. C'est par exemple le cas de Laurence Tubiana, qui a endossé le rôle d' « Ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique » et « Représentante spéciale de la France pour la COP21 ». Elle a donc géré principalement les négociations, comme l'on confirmé les acteurs du terrain que j'ai rencontrés lors des entretiens. C'est également le cas de Rosa Morales Saravia au Pérou, qui était « Coordinatrice des négociations, ministère de l'Environnement du Pérou ».

Les quatre partenaires se sont donc structurés autour de ce comité, dont chaque partie prenante avait une équipe qui travaillait sur le LPAA. Les décisions importantes pour le LPAA étaient prises au niveau de ce comité, qui négociait et prenait les décisions au consensus entre les quatre partenaires. C'est par exemple en son sein que se sont négociés les critères du LPAA qui ont fait l'objet du point précédent. C'est donc le comité entier qui a participé à construire l'« ADN du LPAA » en choisissant quelles initiatives étaient acceptées et refusées. La carrière des initiatives a été une négociation collective, comme l'explique cet acteur de l'équipe française le 26 mai dans un entretien : « *dans l'ordre des choses, déjà on avait essayé de structurer l'action agenda, on avait 4 partenaires, il fallait se mettre d'accord, de quoi on parle, comment on se répartit le travail, qu'est ce qu'on pousse comme type d'actions.* »

⁷⁶ Source : <http://newsroom.unfccc.int/lpaa-fr/a-propos/> consulté le 18/08/2016.

Même si les décisions étaient négociées entre les quatre partenaires, durant la préparation de la COP21, c'est l'équipe française qui semblait avoir l'ascendant dans les prises d'initiatives et de décisions, car c'est à elle que revenait le mandat puisque la France était la « présidence montante », c'est-à-dire le pays qui organise la COP à venir. Nous traiterons dans la prochaine partie l'organisation de l'équipe française qui travaillait sur le LPAA lors de la préparation de la COP. C'est notamment à cette équipe qu'il incombait de réaliser le ou les évènement(s) organisés pour mettre en valeur le LPAA lors de la COP21 à Paris, toujours en collaboration étroite avec les trois autres partenaires.

Le LPAA est une dynamique particulière car il s'agit de la récupération d'initiatives citoyennes, associatives, du secteur privé ou des collectivités locales par une autorité intergouvernementale et onusienne. Les acteurs du comité de pilotage proposent un cadre pour les initiatives existantes. Ceci est présenté par ces acteurs comme un marché gagnant-gagnant, car le comité LPAA possède un ascendant sur les initiatives, comme on l'a vu au travers des critères par exemple, mais propose en contrepartie aux porteurs de ces initiatives des moyens de promotion de leurs projets et de leurs réseaux d'acteurs, au travers, entre autre, de vitrines. Ce fut le cas lors de la COP21. Les équipes derrière le comité de pilotage construisent également leur discours autour du fait que ces équipes aident les initiatives en leur permettant d'être « inclusives », « davantage à maturité » ou encore « transformationnelles ».

Cette gouvernance quadripartite donne lieu à des jeux d'acteurs qui ont structuré le LPAA, puis plus tard sa concrétisation lors de la COP21. Elle pose question dans la capacité que les acteurs du comité de pilotage ont pour faire des choix forts en termes de gouvernance et de direction à donner au LPAA. La méthode du consensus freine cette démarche, mais permet une représentativité des différents partenaires au sein de ce comité de pilotage.

Conclusion partielle

Les représentants des États ont reconnu, dans les années 1990, l'inadéquation des Sommets de la Terre pour répondre au problème du réchauffement climatique et décident donc de créer une agence onusienne entièrement dédiée aux négociations sur les questions environnementales entre les gouvernements : la CCNUCC. Cet agence crée les COP dont

la première occurrence a lieu trois ans plus tard, éclipsant en partie les Sommets de la Terre avec un rythme plus soutenu.

Cependant, vingt ans plus tard, d'autres acteurs gouvernementaux mobilisent à leur tour, en creux, le fait que les COP seules ne permettent pas de proposer une solution satisfaisante pour gérer les activités humaines émettrices de GES. Ils créent donc, à partir d'initiatives portées par des acteurs non gouvernementaux, un nouvel objet : l'agenda des solutions, qui devient ensuite le Plan d'Action Lima-Paris lorsque son mode de gouvernance se précise.

Loin d'être en rupture par rapport aux COP, les acteurs qui portent le LPAA s'inscrivent plutôt dans une relation duale entre critique en creux des COP et utilisation de ces événements et de leur base institutionnelle pour développer et promouvoir leur propre objet. Par certains éléments, ils s'inscrivent dans une démarche volontairement différenciée des COP, comme par exemple le discours très porté sur « l'action déjà en marche » et sur une approche *bottom up* des politiques environnementales, là où les COP sont plus dans une démarche *top-down*. En revanche, sur d'autres aspects, ils sont très liés aux COP et dépendent d'elles. Sans exhaustivité : ce sont les mêmes équipes qui travaillent sur les COP et sur le LPAA, les frontières institutionnelles entre les acteurs sont très poreuses et les porteurs du LPAA ont construit des événements au sein même de la zone de négociation de la COP21.

Le LPAA s'organise autour d'une gouvernance particulière, car elle est partagée entre quatre « partenaires » : la France, présidence de COP montante lors de l'année 2015, le Pérou, présidence de COP sortante, le SGNU et la CCNUCC, dont les COP sont « l'organe suprême de décision ». Chacun de ces quatre partenaires, représenté par deux membres au sein du « comité de pilotage du LPAA », mène ses propres stratégies au sein du LPAA et milite pour certaines initiatives plutôt que d'autres, selon ses priorités et ses relations de réseaux.

Pour garder une équité entre les quatre partenaires d'une part, mais surtout un contrôle sur l'objet qu'ils ont créé ou se sont approprié d'autre part, le comité de pilotage et les équipes qui l'assistent ont défini six critères que doivent satisfaire les initiatives pour que leur candidature à figurer au LPAA soit acceptée. Ces acteurs tentent ainsi d'encadrer les actions des acteurs non étatiques porteurs d'initiatives que le LPAA regroupe en son sein. En effet, le LPAA est un objet qui échappe sans cesse aux acteurs gouvernementaux qui le gèrent, car il est le théâtre d'importantes mobilisations de la part d'une multitude d'acteurs. À travers ces six critères, les équipes LPAA tentent donc de définir ce qu'elles souhaitent pour le LPAA et d'en garder un maximum le contrôle.

Chapitre 2

La préparation française

En amont de la phase de négociation pour s'accorder avec ses trois partenaires — le Pérou, le SGNU et la CCNUCC — la présidence montante française a dû organiser son équipe et définir ses attentes pour l'élaboration du LPAA puis de sa séquence. Dans ce cas, la France est principalement représentée par deux ministères, le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), et le Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International (MAEDI). Ces deux ministères, accompagnés de quelques autres moins impliqués et de l'Élysée qui a aussi pris part à la discussion, ont donc préparé leur « plan de bataille » pour la COP et ont réquisitionné les troupes nécessaires à son exécution. Cette construction n'est pas naturelle, car les acteurs doivent définir et construire un objet qui ne possède pas d'exemple et doivent lui conférer une patte afin de créer une plus-value lors de la COP21 par rapport aux autres « *side-events* ». Ce processus de création comprend plusieurs étapes, de la création de l'équipe en charge du projet jusqu'à l'imagination de la séquence LPAA, en passant par la construction de l'agenda de l'action au cours de l'année 2015.

Toutefois, cette construction de l'équipe française se fait selon des stratégies d'acteurs, qui utilisent les éléments organisationnels et structurels de l'équipe pour différentes raisons. L'étude de la fabrique de l'équipe, du LPAA puis de la « vision » de l'équipe pour la COP21 va donc nous donner à voir la façon dont l'équipe française a construit le LPAA et sa « vision » de la vitrine COP21 pour pouvoir mener ses propres stratégies et se conférer un contrôle sur le LPAA. La construction de l'équipe française elle-même est le résultat d'un jeu d'acteurs des cabinets ministériels du MAEDI et du MEDDE qui ont co-construit cette équipe en y plaçant des agents de leur administration et en co-localisant les membres des deux ministères dans les locaux du MEDDE, entre autres choses. La façon, ensuite, de construire le LPAA, de négocier autour des critères, de réfléchir à organiser des journées sont autant d'éléments non exhaustifs qui donnent à voir, *via* les jeux d'acteurs au sein de l'équipe et avec les partenaires, la façon dont certains acteurs gouvernementaux s'emparent de cette construction du LPAA pour contrôler et encadrer les actions des acteurs non étatiques. Enfin, l'équipe LPAA a construit une « vision », une vitrine du LPAA à Paris, avec des principes et un dispositif encadré par les acteurs qui se sont munis de nombreux outils pour encadrer les acteurs non-étatiques et garder un contrôle sur eux. Nous allons donc voir dans cette section comment l'équipe française a construit l'objet LPAA et de quels outils elle s'est munie pour en garder le contrôle, notamment lors de la COP21.

Nous allons donc voir dans un premier temps la façon dont l'équipe française a été construite, quel est son héritage et comment certains acteurs se sont saisis de la construction de cette équipe dans une démarche stratégique, puis nous verrons dans un second temps la première phase de la construction du LPAA en tant qu'annuaire des initiatives, et enfin le rôle que les acteurs confèrent à la séquence qui a eu lieu à Paris lors de la COP21 et la façon dont ils avaient anticipé cette « séquence LPAA ».

I. La construction de l'équipe française

Comme les COP changent de pays organisateur tous les ans, la France ne possède donc pas d'équipe dédiée à l'organisation d'une COP en régime permanent. Une petite équipe existe cependant pour suivre les négociations au nom de la France, mais l'organisation de la COP21 est d'une toute autre ampleur pour les acteurs français, qui ont donc réorganisé les effectifs d'une manière spécifique à son approche. Notre hypothèse consiste à dire que cette nouvelle organisation a des conséquences sur la façon dont l'équipe produit des décisions et sur l'organisation directe de la séquence. C'est cette question que nous proposons d'aborder dans cette partie dédiée à l'historique et l'organisation de l'équipe, puis à leurs conséquences quant à la séquence LPAA et enfin à la manière dont les acteurs de l'équipe se sont construit une identité commune grâce à quelques éléments discursifs faisant partie d'un langage commun.

I.1. L'ORIGINE DE L'ÉQUIPE DE NÉGOCIATION COP21

L'équipe interministérielle actuelle, qui était en charge de la COP21 du côté français, vient d'un héritage assez ancien au sein du gouvernement français. Elle trouve ses origines dans la Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières, ou DGEMP, alors rattachée au Ministère de l'Industrie⁷⁷. Elle a gardé cette appellation jusqu'en 2008, où son nom a été modifié par décret pour « direction générale de l'énergie et du climat » et fusionnée avec la Mission interministérielle à l'effet de serre par l'article 11 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008⁷⁸. La direction dépend alors du MEDDE.

⁷⁷ Source : Journal officiel de la République française du 10 septembre 1982, page 2754, paragraphe 7. Fac-similé consultable sur le site de Légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=19820910&numTexte=&pageDebut=02754&pageFin=, consulté le 11/09/2016.

⁷⁸ Décret consultable sur le site légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=JORFARTI000019146980&cidTexte=JORFTEXT000019146939&categorieLien=id> consulté le 19/08/2016.

Le bureau au sein duquel s'est constituée l'équipe interministérielle qui a organisé la séquence LPAA dépend de cette direction. L'équipe dépend plus précisément d'une sous-direction, appelée la sous-direction du changement climatique et du développement durable. Cette sous-direction est dirigée par Véronique Massenet, un agent qui dépend du Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International.

La direction, et plus particulièrement la sous-direction que l'on vient d'évoquer sont donc en charge depuis plusieurs années des questions liées au changement climatique et aux politiques environnementales. Néanmoins, la mobilisation au sein du MEDDE concernant les négociations climatiques n'était pas très forte avant que la COP21 ne devienne un enjeu important construit par les acteurs des négociations climatiques internationales. Nous allons voir dans la partie suivante que la mobilisation autour de la réussite de la COP21 a engendré des actions importantes au niveau de l'organisation et des effectifs de cette équipe pour la préparation de la conférence.

En effet, une équipe réduite en régime permanent est incapable d'organiser un événement de l'ampleur d'une COP sans une mobilisation plus importante, tant en termes d'effectifs que de moyens et de compétences.

I.2. LA RÉORGANISATION DE L'ÉQUIPE NÉGOCIATION À L'APPROCHE DE LA COP21

L'arrivée imminente de la COP21 a été la cause de remaniements importants et d'une modification de l'équipe COP21 en général, et agenda des solutions en particulier, par l'augmentation des effectifs et la colocalisation des équipes au sein du MEDDE, entre autres choses. Nous allons voir ici quels sont les éléments importants de ce changement et comment ceux-ci ont été réalisés par les différents acteurs. Nous mettrons en évidence le rôle dual de l'équipe de négociation et les jeux de pouvoir à l'œuvre au sein de cette équipe entre le MEDDE et le MAEDI.

Tout d'abord, environ quatorze mois avant la COP, en septembre 2014, l'équipe interministérielle, jusqu'ici éparpillée géographiquement, est regroupée au sein du MEDDE, qui héberge alors les agents de l'équipe qui dépendent du MEDDE et ceux qui dépendent du MAEDI. Cette réorganisation au sein du MEDDE est interprétée par certains acteurs comme le signe que la Ministre Royal souhaitait avoir un contrôle assez rapproché de ce qui se faisait au sein de l'équipe de préparation à la COP21. Un agent de l'équipe explique, dans l'entretien du 13 juin 2016, qu'en amont de la COP, « *Fabius était moins directement impliqué* ». Ceci traduit une mobilisation de la part de la Ministre Ségolène Royal et de son

cabinet sur la préparation de la COP21. À ce moment-là, Laurent Fabius n'avait pas encore été nommé Président de la COP21.

D'autre part, il y a eu d'importantes modifications d'effectifs au sein de l'équipe à l'approche de la COP21. D'après un agent de l'équipe interministérielle lors d'un entretien le 2 juin 2016 : « *entre 2013 et 2014, côté MEDDE, par exemple, il y a 80% de l'équipe qui est partie. Ou 70%. Donc qui n'avait pas envie d'aborder la COP dans les conditions de management qu'on connaissait, et qui ont préféré aller voir autre chose.* ». Le profil des agents change alors pour des personnes qui sont plus jeunes et plus « carriéristes » dans l'ensemble, d'après les acteurs que j'ai rencontrés. Dans l'entretien du 2 juin 2016, un agent de l'équipe présent depuis 2009 déclare : « *Ceux qui étaient intéressés pour vivre la COP de l'intérieur, ce sont des gens qui sont très ambitieux, qui sont carriéristes, et donc la mentalité dans l'équipe a beaucoup évolué.* » Il y a donc eu un rajeunissement significatif et une modification des profils de l'équipe pour la préparation de la COP21, d'après certains acteurs.

En observant les évolutions de l'équipe, les acteurs décrivent une nette progression, non seulement des effectifs, mais aussi du profil des acteurs. Cette augmentation, loin d'être la simple conséquence naturelle des enjeux de la COP21, résulte d'une forte mobilisation des acteurs. Pour le comprendre, on peut faire l'hypothèse que plus les enjeux sont importants et plus la mobilisation est forte autour d'un sujet, plus il y aura d'acteurs « de très haut niveau » qui seront intéressés pour faire partie de l'équipe. La conséquence de ce postulat serait une augmentation du nombre d'agents dans le bureau et une complexification de la hiérarchie. L'équipe qui a construit la séquence LPAA, ainsi que les autres équipes françaises qui préparaient la COP21 possèdent une hiérarchie importante et composée de nombreux niveaux. Il s'agit d'une situation courante dans l'administration française, particulièrement dans les équipes comme celles-ci, où les agents les plus bas dans la hiérarchie sont des fonctionnaires de catégorie A. L'équipe s'est effectivement agrandie en prévision du travail qu'allait représenter la préparation des événements de la COP21, mais aussi parce que des acteurs qui travaillaient parfois dans d'autres institutions ont rejoint les équipes interministérielles pour faire partie des acteurs importants dans cette COP21. La coordinatrice de l'agenda des solutions explique, dans l'entretien du 13 juin 2016 : « *j'ai quitté l'UNEP pour venir au Gouvernement français essentiellement pour préparer la COP, parce que c'était déjà quelque chose.* » Ce témoignage semble effectivement montrer que la perspective de la COP21 était plutôt attractive pour certains acteurs. Ces acteurs, déjà avancés dans des carrières de haut fonctionnaires, voient la COP comme une opportunité suffisante pour les faire quitter leur poste actuel, comme dans le cas que l'on vient de voir.

Cette analyse est renforcée par le fait que certains des acteurs ne savaient même pas au départ pour quelles missions précises ils allaient être mobilisés. Dans le même entretien, l'agent déclare : « *Et je suis venue sur ce poste parce qu'il était libre et qu'on m'a proposé, sans nécessairement me dire que j'allais faire de l'agenda de l'action.* » Ce qui mobilise les acteurs n'est donc pas tellement le poste qu'ils allaient occuper au sein de l'équipe, mais vraiment la COP21 en elle-même.

Le bilan de cette réorganisation est présenté dans la figure 1, qui résume l'organisation globale de l'ensemble de l'appareil décisionnel français concernant la COP21, du Président de la République aux équipes de terrain.

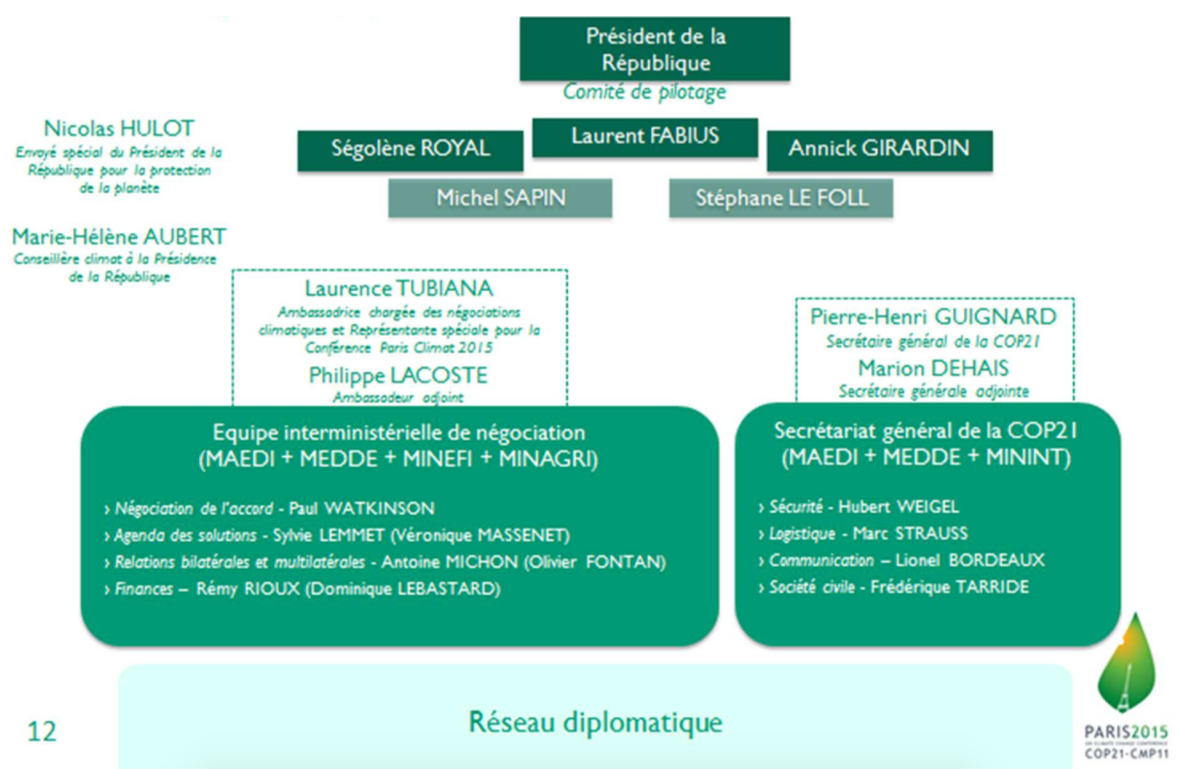


Figure 1 : Organigramme des équipes de préparation de la COP21 du côté français⁷⁹

Nous proposons de distinguer trois groupes dans la figure 1, basé sur cet organigramme et sur les observations réalisées lors des entretiens avec les acteurs. Tout d'abord, le groupe « de décision », composé du haut de la hiérarchie. Les cinq ministres concernés directement par la COP, Ségolène Royal, Ministre de l'Écologie, du

⁷⁹ Source : Dossier de presse de l'Élysée, 10 septembre 2015. Consultable à l'adresse : http://www.cop21.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/09/dp_lequipe_de_france_sur_le_climat.pdf consulté le 22/08/2016.

Développement Durable et de l'Énergie ; Laurent Fabius, alors Ministre des Affaires Étrangères et du Développement International, poste qu'il conservera jusqu'au 11 février 2016 ; Annick Girardin, alors Secrétaire d'État chargée du Développement et de la Francophonie, qui a succédé à Pascal Canfin au Développement à partir du 9 avril 2014 ; Michel Sapin, Ministre des Finances et des Comptes Publics ; et Stéphane Le Foll, Ministre de l'Agriculture. Ces cinq ministres sont supervisés par le Président de la République, François Hollande.

Vient ensuite le Secrétariat Général de la COP21, avec lequel l'équipe agenda des solutions était régulièrement en contact, d'après les agents que j'ai rencontrés. Cette équipe était dirigée par Pierre-Henri Guignard, fonctionnaire du MAEDI et ancien ambassadeur. Elle a été créée le 28 janvier 2015⁸⁰ et dépend officiellement du MAEDI, du MEDDE et du Ministère de l'Intérieur. Cette équipe avait pour mission principale de gérer l'organisation concrète des événements, tous les aspects logistiques et sécuritaires de la COP21, et avait également un pouvoir décisionnel sur certains éléments propres aux événements de la COP21. Il s'agit d'une équipe qui est fortement investie par le MAEDI, de par sa présidence par Pierre-Henri Guignard notamment.

Enfin, l'équipe de négociation, qui est celle qui nous intéresse dans ce document. Il s'agit également d'une équipe interministérielle, qui est elle aussi dirigée par un agent du MAEDI, en la personne de Laurence Tubiana, nommée ambassadrice française chargée des négociations sur le changement climatique. Cette nomination a été effectuée en juin 2014 par le Conseil des Ministres, « sur proposition du Ministre des Affaires Étrangères et du Développement International »⁸¹. Laurence Tubiana est une diplomate française, donc rattachée au MAEDI. Cette équipe semble donc elle aussi fortement investie par les agents du MAEDI.

Ce pôle de « négociation » possédait en réalité deux missions principales en préparation de la COP21 : la moitié de l'équipe était chargée de préparer les négociations entre tous les États, qui a abouti au texte de l'Accord de Paris, et l'autre moitié de l'équipe était chargée de l'agenda des solutions, ou LPAA. Le total de cette équipe était de trente personnes environ au maximum comme l'explique la directrice de l'équipe agenda des solutions dans l'entretien du 13 juin 2016 : « *on était une trentaine au maximum de l'ensemble de l'équipe avec 5 ou 6 stagiaires Sciences Po* ». Une quinzaine de personnes

⁸⁰ Source : Site du MAEDI : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/paris-2015-cop21/actualites-et-evenements-lies-a-paris-climat-2015/article/creation-officielle-d-un> consulté le 22/08/2016.

⁸¹ Source : Compte-rendu du Conseil des Ministres du 3 juin 2014 : <http://www.elysee.fr/conseils-des-ministres/article/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-mardi-3-juin-2014/> consulté le 22/08/2016.

étaient donc dédiées à la préparation de la négociation en tant que telle, et une quinzaine au renforcement du LPAA et à sa concrétisation lors de la COP21.

Il est intéressant de noter que la mobilisation en termes d'effectifs était aussi importante au sein de cette équipe de négociation sur le sujet LPAA et sur le sujet négociation, sachant que ce dernier était pourtant le point présenté par les acteurs comme étant le plus important lors de la COP21, la nécessité d'obtenir un accord à Paris étant un objectif que les acteurs considéraient comme primordial. Ceci traduit l'importance que les acteurs de la COP21 ont accordée au LPAA, relativement à l'importance qui était accordée à la négociation, pourtant traitée comme un élément capital.

Le sujet LPAA est donc géré par une partie seulement de l'équipe de négociation. Dans la suite, on désignera par « l'équipe LPAA » ou « l'équipe interministérielle » l'ensemble des agents de l'équipe négociation qui travaillaient sur le LPAA. Cette partie d'équipe est dirigée par Sylvie Lemmet, ancienne directrice de la division Technologie, Économie et Industrie à l'UNEP, organisme dont on a déjà parlé plus haut et dont on a souligné l'importance dans l'organisation des COP. Elle a alors été nommée directrice de la direction générale de l'énergie et du climat, et responsable de l'agenda des solutions. À ses côtés, travaillait Véronique Massenet, sous-directrice dépendant du MAEDI. Ces deux personnes revendiquent un rôle de coordination au sein de l'équipe, rôle corroboré par les acteurs qui travaillent sous leurs ordres.

Le niveau « inférieur », celui des adjoints aux chefs de bureau, comprenait aussi en grande partie la coordination. Elle était effectuée par trois agents qui géraient l'équipe au quotidien, d'après leurs dires. L'un d'eux explique, dans l'entretien du 26 mai 2016 : « *j'étais leur [à Sylvie Lemmet et Véronique Massenet, NdA] cheville ouvrière en charge de préparer les réflexions, de m'assurer que les équipes étaient informées et de faire avancer les choses.* » Cependant, le rôle d'adjoint comprenait aussi le travail sur des focus en particulier. L'un de mes contacts a par exemple œuvré pour préparer la journée Énergie.

Enfin, le dernier échelon hiérarchique constituait le plus gros de l'équipe LPAA en termes d'effectifs. La plupart des agents étaient chargés de travailler sur un focus en particulier, ils étaient appelés les « experts ». Au nombre de un ou deux par focus, ils étaient chargés d'être en contact avec les porteurs d'initiatives du volet sur lequel ils travaillaient et de coordonner ces acteurs en préparation du focus de décembre. D'autres agents plus rares, étaient responsables de sujets autres que les focus, comme la préparation de l'Action Day du 5 décembre ou la mise en place du portail NAZCA sur le site internet de la CCNUCC.

L'équipe LPAA est donc composée d'agents du MEDDE et du MAEDI pour la quasi-totalité d'entre eux, avec quelques apports d'autres organismes, comme la Caisse des Dépôts par exemple. L'ensemble de l'équipe de négociation est donc regroupée depuis septembre 2014 dans les locaux du MEDDE afin de préparer la COP21 plus efficacement.

Il est intéressant de noter que si l'équipe est située depuis septembre 2014 dans les locaux du MEDDE, elle a une forte empreinte du MAEDI. On peut y voir une tentative de la part du cabinet Royal de récupérer l'ascendant sur son concurrent, le cabinet Fabius, du MAEDI. C'est une analyse corroborée par un agent de l'équipe dans l'entretien du 2 juin 2016 : « (...) *ce n'est pas un secret, Ségolène Royal et Laurent Fabius étaient quand même concurrents dans cette histoire. Ils avaient des rôles aussi à défendre chacun de leur côté.* »

Cette équipe interministérielle est donc construite autour d'un sujet qui mobilise des acteurs qualifiés comme ayant un profil « carriéristes » par certains acteurs, et qui mobilise un nombre important d'acteurs. Les COP, sujet un peu délaissé en régime permanent, deviennent soudain attractives à l'approche de la COP21. De plus, cette équipe est construite autour de deux ministères, le MEDDE et le MAEDI, qui ont chacun des agents aux postes de direction, même si le MAEDI est plutôt mieux représenté dans l'équipe. Cette équipe est donc dans une position de constant équilibre entre les forces du MEDDE d'une part et du MAEDI d'autre part.

I.3. LES CONSÉQUENCES DE CETTE ORGANISATION INTERMINISTÉRIELLE SUR LA PRÉPARATION DE LA SÉQUENCE LPAA

Pour comprendre les conditions d'émergence de la séquence, nous faisons l'hypothèse que la fabrique de la séquence LPAA a été en partie conditionnée par le fonctionnement interne de l'équipe qui lui a donné naissance. On peut en effet analyser que les conditions d'émergence de cette séquence résident au moins en partie dans les jeux d'acteurs à l'œuvre au sein de l'équipe interministérielle, chacun d'eux portant ses propres stratégies. Cette équipe possède des particularités que nous venons d'évoquer. Dans cette partie, nous allons voir les conséquences que cela a eu sur la préparation de la séquence LPAA en décembre, à l'aide des témoignages des agents de l'équipe et de la contextualisation, notamment à propos du climat concurrentiel entre les deux cabinets MEDDE et MAEDI.

Tout d'abord, la concurrence entre les deux cabinets ministériels — MEDDE et MAEDI — est un élément qui revient souvent dans le discours des différents acteurs. La

quasi totalité des acteurs avec qui j'ai mené des entretiens évoquent ce point là. Les acteurs évoquent cette concurrence dans les négociations au sujet de la séquence LPAA notamment, et l'implication des deux cabinets sur les questions ayant trait au LPAA a eu des conséquences sur l'organisation de la séquence LPAA. Les acteurs témoignent que les deux cabinets étaient impliqués dans ce à quoi devait ressembler la séquence à Paris. Un agent de l'équipe, dans l'entretien du 13 mai 2016, l'explique à propos de la préparation de l'Action Day : « *Il y a eu plein de versions possibles. Il fallait qu'il y en ait une qui convienne à la Ministre, (...) et que ça ne désappareille pas trop par rapport à l'intervention des quatre partenaires. Ce n'était pas si simple. Donc ça a été long, franchement ça a été très long, et ça s'est réglé entre les deux cabinets.* » Les deux cabinets sont également intervenus dans le choix des invités des focus et de l'Action Day, comme l'explique un agent de l'équipe dans l'entretien du 13 juin 2016 : « *Il y a eu négociation entre les différents cabinets, négociations qui étaient parfois un peu ridicules, mais bon chacun défendant plutôt telle personne plutôt que telle autre.* » Enfin, dans l'entretien du 7 avril 2016 avec un agent de l'équipe, celui-ci évoque une réunion particulière dans les bureaux de l'Élysée, qui traduit encore une fois l'opposition entre les deux cabinets ministériels sur certains sujets : « *On aurait aimé avoir une boucle avec tout le monde, où chacun fait son feedback, qu'on n'ait pas les feedbacks MAE et les feedbacks MEDDE qui ne vont pas dans le même sens.* » À plusieurs niveaux, ces deux cabinets intervenaient donc directement dans le processus décisionnel de l'équipe LPAA, et ceci se retrouve dans de nombreux témoignages d'acteurs.

Au-delà de cette concurrence et de ces jeux de pouvoirs entre les deux cabinets, le climat concurrentiel semblait se ressentir au niveau des agents au sein même de l'équipe. Le premier élément que certains acteurs évoquent et mobilisent est le sentiment d'inégalité entre les agents des deux ministères MAEDI et MEDDE. Un agent, dans l'entretien du 2 juin 2016, témoigne : « *pour eux [les collègues du Quai d'Orsay (MAEDI), NdA], c'était normal que les gens du MEDDE travaillent pour Laurent Fabius, mais l'inverse n'est pas évident pour eux. Parce que (...) pour certains, travailler au MAE c'est plus prestigieux que de travailler au MEDDE* ». Certains acteurs utilisent donc un levier de disqualification d'une partie de l'équipe, c'est en tous cas la façon dont ceci est perçu par ces acteurs « disqualifiés ». Ce phénomène semble avoir été à l'origine de certains jeux d'acteurs et jeux de pouvoir au sein de l'équipe. C'est d'autant plus le cas depuis le 12 février 2016, car la présidence de la COP a été octroyée à Ségolène Royal, suite à la nomination de Laurent Fabius à la tête du Conseil Constitutionnel et dans une logique de non-cumul des mandats. Même si cet élément n'a pas influencé la préparation de la séquence LPAA, il contribue à confirmer l'argument précédent.

L'une des conséquences directes de cette « disqualification » est le fait que les rôles n'aient, dans certains cas, pas pu être définis précisément au sein des binômes. Certains agents expliquent dans des entretiens que ce flou volontaire de la part des membres de l'équipe permettait en partie de contourner les conséquences de cette organisation. La plupart des sujets étaient traités en binômes, parfois composés d'un agent du MAEDI et d'un agent du MEDDE. En théorie, l'un des membres du binôme est responsable d'un sujet et l'autre est là pour apporter son aide. Mais les rôles n'ont pas été définis aussi précisément dans la plupart des cas. Comme l'explique un agent de l'équipe dans l'entretien du 2 juin : « *la responsabilité de qui est devant et qui est en back-up n'a jamais été clairement définie, parce que ça allait créer des tensions avec les agents qui allaient se sentir dépossédés, donc ça n'a jamais été arbitré clairement.* » pour conclure que « *C'est assez difficile à identifier mais oui il y a peut-être aussi la notion que le quai d'Orsay c'est mieux que le reste.* » Le sentiment de supériorité des agents du MAEDI dont ont fait part certains acteurs, du MEDDE notamment, dans les entretiens, semble donc avoir eu des conséquences directes sur l'organisation de l'équipe.

Une autre dichotomie est observable au sein de l'équipe : celle des profils professionnels. Un agent de l'équipe, qui ne fait partie ni des agents du MEDDE, ni de ceux du MAEDI et dispose donc d'un point de vue plus extérieur, explique dans l'entretien du premier juillet : « *une culture plus jeune, des gens stagiaires, des CDD, des gens qui sont venus par enthousiasme de la CoP ; et un autre groupe sociologique plus en place, plutôt les sous-directeurs, les gens qui ont des postes plus élevés, qui sont eux des gens des structures, des ministères en question. Un enthousiasme fort mais plus conservateur. (...)* *Un vrai choc des cultures là-dessus, une précarité forte dans un cas et des salaires faibles, dans l'autre cas une ambition de carrière de gens qui laissent passer les conférences les unes après les autres. Demain ils s'occuperont d'autre chose, après demain encore autre chose.* » Ce témoignage rappelle l'observation que nous avons faite plus haut dans la description de la hiérarchie. Le deuxième groupe que l'acteur évoque est celui des coordinateurs, qui passent effectivement d'un sujet à l'autre en fonction des priorités du Ministère dont ils dépendent et ont rejoint l'équipe en partie dans une logique de carrière.

Cependant, malgré les difficultés que l'on vient d'évoquer relatives au fait de travailler en équipe interministérielle, certains points ont facilité la cohésion de l'équipe. Le premier est le fait de regrouper tous les agents dans un seul lieu. Ceci facilite les interactions entre les différentes hiérarchies, comme le constate cet agent de l'équipe dans l'entretien du 2 juillet 2016 : « *Le fait qu'on ait assez vite colocalisé les deux ministères en septembre, ça a vraiment été une super expérience. C'est ça qui crée le sentiment d'équipe. On a dû plaider pour faire des réunions de service parce qu'il n'y en avait pas. Parce que*

finalement les deux hiérarchies ne se sentaient pas la légitimité de parler aux équipes de l'autre, du coup personne n'osait. » La colocalisation géographique de l'équipe semble avoir été un élément important dans la manière dont se sont joués les jeux d'acteurs lors de la préparation de la séquence LPAA.

I.4. LE LANGAGE COMMUN GÉNÉRÉ PAR LES ÉLÉMENTS DE DISCOURS DANS L'ÉQUIPE

Les membres de l'équipe LPAA ont créé et adopté des éléments de langage spécifiques qui engendrent ce que l'on pourrait appeler un « effet club ». On peut faire l'hypothèse qu'il s'agit d'un élément sur lequel l'équipe a compté pour assurer sa cohésion lors de la préparation de la COP. Le jargon ainsi élaboré fait écho à la définition du jargon faite par Béatrice Turpin (2002) qui le décrit comme un « parler propre à une profession, visant à faciliter la communication, à la rendre efficace. Le jargon est aussi un langage de **connivence**. » Mais au-delà du simple jargon, les acteurs ont développé un véritable langage qu'ils utilisent lors des entretiens que j'ai réalisés avec eux pour parler des éléments sur lesquels ils travaillent.

Commençons par lister et décrire certains des éléments que les acteurs utilisent le plus fréquemment. L'un des termes que les acteurs utilisent de la manière la plus répandue est « l'atterrissage à Paris », qui désigne ce à quoi la séquence ressemblera concrètement lors de la COP21. Le terme « inclusivité » fait également partie de ce langage, et désigne le fait d'intégrer un maximum d'acteurs dans les actions collectives. Cela peut aussi désigner un autre élément : le fait d'équilibrer les acteurs entre pays développés et pays en développement, Nord et Sud, hommes et femmes, etc... Ces deux termes sont réellement spécifiques à l'équipe, car ils ne sont pas utilisés dans le langage de communication vis-à-vis du grand public. Dans les critères du LPAA tels qu'ils sont présentés sur le site de la CCNUCC, qui fait référence, le terme d'inclusivité n'est pas utilisé dans le critère correspondant.

Les acteurs utilisent également de nombreux termes qui se réfèrent à leur système de valeurs, ou a moins à celui du LPAA. Par exemple, on retrouve de nombreuses occurrences du terme « action », souvent utilisé par les acteurs comme une opposition aux décisions. L'action représente ce que les acteurs non-étatiques entreprennent, soutenus par le cadre du LPAA, alors que les décisions représentent les accords signés entre les États. On retrouve ici un élément de l'approche duale des acteurs du LPAA par rapport aux COP, car ces dernières se positionnent dans une dynamique de décisions *top-down* plutôt que dans l'action. Mes observations me laissent penser que les acteurs utilisent cette opposition

linguistique pour légitimer leur travail. Ils souhaitent inscrire le LPAA dans une dynamique concrète, où ils peuvent caractériser leurs actions comme immédiates et concrètes. Il y a d'ailleurs un des critères du LPAA, le cinquième, qui impose de « présenter la mise en œuvre des engagements existants ». Sans être dans une opposition totale avec les négociations, les acteurs du LPAA semblent se démarquer par ce biais.

Enfin, les acteurs utilisent le terme « initiatives » pour parler des éléments qui figurent à l'agenda des solutions. Le terme « solutions » ne se réfère pas du tout à cela, mais plutôt aux innovations techniques qui permettent de donner vie à ces initiatives. Dans l'un des entretiens préliminaires, le 7 avril 2016, l'un des acteurs m'a repris sur ce terme : « *Donc vous utilisez le terme solution, mais il faut plus comprendre initiative, c'est ça ?* » Même si le LPAA est aussi appelé « agenda des solutions », les éléments qui y figurent sont bien désignés comme des initiatives.

Les acteurs utilisent également de nombreux acronymes, que l'on a, pour la plupart, également utilisés dans ce document. On peut par exemple citer le LPAA, les COP, la CCNUCC, l'ONU, le SGNU, le SG-COP21, le MEDDE, le MAEDI, l'UNEP, qui sont les principales institutions auxquelles les acteurs ont affaire. L'utilisation de ces acronymes semble participer de la cohésion de l'équipe, tous les acteurs parlant le même langage.

Turpin (2002) expose que les conventions linguistiques au sein d'une équipe professionnelle contribuent à organiser cette pratique, et « l'organisent justement du point de vue linguistique ». La connivence linguistique semble être un point important au sein de l'équipe LPAA ; elle permet de gommer les irrégularités liées au ministère dont chacun dépend pour permettre à l'équipe d'avoir une vraie cohérence.

Contrairement à ce que nous avons décrit et analysé jusque là, la concurrence entre les agents du MEDDE et ceux du MAEDI n'est pas un élément présent dans le discours des acteurs que j'ai rencontrés lors des entretiens. Il ne semble s'agir que d'un phénomène qui œuvre dans le sens d'une cohésion de l'équipe, qui s'est construite autour de l'élaboration de ce langage commun.

L'équipe LPAA est donc un ensemble d'acteurs aux profils différents, dépendants de ministères différents, réunis autour d'un projet commun : la création du LPAA et l'élaboration de sa formalisation à la COP21. Elle a été constituée spécifiquement pour l'occasion, et ceci a eu plusieurs conséquences. Tout d'abord des conséquences pratiques, comme le recrutement important d'acteurs avec un profil particulier et la co-localisation de tous les membres de l'équipe au sein des bureaux du MEDDE. Ceci a aussi eu des conséquences en termes de mobilisation des acteurs extérieurs à l'équipe. Les cabinets ministériels

concernés par le sujet, le MAEDI et le MEDDE, ont manifesté une mobilisation élevée et sont intervenus directement dans le processus décisionnel. Enfin, cette équipe a élaboré un langage commun de connivence entre les membres de l'équipe, malgré les disparités que l'on a citées plus haut.

II. De New York à l'été 2015, la création du Plan d'Actions Lima-Paris

L'équipe, au cours de sa construction et une fois en régime permanent, s'est fixé pour mission de construire un agenda de l'action, que les acteurs ont appelé Plan d'Action Lima-Paris. Les acteurs gouvernementaux, par le biais de cette équipe, tentent donc de proposer un encadrement pour les initiatives des acteurs non étatiques. Mais cette construction n'est pas naturelle et doit passer par des phases de négociations et de mises en relation entre de nombreux acteurs. La forme de cet objet n'était pas déterminée à l'avance, et les acteurs qui portaient le LPAA ont donc dû composer, en suivant leurs propres stratégies, pour aboutir à un objet.

Nous avons vu l'organisation de l'équipe à l'approche de la COP21, nous allons nous intéresser à la construction du LPAA et de sa séquence dans ce qu'on appellera la première phase, de la naissance de l'idée lors du Sommet de New York à la fin de l'été 2015, qui semble avoir été un tournant dans l'intensité du travail de préparation et de maturation de la séquence au sein de l'équipe LPAA. La première phase que nous allons décrire ici a davantage été une période de maturation du LPAA en tant que tel, plus que de la forme qu'il allait prendre lors de la COP21 (la fameuse « séquence »). C'est la période où les acteurs tirent des conclusions de ce qui se déroule lors de la COP20 à Lima, où ils entrent en discussions avec les porteurs d'initiatives et où ils négocient les critères du LPAA avec les trois autres partenaires : Pérou, SGNU et CCNUCC.

Nous allons donc voir dans un premier temps comment la conférence de Lima a été un élément important dans la perspective française de la construction du LPAA, puis nous étudierons la façon dont l'équipe française a pris contact et renforcé les relations avec les différents porteurs d'initiatives au cours de cette phase de construction. Par la suite, nous reviendrons sur les critères du Plan d'Actions afin de donner à voir ce qui se jouait lors de cette négociation entre les partenaires du LPAA. Enfin, nous nous intéresserons à la question de la volonté d'organiser des journées que les acteurs manifestent, et à questionner les arguments qui participent à les convaincre qu'il s'agit d'un levier d'action dans les COP.

II.1. LA CONFÉRENCE DE LIMA

La COP20 à Lima a été la dernière étape à grande échelle avant les négociations climatiques de Paris en décembre 2015. Elle a été un élément important pour les négociations, car elle a notamment produit un document de préparation à la négociation de la COP21. L'objectif des négociateurs était déjà d'obtenir un Accord reconnu comme ambitieux par les acteurs en 2015 lors de la COP21.

En marge de cette COP, s'est tenu un Action Day, premier de l'Histoire des COP sous cette forme. Il était inspiré du Sommet de New York et visait à mettre en avant principalement les acteurs non-étatiques qui entreprenaient des actions pour lutter contre le réchauffement climatique. Il était décrit comme un « high-level panel discussion » et a regroupé autour de la table des membres de gouvernements, des agences onusiennes, de la société civile, des scientifiques et des acteurs du secteur privé⁸².

Cet Action Day a marqué le début de l'intégration dans les COP de l'action des acteurs non-étatiques de manière encadrée par les gouvernements. L'une des conclusions que les acteurs ont présentées, c'est que les membres présents reconnaissent la nécessité de travailler ensemble pour mettre en place des actions concrètes pour limiter le réchauffement climatique. Le Ministre des Affaires Étrangères des Îles Marshall a résumé la dynamique reprise par le LPAA un an plus tard : « *The Paris alliance must mobilise everyone inside and outside the negotiation room.* »

Cependant, si cet Action Day était le premier dans son genre, il a été considéré comme insatisfaisant par les acteurs français que j'ai rencontrés après la COP21 avec l'expérience de la séquence que l'on connaît. Un membre de l'équipe française qui a travaillé sur l'Action Day de la COP21 explique : « *Le Pérou l'année dernière, il y avait un Action Day et c'était toute la séquence. La France a eu cette idée (...) de dire qu'on allait faire quelque chose de beaucoup plus ambitieux, qu'on avait besoin de beaucoup plus de temps pour exposer toutes les initiatives, on ne peut pas faire tout ça en deux jours, il faut vraiment qu'il y ait du temps de dispo pour montrer chacune des initiatives et l'Action Day qui serait le point culminant de tout ça.* »

L'Action Day a donc changé de rôle entre la COP20 et la COP21. Ces deux journées ne sont pas intervenues dans le même contexte. La séquence de la COP21 reposait sur un LPAA beaucoup plus abouti que l'année précédente, et les conférences thématiques étaient effectuées lors des différents focus de la semaine. En ce sens, la séquence LPAA était

⁸² Source : Site internet de la Fondation Mary Robinson : <http://www.mrfcj.org/resources/cop20-presidency-launches-climate-action/> consulté le 23/08/2016.

constituée d'un ensemble de focus qui reprenaient la logique du Sommet de New York en septembre 2014 et d'un Action Day qui résumait ces focus en y apportant un côté plus séduisant, ce que souhaitaient les acteurs. Dans l'entretien du 13 mai 2016, un agent de l'équipe LPAA explique : « *Donc finalement on s'est dit que c'était bien de faire un mix entre les deux, les initiatives solides et robustes qui montrent qu'on n'est pas que sur des paillettes, et quand même un peu des paillettes qui dépassent le truc solide, peut-être un peu compliqué à expliquer. Ceci, ça inspire le grand public.* » Les acteurs français expliquent donc ainsi la façon dont ils ont défini les objectifs de l'Action Day.

À l'issue de la COP20 à Lima, les acteurs qui travaillaient sur l'agenda de l'action ont globalement exprimé un sentiment d'insatisfaction vis-à-vis de ce qui avait été fait à Lima dans ce domaine. Toutefois, ceci est souvent mis sur le compte de la nouveauté de l'agenda de l'action par les acteurs de l'équipe française, qui utilisent eux-mêmes l'argument du manque d'exemple dans le domaine.

La COP20 a toutefois été un élément important pour l'agenda de l'action. En effet, il est inscrit dans le texte adopté à la COP20 que la CCNUCC : « *Note avec satisfaction la réunion de haut niveau de Lima sur l'action en faveur du climat organisée par le Président de la Conférence des Parties le 11 décembre 2014 et encourage le Secrétaire exécutif et le Président de la Conférence des Parties à organiser chaque année une manifestation de haut niveau pour renforcer la mise en œuvre de l'action en faveur du climat* »⁸³. L'équipe LPAA de la COP21 a donc été mandatée par le texte de la COP20 à réaliser un Action Day en 2015. Ce texte a servi de base pour l'élaboration de l'équipe et pour que celle-ci organise une séquence à Paris.

II.2. LA MISE EN CONTACT ET LE RENFORCEMENT DES RELATIONS AVEC LES PORTEURS D'INITIATIVES

Dans le processus de construction du LPAA et de sélection des initiatives, puis plus tard dans le but de proposer des « focus » cohérents avec le contenu du LPAA et les actions prises à l'échelle internationales, l'équipe interministérielle a établi des contacts avec les différents porteurs d'initiatives pour chacun des douze volets du LPAA. Les premiers contacts entre les porteurs d'initiatives et l'embryon de l'équipe LPAA se sont faits lors du Sommet de 2014, à New York, événement auquel certains membres qui étaient déjà dans l'équipe ont participé. Les contacts entre les porteurs d'initiative et l'équipe se sont ensuite

⁸³ Décision 1/CP.20 : Appel de Lima en faveur de l'action climatique. Point 21. Texte accessible sur le site de la CCNUCC : <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/fre/10a01f.pdf> consulté le 23/08/2016.

faits directement par le biais de la candidature au LPAA, des recherches de l'équipe sur les initiatives importantes qui existaient dans le monde et par les réseaux d'acteurs sectoriels, comme dans le cas du transport par exemple.

Le LPAA s'est construit, durant la période de sa naissance à l'été 2015, sur une relation d'interdépendance entre les porteurs d'initiatives et les quatre partenaires du LPAA. Les premiers avaient besoin des seconds pour promouvoir leurs initiatives et les reconnaître dans un dispositif encadré et présenté comme sélectif et valorisant, et inversement les partenaires LPAA avaient besoin d'initiatives qui correspondaient aux valeurs qu'ils souhaitaient intégrer. Il était également important, pour les acteurs des équipes LPAA, que les douze volets sectoriels soient couverts par des initiatives. Dans certains cas, comme le Transport, cela ne posait pas de problème, car les initiatives sont nombreuses, mais dans d'autres cas, comme sur le volet des Polluants climatiques à courte durée de vie, malgré cinq initiatives présentes actuellement⁸⁴, le volet ne repose que sur une initiative considérée comme solide par les agents de l'équipe LPAA. Un agent de cette équipe l'explique dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *En gros ce thème-là correspond à une coalition, à une initiative, pas à plusieurs. Enfin, il y a plusieurs initiatives dans ce champ-là, mais c'est essentiellement une initiative, la « coalition pour le climat et l'air pur ».* Les acteurs gouvernementaux assurent donc la cohérence du LPAA.

Nous allons, pour la suite, étudier l'exemple d'un volet qui semble intéressant dans la manière dont son focus a été pensé. Il s'agit du volet Transport, qui, en plus de posséder des caractéristiques particulières, m'a été décrit par les acteurs que j'ai rencontrés durant les entretiens. Le focus sur le transport a eu lieu le 3 décembre au matin et a duré une demi journée. Le focus possède la caractéristique d'avoir été co-organisé entre l'équipe française et un acteur appelé « initiative leader » par les agents du bureau. D'autres volets ont également vu leurs focus en partie délégués à des « initiatives leaders », comme les deux volets Énergie ou le volet Entreprises.

Cette « initiative leader » pour le Transport, c'est SLoCaT (Partnership on Sustainable Low Carbon Transport) et le Michelin Challenge Bibendum, deux réseaux d'acteurs qui se sont fédérés sous une seule bannière : PPMC, pour Paris Process on Mobility and Climate. Cette entité commune a été créée début 2015 en préparation de la CoP, particulièrement dans un but affiché par les acteurs de visibilité du transport durable⁸⁵.

⁸⁴ au 26 août 2016.

⁸⁵ « The PPMC was created in early 2015 to strengthen the voice of the sustainable transport community in the UNFCCC process, especially with a view to the upcoming Conference of Parties (COP21) in December 2015 in Paris. », d'après le site internet de PPMC, <http://www.ppmc-transport.org/about/>, consulté le 28/07/2016.

Les deux réseaux d'acteurs qui composent PPMC possèdent leurs particularités : SLoCaT a été créé en 2009 par Cornie Huigenza, géographe de formation, spécialisé dans la géographie des pays en développement. Il s'agit aujourd'hui d'une organisation d'une centaine de personnes, qui gèrent un réseau d'acteurs constitué de plus de 90 institutions, telles que des agences onusiennes, des ONG et des acteurs du privé.⁸⁶ Cependant, SLoCaT est en majorité constitué d'institutions publiques. SLoCaT est qualifié par un acteur lors de l'entretien du 30 juin 2016, comme ayant « très très peu d'influence privée. »

Depuis sa création et comme on l'a évoqué précédemment, SLoCaT a cherché à intervenir dans les COPs et à rester en tout cas proche de ces événements. L'objectif était d'avoir un impact significatif dans le domaine du transport sur les questions énergétiques, et étant constitué en grande partie d'institutions publiques ou associatives, les acteurs de SLoCaT ont accordé une grande importance à être présents dans les arènes où se jouent les décisions concernant les politiques environnementales : les COP. Le Secrétaire Général et fondateur de SLoCaT⁸⁷, l'explique dans l'entretien du 30 juin 2016 : « *We started about three years ago in Warsaw that we organized an transport day which is on a separate day in between the two weeks of negotiation to bring together all the transport stakeholders, and then it's clear that if you're able to work closely with the COP presidency, even though your work is focusing on non state actors, that it's more likely that you would be able to be influential.* »

Le deuxième acteur institutionnel, Michelin Challenge Bibendum (MCB) est davantage un réseau d'acteurs privés, bien que des acteurs du publics y soient aussi représentés. Il a été créé en 1998 par Patrick Oliva, électrochimiste de formation, qui a organisé 12 Challenge Bibendum, jusqu'en 2014 à Chengdu, où l'événement a réuni environ 250 acteurs du transport, d'après Patrick Oliva. « *On a eu l'occasion, entre 1998 et 2012, d'organiser presque tous les ans un grand événement dans des parties différentes du monde. On a tourné entre l'Europe, les Amériques et l'Asie, avec à la fois la Chine, le Japon, le Brésil, les USA, l'Allemagne, la France, on a tourné entre ces différents pays. Et pour terminer en 2014 au dernier que nous avons fait à Chengdu. Et là il y avait à peu près 250 entités, la plupart d'entre elles issues du monde privé, donc les constructeurs, Mercedes, etc... Mais également beaucoup du monde public. Des agences de l'ONU, la CE, etc...*

⁸⁶ « The SLoCaT Partnership on Sustainable Transport is a multi-stakeholder partnership of over 90 organizations (representing UN organizations, Multilateral and Bilateral development organizations, NGOs and Foundations, Academe and the Business Sector). », d'après le site internet de SLoCaT, <http://www.slocat.net/about-slocat>, consulté le 28/07/2016.

⁸⁷ d'après le site internet de SLoCaT, <http://www.slocat.net/slocat-secretariat>, consulté le 28/07/2016.

Donc voilà, 250 grandes entités mondiales, qui ont convergé sur Chengdu pour essayer de montrer que cette vision nouvelle était faisable et hautement souhaitable, absolument indispensable. »

Le Challenge en lui-même a émergé du constat porté par Michelin que le transport devait passer par une phase de transition pour être moins émetteur en carbone. À chacune de ses occurrences, l'objectif affiché de l'événement est de proposer des alternatives aux modes de transport actuels, et pas seulement au niveau de la route, qui soient moins émetteurs en carbone.

Au-delà des événements annuels organisés par Michelin, le Challenge Bibendum est également un très important réseau d'acteurs du transport, essentiellement privés, qui a donc représenté, aux yeux des agents du bureau Changement Climatique, un candidat de choix à qui dédier l'organisation d'une journée focus. Le fait que ce réseau regroupe des acteurs de tous les modes de transport semble aussi avoir été un élément important, pour la représentativité qu'il apportait.

Ces deux réseaux d'acteurs, SLoCaT et Michelin Challenge Bibendum, se sont donc fédérés début 2015 sous la bannière PPMC, créant un grand réseau d'acteurs du transport contenant à la fois des acteurs institutionnels publics et privés. Comme on l'a mentionné plus haut, ces deux réseaux accordent de l'importance à être présents dans les arènes de négociations internationales. Ils sont donc rentrés en contact avec l'équipe interministérielle en charge de préparer la séquence LPAA, en amont de leur unification en PPMC. Un acteur de l'équipe interministérielle sur le LPAA témoigne : *« Suite à ma prise de poste, j'ai eu l'occasion d'être très vite en contact avec SLoCaT, enfin le secrétaire général de SLoCaT. (...) Et assez rapidement ils nous ont rencontrés, on a pu avoir des discussions en 2014, assez ouvertes sur les enjeux de la COP 21, où SLoCaT s'est présenté. Dans une logique de réseau ils rencontrent un peu les personnes dont ils se disent qu'elles vont avoir un rôle important à l'avenir, et par ailleurs, un peu plus tard, on a été approché par Michelin, en la personne de son directeur à la prospective, qui a mis en avant le fait que Michelin organise tous les deux ans environ un grand événement, le Michelin Challenge Bibendum, qui est assez transversal et réunit environ 10 000 personnes dans les acteurs du transport, c'est un truc assez gros. Et ils ont cette expérience de l'organisation de ce type d'événements. Ils ont misé à travers cet événement la coopération, indirectement. Et donc ils ont mis en avant ces choses-là pour dire qu'ils avaient des idées sur la COP 21, que l'enjeu de la décarbonisation des transports est important, et ils ont une position progressiste sur la question. »*

Les relations entre l'équipe LPAA et le réseau PPMC se sont construites autour d'un événement marquant. Le 26 mars 2015 de 9h à midi, PPMC organise une réunion avec certains de ses membres et collaborateurs (« stakeholder meeting ») pour présenter la structure nouvellement créée, et Nicolas Paris, représentant le bureau changement Climatique et Maîtrise de l'Énergie est invité⁸⁸ en sa qualité d'expert transport de l'équipe. La réunion a lieu au Palais Brongniart, à Paris. Les objectifs de cette réunion, tels qu'affichés dans la présentation de la réunion⁸⁹, sont de ratifier le concept de PPMC et d'encourager son développement futur, de commencer une discussion sur les messages à propos de la mobilité et du climat, et de discuter les arrangements organisationnels autour de PPMC.

À cette réunion, 50 personnes sont présentes, représentant des gouvernements, le secteur privé, des organisations internationales et des associations et organisations de transport⁹⁰. Comme mentionné, le gouvernement français est représenté, en les personnes de Nadine Asconchilo et Nicolas Paris, qui fait partie de l'équipe LPAA. On y trouve aussi Tracey Raczek, du bureau du Secrétaire Général des Nations Unies, qui a été très impliquée dans l'organisation du focus transport. Son nom revient dans plusieurs des entretiens que j'ai menés. Les invitations ont été faites par les deux partenaires PPMC (SLoCaT et MCB).

À l'occasion de ce rassemblement, certains jeux d'acteurs sont observables. Les représentants de l'équipe LPAA passent un message sur un enjeu que les acteurs mettent beaucoup en avant au sujet du LPAA et dont nous avons déjà parlé : l'inclusivité. Ici, le message se décline en deux volets : l'inclusivité dont doit faire preuve PPMC vis-à-vis de tous les acteurs, afin d'éviter l'effet club qui consiste à valoriser uniquement les membres du réseau déjà impliqués et à en intégrer peu de nouveaux. Le deuxième volet concerne l'inclusivité vis-à-vis des pays du Sud, condition *sine qua non* du LPAA, puisqu'elle fait partie des critères d'éligibilité des initiatives qui figurent à l'agenda des solutions. L'un des agents de l'équipe LPAA explique, dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *Mais j'ai quand même passé le message d'ouverture à tous les acteurs pour que ce truc-là ne devienne pas un club, même si c'est sûr que SLoCaT ils veulent avoir de nouveaux membres qui vont mettre un peu d'argent, et financer ses activités de base, son secrétariat... Mais je voulais que ça*

⁸⁸ D'après le compte-rendu de la réunion, « Summary Stakeholder Meeting "Paris Process on Mobility and Climate". », consultable en ligne : http://www.slocat.net/sites/default/files/u13/minutes_ppmc_stakeholder_meeting_march_26_draft_0.pdf, consulté le 30/07/2016.

⁸⁹ Voir le site internet de SLoCaT : <http://www.slocat.net/event/1430>, consulté le 30/07/2016.

⁹⁰ La liste complète des participants est disponible dans le compte rendu de la réunion, accessible ici : http://www.slocat.net/sites/default/files/u13/minutes_ppmc_stakeholder_meeting_march_26_draft_0.pdf, consulté le 30/07/2016.

reste quand même quelque chose d'ouvert, qui mobilise les acteurs porteurs d'engagements, qui veulent faire quelque chose pour la CoP 21, afin qu'ils puissent quand même trouver une place dans ce genre de plateforme. Et le deuxième sujet, c'est l'inclusivité vis-à-vis des pays en développement, les partenaires du Sud, puisqu'en considérant le deuxième pôle de la plateforme, entreprise française, je me suis dit qu'il ne fallait pas que ça amène un accent sur les pays développés, étant donné que la question de la participation des pays en développement dans le LPAA est importante, j'ai passé ce message-là aussi lors de cette réunion. »

Ceci donne donc à voir une partie des relations qu'a créées l'équipe LPAA avec les différents porteurs d'initiatives. Cet exemple n'est bien sûr pas exhaustif, sur d'autres sujets la France ne s'est que peu impliquée car le volet était plutôt géré par l'un des trois autres partenaires. De plus, dans certains cas, l'équipe se contentait de fournir une évaluation sur les initiatives pour déterminer si elles correspondaient à « l'esprit » du LPAA, sans pour autant faire des porteurs de ces initiatives des partenaires. Néanmoins, cette organisation donne à voir certains leviers d'action que les acteurs des « initiatives leaders » peuvent utiliser pour mener leurs propres stratégies.

II.3. LA NÉGOCIATION DES CRITÈRES DU PLAN D' ACTIONS

Un autre élément du cadre du LPAA élaboré par l'équipe, qui vise à contrôler les acteurs non étatiques qui œuvrent sous l'égide du LPAA, ce sont ses critères. Nous avons déjà décrit et expliqué les critères du LPAA et ce à quoi ils correspondaient en termes de valeurs que le LPAA emprunte à la COP. Cependant, dans cette partie sur la préparation de l'équipe française, nous allons tenter de dépeindre la manière dont ces six critères ont été négociés par l'équipe française avec ses trois partenaires du LPAA.

Tout d'abord, les avis divergent au sein de l'équipe sur la façon dont les critères ont été définis et négociés. Certains agents témoignent que, pour eux, les critères sont apparus de manière naturelle. L'un des acteurs a expliqué, dans l'entretien du 13 mi 2016 : « *Tous les critères sont venus naturellement car c'était dans l'ADN du LPAA dès le départ.* » Cependant, on va faire l'hypothèse que ça n'a pas été aussi simple que cela. Les idées étaient peut-être partagées par les partenaires, au travers de cet « ADN » du LPAA, mais il reste toujours la question de la formulation et de la validation des critères par les quatre partenaires du LPAA.

La première question que l'on se pose est : qui a proposé les critères du LPAA à l'origine ? D'après un agent haut placé dans l'équipe LPAA dans l'entretien du 13 juin 2016, c'est à l'initiative du SGNU que l'idée de critères est apparue : « *c'est le SGNU qui nous a dit que eux ils avaient sélectionné, ils avaient utilisé un certain nombre de critères, parce que sinon ils avaient tout et n'importe quoi qui se présentait. Donc ils nous ont convaincus de faire des critères.* » On retrouve ici l'aspect précurseur du SGNU dans la construction du LPAA et la sélection des initiatives, car le SGNU avait été confronté à la question de la sélection lors de l'organisation du Sommet de New York, le 23 septembre 2014.

Certains critères semblent tout de même avoir été proposés par la France, comme l'explique un acteur de l'équipe interministérielle dans l'entretien du 14 mai 2016 : « *on était une petite équipe projet transversale, avec la sous-directrice que tu viens de voir⁹¹, Sylvie Lemmet, on était quatre ou cinq quoi. On a fait des réunions de brainstorming, et c'est à travers ces réunions qu'on a été amené progressivement à avoir les idées plus claires sur les critères. Après bien sûr tout cela est amené à constituer des propositions auprès de nos partenaires du LPAA, les critères ont été actés dans ce cadre là.* »

Chacun des quatre partenaires semble donc avoir pris une part dans l'élaboration et la proposition de critères aux trois autres partenaires, ce qui a donné lieu à des négociations importantes entre les partenaires. Dans l'entretien du 13 juin, l'agent précédent témoigne : « *Les Nations Unies ont été utiles. C'est-à-dire que nous on a fait une première proposition, et en discutant avec eux... Alors à chaque fois il fallait faire tout un tour, on a demandé aux péruviens, qui revenaient avec d'autres critères, la CCNUCC, le SGNU, et tout ça.* »

Finalement, les quatre partenaires considèrent, sur conseil du SGNU, qu'il est important de limiter le nombre de critères, mais que ceux-ci contiennent le fameux « ADN » du LPAA, comprendre son système de valeurs. Un acteur de l'équipe explique : « *On en avait mis trop [des critères, NdA] d'une certaine façon, alors qu'au fond il n'y en a que quelques-uns qui sont vraiment utiles.* »

Une fois que les types de critères ont été acceptés par tous les acteurs, ces derniers ont dû définir les pondérations entre les critères et les seuils à partir desquels une initiative donnée satisfaisait ces critères. La question de l'interprétation des critères est un levier d'action pour les acteurs afin de défendre une initiative qui sert leur propre stratégie au détriment d'une autre. Un agent de l'équipe, qui a pris part activement à l'élaboration de ces critères, propose un témoignage précis sur cette question dans l'entretien du premier juillet : « *Ce qui se passait c'est que vous aviez autour de la table des gens qui avaient une vision différente de la pondération entre les critères, de l'importance relative de chacun, voire*

⁹¹ Véronique Massenet

même de leur définition. Exemple : l'inclusivité nord-sud, évidemment gros débat. Est-ce qu'on doit exclure l'initiative si elle n'inclut pas assez de gens du sud ? Est-ce qu'une personne du sud si elle est de qualité, une grosse banque de développement d'Afrique du Sud par exemple, est-ce qu'elle est suffisante pour considérer que c'est inclusif ou est-ce qu'il en faut plusieurs ?

On croisait sans arrêt des nomenclatures et des typologies, et chacun, à travers sa vision à lui, avait une opinion de températion relative des choses. Soit j'accorde plus d'importance au secteur privé donc s'il y a un acteur privé, pour moi ça sauve le dossier, soit j'accorde plus au secteur associatif ou citoyen, auquel cas s'il y a un seul citoyen ça suffit à mon bonheur. Du coup je défends le dossier. Ça c'est pour l'inclusivité. Par exemple Sylvie Lemmet était très attachée au fait que le critère des objectifs chiffrés apparaissent à Paris. C'était donc pris en compte très fortement. Alors que d'autres, comme moi par exemple, si l'initiative était vraiment de très bonne qualité, je défendais le fait qu'elle puisse être à Paris, dans le LPAA même si elle ne présentait pas tout d'ores et déjà à Paris. » Dans ce témoignage, il est clair que les critères, même une fois actés, continuaient de faire débat dans la manière de les appliquer, chaque acteur se positionnant selon ses priorités et ses attentes particulières. La notion d'appartenance à un certain type de réseau est aussi un élément important. Un acteur qui a plutôt tendance à soutenir un réseau en particulier va être plus enclin à faciliter l'intégration des initiatives sur le critère de l'inclusivité par exemple, comme nous l'avons vu dans la citation.

Au-delà de la pondération des critères, qui constituait pour les acteurs un moyen de faire valoir leurs intérêts, les critères ont été d'un commun accord conçus pour être volontairement exigeants. Dans l'entretien du 13 mai 2016, un agent de l'équipe LPAA explique : « *Ce qu'on voulait avec le LPAA c'est se concentrer sur quelques dizaines d'initiatives qui ont un impact fort et amènent quelque chose en termes de coopération.* » Les acteurs s'étaient donc fixé comme objectif le fait que les critères — qui constituent le seul moyen de sélection des initiatives — devaient être suffisamment « durs » pour que seul un petit nombre d'initiatives dans le paysage international satisfassent tous les critères en décembre 2015. Les acteurs ont défini leur objet en lui conférant des conditions d'entrée pour garder le contrôle de son aspect final, en l'occurrence le nombre d'initiatives sous le label LPAA et les caractéristique qu'une initiative devait présenter pour que ses porteurs puissent avoir droit de parole à la COP, durant la « séquence LPAA ».

II.4. LA VOLONTÉ D'ORGANISER DES JOURNÉES

Dans cette partie, nous allons mener une réflexion sur la question de savoir pourquoi les acteurs qui revendiquent agir pour le climat sont persuadés que l'influence qu'ils peuvent avoir dans ce domaine passe par le fait d'organiser des journées sur ces sujets. C'est en effet une idée répandue parmi les porteurs d'initiatives contre le réchauffement climatique et les réseaux d'acteurs sectoriels. On peut citer l'exemple de SLoCaT, un réseau important d'acteurs du transport, essentiellement publics. Un des membres fondateurs de SLoCaT explique, dans l'entretien du 30 juin 2016, les objectifs qu'il défend aujourd'hui derrière la création du réseau, ainsi que les méthodes qu'il considère comme indispensables : « We set this up in 2009, and the idea was really like : « *how do we influence global policies on sustainable development and climate change ?* » So we discovered that if you want to be effective in this context, in terms of climate change, you need to be active in the COPs, (...) and then it's clear that if you're able to work closely with the COP presidency, eventhough your work is focusing on non state actors, that it's more likely that you would be able to be influential. »

Les acteurs de l'équipe et les porteurs d'initiatives sont *a fortiori* persuadés que le fait d'organiser des journées était un bon moyen de faire peser dans la balance l'action climatique portée par des acteurs non étatiques. Aucun acteur n'a évoqué lors des entretiens une alternative à ces journées.

L'action pour le climat a sans doute besoin d'être communiquée, au grand public et aux partenaires de l'action climatique comme les équipes gouvernementales ou les ONG. Cependant, le fait que les acteurs organisent des « journées » en les considérant comme principal vecteur de leurs actions nous questionne sur ce point que les acteurs semblent considérer comme évident. Comme on l'a vu au paragraphe précédent, les têtes pensantes de certains réseaux d'acteurs qui organisent des « side-events » durant les COP considèrent que c'est le meilleur moyen d'être « influent » sur les questions de politiques environnementales. Il s'agit de réseaux de lobbying qui œuvrent *via* la sphère publique pour étendre leur influence auprès des négociateurs.

D'autre part, il s'agit aussi d'un raisonnement que tiennent les acteurs des équipes gouvernementales et des présidences de COP. L'organisation d'un Action Day à Lima en est un bon exemple. L'organisation de la séquence LPAA à Paris en est un meilleur encore. L'équipe LPAA est partie du simple constat qu'une journée à Lima ou une demi journée à New York n'étaient pas suffisantes, et a donc pris la décision d'en organiser davantage. La méthode en elle-même ne semble pas avoir été remise en question lors de la construction de la séquence. Les principes du LPAA et son fonctionnement sont certes novateurs dans le

domaine de l'action climatique, mais la manifestation que les acteurs lui ont donnée lors de la COP21 est en fait une reprise de ce que faisaient déjà les réseaux d'influence et de lobbying sectoriel auparavant.

Sans pour autant adopter une attitude prescriptive, on peut se demander quelles sont les raisons qui font que les acteurs qui participent à l'élaboration des COP utilisent l'organisation de journées pour créer leurs actions. En effet, les acteurs ne présentent pas ces journées uniquement comme des lieux d'expositions de leurs actions déjà engagées. Ces journées sont construites pour être aussi le lieu où se fait l'action, où se créent les initiatives. Un acteur de l'équipe LPAA utilise d'ailleurs, lors de l'entretien du 2 juin 2016, la formule : « *Les initiatives qui ont été lancées à Paris lors du focus, elles continuent à se développer* ». Ce constat a aussi été fait par les acteurs de l'équipe française à propos du Sommet de New York du 23 septembre 2014. Au-delà de leur dimension d'exhibition, les acteurs intègrent donc dans les journées des objectifs de construction de l'action.

En poussant ce raisonnement, et grâce aux témoignages des acteurs, il semble même que la communication autour de ces événements soit un aspect secondaire, et que la construction et le lancement des initiatives soit ce qui importe le plus aux acteurs qui organisent ces « focus ». Comme le dit un agent de l'équipe LPAA dans l'entretien du 2 juin 2016, « *En fait ça a juste cristallisé un mouvement, qui aujourd'hui ne fait que se poursuivre. Donc qu'on ait communiqué ou pas, à mon sens ce n'est pas le plus important, c'est qu'il y a une dynamique qui s'est lancée à ce moment-là, presque inscrite dans le marbre.* » La séquence LPAA semblait donc s'adresser, pour les acteurs, davantage à la sphère diplomatique et aux acteurs engagés sur le climat plutôt qu'au grand public, à l'exception peut-être de l'Action Day, qui lui était organisé pour mettre en avant le dispositif LPAA auprès de la « société civile ».

C'est une hypothèse qui est corroborée par le témoignage d'un acteur extérieur à l'équipe, puisqu'il travaille pour Michelin. Dans l'entretien du 30 juin 2016, l'échange suivant a eu lieu :

« **Pierre Marques** : *J'ai eu la sensation en faisant la revue de presse sur le sujet que la séquence LPAA avait été un petit peu moins médiatisée que ce qui était voulu au départ. Quel est votre avis là-dessus et comment vous l'expliquez si vous êtes d'accord avec ça ?*

Acteur : *C'est tout-à-fait vrai ! Je crois que c'est un fait ce que vous dites, mais au fond c'est assez normal je dirais, même si on aurait, du côté LPAA, aimé que ce soit plus médiatisé. Je pense que l'objectif de CoP 21 c'était d'arriver à un accord diplomatique, à l'accord entre les gouvernements et c'est ça qui était le point d'orgue de cette CoP 21, et*

objectivement il faut vraiment s'en féliciter. La partie agenda des solutions n'avait été conçue que comme finalement un élément de démonstration, je dirais même de pression... »

Pour cet acteur, la séquence LPAA organisée à Paris s'apparente clairement plus à une opération de lobbying, ou en tout cas d'influence, auprès des négociateurs de la COP. Ce témoignage fournit une analyse de la citation que l'on a vue plus haut, où l'acteur affirmait que c'était en organisant des journées lors des COP que l'on devenait influent.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que les acteurs se félicitent de leur réussite en citant notamment le fait que les négociateurs aient reconnu leur action lors de la COP. Le texte de l'Accord de Paris précise : « *Se félicite des efforts déployés par les entités non parties afin de développer leurs actions en faveur du climat, et encourage l'affichage de ces actions sur le portail des acteurs non étatiques pour l'action climatique.* »⁹² D'ailleurs, les acteurs utilisent le fait que la séquence figure dans le texte comme une preuve de la reconnaissance de leur action par les négociateurs : « *on se rend compte quand même après coup qu'ils [les négociateurs, NdA] ont bien perçu que ça existait, ça a quand même été mis dans le texte, c'est pas le hasard. Et ce sujet de l'Action est maintenant assez bien percolé.* », témoigne un acteur de l'équipe interministérielle lors de l'entretien du 26 mai 2016.

L'organisation de journées lors des COP semble donc être une pratique reconnue parmi les acteurs, qu'ils soient gouvernementaux ou pas. Ceci ne prouve cependant pas que l'organisation de journées soit en effet un moyen de pression et d'influence efficace et intéressant pour les acteurs, mais c'est un de ceux utilisés malgré tout. En réalité, des acteurs indépendants organisent des « *side-events* » de manière classique et établie. La spécificité de notre cas réside dans le fait que le pays organisateur et hôte de la COP a cette fois-ci organisé toute une séquence de « *side-events* » en s'inspirant de la pratique habituelle des réseaux d'acteurs non-gouvernementaux.

C'est donc au travers de ces différents prismes — la conférence de Lima, la volonté d'organiser des journées, la mise en contact et le renforcement des relations avec les porteurs d'initiatives et la négociation des critères — que l'on a entrevu la construction du LPAA pendant ce que l'on a décrit comme sa première phase. Nous n'avons pas encore traité de sa concrétisation à Paris, mais cela semblait une étape préliminaire importante pour comprendre le système de valeurs du LPAA, la façon dont il est gouverné et les relations que les acteurs ont établies entre eux.

⁹² Point 118 de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, consultable sur le site internet de la CCNUCC : <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/l09f.pdf> consulté le 25/08/2016.

III. La séquence comme une vitrine du Plan d'Actions Lima-Paris

La construction de la séquence pose problème aux acteurs de l'équipe LPAA pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il s'agit de donner une réalité concrète à un objet, le LPAA, qui n'en n'a pas originellement. C'est un objet qui vise à regrouper des initiatives qui ont des critères communs sous une même bannière et avec un encadrement de la part des quatre institutions qui siègent au comité de pilotage. En aucun cas la réalisation d'objets concrets ne fait partie de ce qui est naturel pour les équipes du LPAA.

Le deuxième défi que les acteurs de l'équipe française ont dû affronter, c'est celui de devoir trancher avec l'existant. Les acteurs ont placé le LPAA dans une dynamique qui consiste à montrer que l'on peut « faire de l'action climatique » autrement. Il est donc primordial pour les acteurs de pouvoir montrer que la forme concrète du LPAA à Paris tranche avec ce qui est fait habituellement en termes de « *side-events* ». La séquence qui a eu lieu à Paris a donc été pensée par les acteurs comme un objet qui devait donner à voir ce qu'était le LPAA, sans ressembler — au moins du point de vue des acteurs — aux événements classiques.

Nous allons donc montrer ici la façon dont les acteurs définissent leur objet à travers le rôle et les valeurs qu'ils lui confèrent, et comment ils se positionnent vis-à-vis des événements qui entourent cette réalisation, que ce soit lors de la COP21 ou des COP précédentes. On montrera en premier lieu comment les acteurs ont choisi de donner une consistance au LPAA, puis leur positionnement par rapport à la COP20, et enfin les objectifs que les acteurs défendent pour la réalisation des journées focus et de l'Action Day.

III.1. DONNER UNE CONSISTANCE AU PLAN D' ACTIONS LIMA-PARIS

Comme nous l'avons vu plus haut, le LPAA est un dispositif qui ne possède pas de forme concrète par essence. Il s'agit d'un réseau d'acteurs fédérés par des principes communs qui ont la forme de critères, que le comité de pilotage du LPAA s'est chargé d'élaborer. Les porteurs d'initiatives conduisent les actions pour lesquelles ils se sont engagés auprès du LPAA et les agents du LPAA vérifient que les engagements sont bien tenus.

Cependant, il semble important pour les acteurs que le dispositif dans lequel ils s'investissent revête une forme concrète lors de la COP21. On peut faire des hypothèses

sur les causes de cette volonté de montrer ce qu'est le LPAA. La première, c'est que le fait de donner une réalité tangible au LPAA permet au comité de pilotage de renforcer son action. En effet, la possibilité de donner une tribune aux porteurs d'initiatives reconnues par le LPAA est une ressource importante pour les équipes, notamment l'équipe française. L'accès à la scène est un élément important pour les porteurs d'initiatives. Dans l'entretien du premier juillet 2016, un acteur de l'équipe LPAA corrobore cette hypothèse : « *Évidemment, toutes les initiatives la première question c'était « est-ce que je peux être sur la scène à l'Action Day ? » Ils avaient tous vite compris* ».

Au-delà de l'aspect concret donné au LPAA dans ces conditions, le fait de donner la parole, au sens littéral, aux porteurs d'initiatives est un facteur important pour eux. On le voit grâce au fait qu'ils étaient très volontaires et mobilisés autour de la séquence LPAA, d'après les acteurs que j'ai rencontrés. Pour l'équipe et les porteurs d'initiative, ceci offre une forme de reconnaissance aux acteurs qui ont fait l'effort de créer des initiatives répondant aux critères volontairement exigeants du LPAA.

La deuxième hypothèse qui explique l'importance pour les acteurs de l'équipe à ce que le LPAA revête une forme concrète à la COP21, c'est que cette concrétisation permet aux acteurs de l'équipe d'exister dans la COP. Ce sont des acteurs qui ne sont pas négociateurs, mais qui se légitiment dans la COP en proposant l'affichage d'un dispositif qui est officiel, gouvernemental et qu'ils présentent comme innovant. Les acteurs de l'équipe se créent donc une place dans un événement en construisant pour l'occasion un objet qui doit être l'incarnation de leur travail de la ou des dernières années.

Enfin, la dernière hypothèse consiste à supposer que, pour les acteurs, ce qui ne possède pas de réalité concrète n'existe pas aux yeux des autres. Les membres de l'équipe sont investis dans le développement du LPAA et semblent y croire, mais agissent comme pour prouver que cet objet existe bien, en en créant une représentation que chacun peut observer. Cette représentation est notamment à l'attention des négociateurs, qui représentent un enjeu pour l'équipe LPAA car ce sont eux qui décident de faire figurer la concrétisation du LPAA dans le texte, ou de ne pas le faire.

Partant de cette volonté de donner corps à un objet qui n'en avait pas, les acteurs ont donc dû choisir la forme qu'ils estimaient la plus adaptée à présenter les initiatives du LPAA. Il existe de nombreuses manières, autres que les journées de présentation, pour donner corps à un dispositif. On peut par exemple citer la production de documents de présentation, de documents plus techniques, des stands dans l'espace de la COP, un salon dans Paris, ou au moins à l'extérieur du Bourget. Sans avoir étudié précisément la faisabilité

de ces alternatives, on peut tout de même les mentionner à titre d'exemples. Un objet qui n'a par essence pas de forme peut être présenté, véhiculé via de nombreuses réalisations différentes.

Seulement, les acteurs semblent avoir considéré qu'il était naturel (pour eux) de procéder en organisant des journées. Aucun des acteurs que j'ai rencontrés ne m'a mentionné le fait qu'une autre alternative avait été étudiée, et je n'en ai pas non plus trouvé de traces dans les documents de travail auxquels j'ai eu accès. Les acteurs semblent s'être eux-même directement orientés vers le format auxquels ils sont habitués et qui fait office de norme au sein des COP. Ce constat fait écho aux théories sur les politiques publiques, qui montrent que le changement est rare, lent et incrémental. C'est le phénomène de « *path dependence* » (Pierson, 2000). Dans les événements LPAA de décembre 2015, les acteurs se sont très fortement inspirés de ce qui était fait classiquement dans les « *side-events* ».

Malgré ce que prétendent les acteurs qui ont organisé la séquence, celle-ci semble tout de même revêtir une forme assez classique au sein des COP. Un agent de l'équipe LPAA témoigne, dans l'entretien du 2 juin 2016, de cette volonté affichée de la part de l'équipe LPAA, au moins au début, de produire des événements nouveaux, ou novateurs : « *Au début on dit qu'on va faire quelque chose de complètement nouveau, très innovant, surtout il faut que ça aille vite, il ne faut pas que les gens lisent leurs notes, il faut révolutionner les choses.* » Nous verrons plus loin que les acteurs défendent l'innovation de ce qu'ils ont produit en mobilisant d'autres arguments, mais la forme générale en journées de conférences semblait posée par les acteurs comme socle de départ sur lequel construire toute la séquence, sans que cela ait été questionné.

L'une des hypothèses que nous pouvons mettre en place ici, c'est de considérer que le LPAA, au-delà de regrouper et de labelliser des initiatives, a aussi mobilisé les compétences des différents acteurs qui l'entouraient, et des porteurs d'initiatives en particulier, pour organiser ces journées. Certains des porteurs d'initiatives, comme SLoCat que nous avons déjà évoqué, possédait déjà cette expérience d'organisation de journées durant les COP en amont de la COP21, puisque ce réseau d'acteurs organise des « *side-events* » depuis la COP19 à Varsovie.

Pour accompagner cette hypothèse, on peut également remonter aux origines de la forme des événements de ce qui était alors l'embryon du LPAA. Au Sommet de New York, qui constitue à l'unanimité des acteurs que j'ai rencontrés le premier événement précurseur, à grande échelle et encadré par l'ONU de ce qui deviendra ensuite le LPAA, la forme adoptée était celle de conférences, où chacun explique tour à tour, sur scène ou face à une assemblée, l'étendue et les perspectives de son action. L'Action Day de Lima a pris cette

forme-là également. Sur un objet qui est alors très récent et n'a pas eu beaucoup d'événements organisés à son sujet, la forme est celle que l'on connaît.

Si les acteurs défendent le fait qu'ils ont insufflé une nouveauté dans le concept des journées LPAA, cette nouveauté ne transparaît pas dans le choix de la forme qui donnera corps au dispositif du LPAA. Les acteurs se positionnent davantage dans une dynamique de continuité de ce qui a été fait avant sur le LPAA, qui s'inscrit dans le carcan classique des événements organisés par l'ONU. Cependant, les acteurs témoignent d'une grande attention à faire évoluer et croître ce dispositif, et surtout à *montrer* qu'il croît.

III.2. LA VOLONTÉ AFFICHÉE DE « DÉPASSER » LIMA ET NEW YORK

Si la séquence LPAA ne se spécialise et n'innove pas grâce au choix du type d'événements, les acteurs de l'équipe LPAA ont pris le parti d'organiser une séquence plus imposante en termes de temps, de participants et de médiatisation au sein de la COP. Ils se différencient davantage des occurrences précédentes sur le sujet LPAA par l'ampleur de leur construction que par la forme, classique, des journées-conférences. Nous allons ici voir comment l'équipe LPAA s'est positionnée dans son environnement et a construit sa concrétisation du LPAA à Paris.

Tout d'abord, l'équipe française est forte d'un objet encore balbutiant à la conférence de Lima, le LPAA. L'équipe s'est appuyée en grande partie sur ce qu'elle avait construit lors de la première phase, de la naissance du concept à l'été 2015, pour faire émerger cette séquence. À Lima, il y avait eu un Action Day unique qui faisait office de séquence et posait les prémisses du LPAA et de la séquence que les acteurs ont organisée à Paris. L'équipe française s'est donc armée durant l'année 2015 en construisant le LPAA et est arrivée à la COP21 avec un matériau de base plus fourni et abouti que celui dont l'équipe péruvienne disposait pour préparer la COP20. Les acteurs se sont mobilisés tout au long de l'année, et pas seulement les acteurs de l'équipe française, pour, comme on l'a vu plus haut, établir et négocier les critères, sélectionner les initiatives en appliquant ces critères, rentrer en contact avec les porteurs d'initiatives, etc... Un agent de l'équipe LPAA explique : « *on a notamment tout au long de l'année dernière travaillé à la mobilisation des acteurs non étatiques : appuyer leurs événements, les rendre visibles, essayer de les orienter dans un sens particulier qui était pour nous la prise d'engagements.* » Rien que dans la construction du

LPAA, l'équipe française tranche avec l'aspect embryonnaire du dispositif lors de la COP20 en 2014.

Malgré le fait que certains acteurs du LPAA considèrent *a posteriori* que l'Action Day de Lima n'était pas suffisamment abouti, le texte adopté lors de la COP20 a tout de même précisé que la COP21 de 2015 devait comporter un Action Day, qui réunirait des personnalités « de haut niveau » pour mettre en avant les actions des acteurs non-étatiques sur le climat. Les acteurs se saisissent de ce « mandat » fait à l'équipe française pour expliquer et justifier la naissance de la séquence, qui est souvent présentée par les acteurs de l'équipe comme une « excroissance », une prolongation de cet Action Day obligatoire. Les acteurs expliquent que le mandat a été rendu possible par l'équipe péruvienne, déjà impliquée dans cet agenda de l'action en 2014. Dans l'entretien du 26 mai 2016, un agent de l'équipe LPAA explique : « *On avait ce mandat qui venait de Lima, qu'on a quand même poussé, surtout beaucoup le Pérou, il faut leur reconnaître ça. Ils ont fait un gros gros travail, leur Ministre a été très impliqué là-dessus.* » Un agent de l'équipe explique aussi, dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *Le Pérou l'année dernière, il y avait un Action Day et c'était toute la séquence. La France (...) a eu cette idée de dire qu'on allait faire quelque chose de beaucoup plus ambitieux, qu'on avait besoin de beaucoup plus de temps pour exposer toutes les initiatives, on ne peut pas faire tout ça en deux jours, il faut vraiment qu'il y ait du temps de disponible pour montrer chacune des initiatives et l'Action Day qui serait le point culminant de tout ça.* » On retrouve ici la comparaison avec Lima et le fait que l'équipe française souhaitait réellement trancher avec la « faible ambition » de la réalisation de Lima sur l'agenda de l'action. Les acteurs de l'équipe LPAA se sont donc réellement emparés de ce mandat pour l'amplifier et exister dans la COP21.

Même si certains acteurs présentent la séquence comme *a priori* « ambitieuse et étalée sur la durée de la COP », l'étendue de la séquence sur huit jours n'a pas été imaginée tout de suite par l'équipe. D'après la directrice de l'équipe LPAA dans l'entretien du 13 juin 2016, « *Je me disais qu'il faudrait qu'on fasse notre agenda de l'action sur deux ou trois jours, je n'avais pas du tout imaginé huit jours je dois dire, je pensais deux ou trois jours avec plusieurs thèmes par journée.* » Il est possible que les trois jours auxquels on a fait référence ici soient un héritage du Sommet de New York, où les « action areas » — les volets thématiques de l'époque — étaient regroupés en trois salles différentes. Les documents de travail que certains acteurs m'ont fournis confirment effectivement cette évolution de l'ambition des acteurs de l'équipe française concernant la durée à consacrer au LPAA et l'ampleur qu'ils souhaitaient pour l'événement.

Les acteurs présentent une ambition d'autant plus élevée que la séquence LPAA de la COP21 s'inscrit dans une dynamique de mobilisation importante de la part des acteurs de

négociation, puisqu'un accord « important » était attendu. L'équipe de négociation présente un effectif bien supérieur à la normale ce qui permet à la moitié de l'équipe de se consacrer à un autre sujet que celui des négociations.

Au-delà des attentes de la COP21 en général, l'équipe est prise entre deux mobilisations ministérielles. Les acteurs de l'équipe sont soumis au jeu de concurrence ministérielle. Laurent Fabius, alors Ministre des Affaires Étrangères et du Développement International a été nommé Président de la COP21 et doit à ce titre s'occuper de l'aspect négociation, géré au quotidien par la moitié de l'équipe interministérielle dirigée par Paul Watkinson située dans les locaux du MEDDE. Sa concurrente, Ségolène Royal, se positionne donc sur le LPAA, avec une quinzaine de personnes de l'équipe pour monter la séquence. La mobilisation des ministres semble avoir été un vecteur important pour l'ambition qu'affichent les acteurs. Un agent de l'équipe explique, dans l'entretien du 26 mai 2016, que : « *la Ministre était et reste très mobilisée sur tout ça [le LPAA, NdA]* »

Enfin, le fait de se mobiliser sur le LPAA a permis à un certain nombre d'acteurs d'exister en donnant naissance à un objet nouveau. C'était un levier d'action pour la Ministre Ségolène Royal, qui, de l'avis de nombreux acteurs de l'équipe et de la presse, s'était vue dépossédée de la présidence de la COP21. Le Monde a expliqué *a posteriori* que « *Ségolène Royal s'était vue dépossédée de ce chantier. L'ex-ministre des affaires étrangères Laurent Fabius, son meilleur ennemi au Parti socialiste, l'avait préemptée lorsque la France avait été désignée en 2013 par la communauté internationale (...) pour présider la 21e Conférence des parties des Nations unies sur le climat (COP21).* »⁹³ Les acteurs de l'équipe ont repris cette mobilisation à leur compte. Certains sont venus dans l'équipe car ils sentaient que l'implication de la Ministre Royal était importante, d'autres ont été recrutés pour l'occasion.

La mobilisation des acteurs autour de la création de la séquence a été plus importante que lors des manifestations pour l'action des acteurs non-étatiques qui avaient eu lieu précédemment. Les acteurs se sont inscrits dans une certaine logique visant à « faire ce qui n'avait jamais été fait », en prenant comme point de référence les journées de Lima et de New York, au moins au début de leur travail. Cette comparaison a servi de point de départ pour présenter quelque chose de « plus ambitieux et innovant ». Une fois que l'étendue de la séquence dans le temps était fixée, les acteurs ont défini les valeurs qu'ils souhaitaient faire transparaître au travers de cette séquence.

⁹³ ROGER, S. et al (11/02/2016). Ségolène Royal reprend « la totalité du dossier climatique ». In : Le Monde.

III.3. LES PRINCIPES DE L'ÉQUIPE LPAA SUR LES FOCUS ET L'ACTION DAY

Les acteurs, une fois leur « ambition » déterminée pour la séquence, ont dû élaborer un système de principes propres à la séquence LPAA, qui comprenait donc les douze focus thématiques et l'Action Day. Les acteurs présentent ce système de principes comme la matérialisation des valeurs qu'ils ont élaborées pour le LPAA. Cette séquence a été en très grande partie construite par l'équipe française, qui a repris le travail commun effectué par les quatre partenaires sur le LPAA pour élaborer leurs événements. Comme l'explique un agent de l'équipe LPAA dans un entretien du 13 mai 2016, « *On travaillait quand même aussi à un aboutissement du LPAA, (...) le mandat n'était pas pour les 4 partenaires mais pour la France.* » Certains sujets étaient tout de même dédiés à l'un des partenaires, comme Villes et Territoires pour le SGNU ou Résilience pour le Pérou, mais les acteurs français affirment avoir toujours gardé un œil sur ce qui était fait par les partenaires. Un agent de l'équipe au moins était chargé de suivre le dossier.

Les valeurs du LPAA semblent donc être très importantes pour les acteurs. Ils souhaitent non seulement qu'elles soient respectées, mais aussi et surtout qu'elles soient visibles lors des focus et de l'Action Day. Les acteurs ont donc tout d'abord mis l'accent sur le fait que l'action des acteurs non-étatiques pour le climat était déjà en marche. Un agent de l'équipe LPAA raconte dans l'entretien du 2 juin 2016 à propos du focus Villes et Territoires : « *on voulait que le déroulé de la journée ce soit : « on se rend compte qu'il y a besoin d'accélérer l'action sur ces quatre objectifs, et voilà pourquoi on fait cette déclaration accompagnée de telle feuille de route.* » » Cet aspect semble très important aux yeux des acteurs, car il leur permet de trancher avec le fonctionnement des COP qui, si elles produisent des effets, le font sur des échéances que les acteurs trouvent trop longues. Ils déploient donc de l'énergie et du temps pour montrer que le dispositif LPAA est, lui, efficace rapidement grâce à une logique d'actions *bottom-up*.

Dans cette même logique de *bottom-up* et d'action en marche, les acteurs construisent leur discours autour de l'importance de faire intervenir dans les focus les acteurs qui portent des initiatives, plutôt que des acteurs extérieurs, même s'ils sont plus populaires et plus connus du grand public. Encore une fois, ceci s'inscrit dans la démarche qui consiste à s'adresser à des acteurs qui font déjà partie du monde des politiques climatiques plutôt qu'au grand public. « *on voulait montrer qu'il existait des solutions et qu'il ne tenait qu'aux collectivités de venir se les approprier, les utiliser, et qu'elles trouveraient des interlocuteurs pour trouver des solutions.* » explique un agent de l'équipe LPAA dans l'entretien du 2 juin 2016.

En défendant toujours cette démarche, les acteurs ont beaucoup insisté sur le fait qu'ils souhaitaient lutter contre un travers habituel dans les conférences et séminaires sur les engagements environnementaux : les plaidoyers. Ils expliquent qu'ils souhaitaient vraiment donner la parole aux porteurs d'initiatives qu'ils considèrent comme intéressantes, c'est-à-dire qui correspondent aux critères du LPAA. En ce sens, l'équipe LPAA a vraiment construit la séquence comme une vitrine du LPAA, l'objet qu'ils avaient construit et élaboré au cours de l'année 2015. Seulement les porteurs des initiatives les plus abouties ont eu voix au chapitre lors des focus.

Bien sûr, comme pour le LPAA, cette sélection a engendré des paradoxes. Il est parfois difficile de respecter à la fois le critère de maturité, d'ambition et d'inclusivité. Un agent de l'équipe met cette problématique en avant dans l'entretien du 2 juin 2016 : « *Nous les deux maîtres mots c'était de mettre sur scène les gens qui sont porteurs d'actions et porteurs d'engagements, ne pas leur donner le micro juste parce qu'ils ont envie d'être là et qu'ils représentent quelque chose. Vraiment mettre sur la scène ceux qui montrent l'action qui est en train de se mettre en oeuvre, et de s'accélérer. Donc ça c'était vraiment la priorité. Et ensuite c'était d'être inclusifs, donc de ne pas avoir que des européens. D'avoir de équilibres, que toutes les initiatives ambitieuses, qui étaient en train de se structurer, avec vraiment des programmes d'action palpables, soient représentées, et pas seulement certaines. Et qu'ils représentent à la fois le sud et le nord, des femmes et des hommes, différentes couleurs politiques, des villes et des régions, parce qu'on a beaucoup cette dichotomie au sein des collectivités.* » Les acteurs devaient donc sans cesse arbitrer entre les différents critères, selon l'importance qu'ils leur accordaient, comme on l'a décrit dans la sous-partie II.3 sur la négociation des critères. Les agents responsables d'un focus ont retrouvé à travers cet arbitrage un certain pouvoir car ils étaient force de proposition sur la plupart des intervenants.

En mettant en place les focus de cette façon et avec ce système de valeurs, on peut penser que les acteurs cherchent à nouveau à se démarquer des nombreuses journées organisées par des institutions durant la COP. Derrière une volonté affichée de cohérence et de respect du système de valeurs du LPAA, les acteurs cherchent aussi à proposer une certaine cohérence au sein de la séquence LPAA et une valeur ajoutée qui démarque les journées LPAA de ses concurrentes tout au long de la COP. Les acteurs cherchent également à élaborer une vision de ce que doit être la « séquence LPAA » pour mener leurs stratégies, avant de rentrer dans la phase de négociation avec tous leur partenaires au sujet de cette séquence.

Conclusion partielle

L'équipe qui a été créée en préparation de la COP21 possède quelques particularités qui sont intéressantes à noter car elles semblent avoir un impact sur la façon dont les acteurs pensent la séquence LPAA. L'organisation interministérielle co-localisée attise les schismes entre les différentes hiérarchies et complique les différents processus de décision. Cependant, les acteurs de l'équipe présentent les signes d'une volonté de cohésion au sein de l'équipe et semblent rendre cette cohésion concrète par le biais, entre autre, de certains éléments de langage spécifiques, qui ne s'adressent pas au grand public et sont donc *a priori* délestés d'un but de communication.

Les agents de cette équipe interministérielle se sont saisi de l'objet qu'ils ont contribué à créer, le LPAA, pour donner une vision concrète de ce qu'était l'action climatique lors de la COP21. Les acteurs en question ont négocié les termes du contrat entre eux et avec leurs partenaires internationaux en établissant et maintenant un contact proche avec les différents porteurs d'initiatives et en décidant six critères qui conditionnent l'adhésion d'une initiative dans le LPAA en tant qu'initiative labellée. Ces différents critères et les étroites relations entretenues par l'équipe avec les porteurs d'initiatives sont les garants d'une main-mise et d'un contrôle de l'équipe LPAA sur leur objet.

Au-delà de la construction d'un nouvel objet sur lequel elle peut s'appuyer, l'équipe s'est fixé comme objectif de procurer à la séquence LPAA un aspect unique et nouveau. L'équipe utilise donc le LPAA et en reprend les principes pour les appliquer aux journées focus, et se positionne dans une attitude comparative par rapport à la COP20 de Lima et le Sommet du 23 septembre 2014 à New York.

Cependant, une fois que l'équipe française s'est préparée pour faire valoir ses idées et ses envies pour la COP21 et a élaboré sa vision de la séquence, elle doit encore négocier tous les aspects pratiques de cette séquence avec de nombreux partenaires. Ces aspects pratiques, loin de se borner à de simples questions d'organisation, comportent de nombreux enjeux symboliques et des jeux de pouvoir entre les acteurs qui vont nous intéresser dans la suite de ce document.

Chapitre 3

Les acteurs de l'équipe LPAA en partie dépossédés de la séquence : les négociations, de l'été 2015 à la COP21

Dans le chapitre précédent, on a pu voir que les acteurs de l'équipe française ont élaboré le LPAA, puis une vision de ce à quoi le LPAA devait ressembler à la COP21, c'est-à-dire à la manière de donner corps à cet objet. C'est ce que les acteurs appellent leur « vision » de la « séquence LPAA ». Ils ont imaginé la forme de ces événements, leur nombre, leur durée, le type d'interventions — des *keynotes* et des *panels*, le profil des invités et les sujets à évoquer, entre autres choses.

Cette vision que les acteurs de l'équipe ont élaborée est un levier de contrôle pour eux sur le déroulement de la séquence, ou en tout cas sur son élaboration. Les acteurs qui avaient largement contribué à construire le LPAA souhaitaient éviter de se faire déposséder de sa formalisation à Paris, du fait de la forte mobilisation autour de ce sujet de la part de différents acteurs et du potentiel de visibilité que la COP21 allait offrir à tous ces acteurs. Ce sont tous les deux des éléments que les agents de l'équipe avaient anticipé et le rôle des critères du LPAA, par exemple, devait servir de garde-fou pour que la vision des acteurs ne soit pas trop altérée dans la « séquence » de la COP21, à l'issue des négociations inhérentes à sa préparation.

Toutefois, malgré cette vision et le cadre normatif établi par cette équipe — entre autre, la construction de la séquence lui a partiellement échappée. Certains acteurs se sont mobilisés et ont utilisé d'autres leviers d'action pour influencer la préparation et le déroulement de cette « séquence ». Nous allons étudier dans cette partie la façon dont les acteurs de l'équipe se sont en partie retrouvés dépossédés de cette séquence, et quels leviers d'action ont été utilisés par d'autres acteurs pour obtenir un pouvoir qu'ils ne possédaient pas de manière institutionnelle dans le processus d'élaboration de la « séquence LPAA ».

Nous faisons l'hypothèse que deux éléments sont à l'origine de la dénaturation de la séquence par rapport à la vision originelle de l'équipe. Le premier, comme nous venons de l'évoquer, c'est la mobilisation de certains acteurs qui ont utilisé la préparation de la séquence pour mener des stratégies et ont donc tenté de se procurer des moyens d'influence. Le deuxième élément, c'est le fait que l'équipe a eu du mal à appliquer aux journées de la séquence les critères du LPAA qu'elle avait pourtant elle-même contribué à élaborer au long de l'année. Les critères du LPAA s'adressent aux initiatives en tant que

projets et portent de ce fait des valeurs que l'équipe souhaite conférer au LPAA. Toutefois, ces critères ont posé des problèmes à l'équipe lorsque celle-ci a dû les formaliser pour les adapter aux événements de la « séquence ». Ces deux éléments constituent l'origine d'une certaine perte de contrôle de l'équipe française par rapport à sa vision.

Cet enjeu de construction et de suivi des journées nous conduit à traiter la question de la dépossession partielle de la « séquence LPAA » à l'équipe française selon trois axes. Tout d'abord, nous allons montrer que la construction de la séquence, malgré la vision de l'équipe, a lieu au cœur d'une négociation multilatérale complexe. Ensuite, nous expliquerons en quoi la délégation de certains focus à des porteurs d'initiatives constitue une prise pour eux afin d'influencer la séquence. Enfin, nous verrons comment certains acteurs qui n'avaient pas de pouvoir institutionnel sur ces sujets ont utilisé la gestion du temps pour s'accaparer des leviers d'action.

I. La construction concrète de la séquence au cœur d'une négociation multilatérale

Bien que l'organisation formelle de la séquence LPAA ait été confiée à la France en tant que partenaire du LPAA qui accueillait la COP21 en 2015, la construction de la séquence n'a pas été uniquement dépendante des acteurs de l'équipe LPAA. L'équipe avait imaginé construire la séquence comme une vitrine du LPAA, en lui conférant des valeurs et des principes similaires. Mais certains biais ont été induits, de plusieurs origines. Certains biais sont venus de la mobilisation des acteurs autour de cette séquence, et d'autres de la difficulté pour les acteurs à proposer une réalisation concrète d'un dispositif « virtuel », avec notamment des contraintes organisationnelles et pratiques, comme la répartition de ressources pénuriques comme le temps de parole.

De nombreux acteurs se sont mobilisés à partir de l'été 2015, sur demande de l'équipe ou pas. Nous allons voir sur quelques exemples concrets comment se manifestent les différents jeux d'acteurs auxquels l'équipe a été confrontée lors de cette période et comment elle a composé avec les différentes contraintes qu'elle a rencontrées. Dans cette partie, nous montrerons les exigences liées aux aspects d'organisation et la manière dont l'équipe a proposé de les gérer. Tout d'abord, on montrera le travail définitionnel de l'équipe quant à l'Action Day et aux focus, puis la question du choix des intervenants et enfin la construction de l'Action Day dans le détail.

I.1. LA PLACE DE L'ACTION DAY ET DES FOCUS DANS LA SÉQUENCE

L'Action Day, seul point imposé par le mandat de Lima, a été un point de mobilisation important au sein de l'équipe et pour les acteurs, français ou pas. L'hypothèse de travail que nous allons mobiliser ici consiste à dire que l'Action Day était l'événement de la séquence LPAA qui pouvait fournir aux acteurs le plus de visibilité, et que ceux-ci en avaient conscience. Dans l'entretien du 13 juin 2016, un agent de direction de l'équipe LPAA explique : « *La conception de l'Action Day, même si je me suis beaucoup impliquée, c'était assez cauchemardesque, parce que comme c'est devenu plus médiatique, tout le monde s'y est mis. Donc on avait l'Élysée, le cabinet de Fabius, le cabinet de Royal, tout le monde voulant être sûr que le Président, le Ministre, la Ministre soient bien au bon endroit, donc c'est devenu très délicat à gérer.* » Un autre acteur de l'équipe témoigne : « *Évidemment pour toutes les initiatives la première question c'était « est-ce que je peux être sur la scène à l'Action Day ? » Ils avaient tous vite compris que c'était l'événement qui était dans le texte de Lima. Donc il y avait quelque part une pénurie à répartir, c'était le temps de parole à l'Action Day, la présence sur la scène.* » L'équipe se retrouve donc en partie dépossédée de l'Action Day car, s'agissant d'une journée médiatisée et qui constituait le climax de la séquence, les acteurs internationaux et les porteurs d'initiatives avaient compris qu'il était souvent plus intéressant d'intervenir à l'Action Day que dans les focus organisés par l'équipe.

Le choix de la place de l'Action Day a été vu par les acteurs comme une combinaison d'une réflexion interne sur la logique au sein de la séquence et d'une stratégie menée par les acteurs par rapport à la COP21. L'Action Day était donc le lieu de l'attention de la plupart des porteurs d'initiatives au sein de la séquence LPAA, et son positionnement dans la séquence a été la cause de distensions et de négociations au sein de l'équipe et vis-à-vis de l'organisation générale de la COP. Ceci pose également la question du rôle de l'Action Day pour la séquence du point de vue des acteurs. Ceux-ci se sont demandé s'ils voulaient faire de l'Action Day un résumé ou une synthèse des focus ou s'ils voulaient créer un événement à part entière qui aurait un autre rôle...

Les acteurs de l'équipe se sont donc imposés de choisir, une fois que la séquence de huit jours était actée, le jour auquel aurait lieu l'Action Day. Les acteurs de l'équipe ont construit plusieurs possibilités envisageables pour situer l'Action Day dans la séquence et au sein de la COP21, et plusieurs points de vue se sont opposés au sein de l'équipe. Un agent de coordination de l'équipe témoigne, dans l'entretien du 26 mai 2016 : « *Donc c'est vrai que d'entrée, il y a eu tout de suite plusieurs scénarios (deux ou trois). On s'est dit « est-ce qu'on met un Action Day à la fin, on a tous les événements, et on clôt par un Action Day à*

haut niveau pour se féliciter et ouvrir ? Est-ce qu'on le met au début ? » ». Un autre agent de l'équipe explique : « On commençait à se dire que, on commençait à se faire cette réflexion avec la venue des chefs d'États. Donc comme on parlait d'un événement à très haut niveau, ça aurait pu faire sens, proposer des choses aux chefs d'États. C'était une belle option je trouve, dommage... Ou alors on pouvait le faire entre les deux. Et puis il y avait une dernière option, que moi j'aimais bien, qui était d'avoir deux journées de l'action : une d'ouverture où il y aurait pu avoir les chefs d'États et autres, et une un peu de clôture, qui n'avait pas forcément la même finalité, la même organisation. » Les acteurs étaient donc face à plusieurs possibilités qu'ils avaient élaborées pour positionner l'Action Day.

Si la place de l'Action Day dans la séquence ne nous intéresse pas ici en tant que telle, il est en revanche intéressant d'observer comment les acteurs se sont mobilisés autour de cette question et les jeux de pouvoir qu'elle a engendrés. Les acteurs décrivent deux « visions » dans l'équipe à ce sujet, un schisme. Un agent de l'équipe LPAA qui a particulièrement travaillé sur l'Action Day explique, dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *la question c'était de savoir si l'Action Day c'est la synthèse de ces journées thématiques, leur point culminant, ou si ça les dépasse. Il y avait deux visions qui s'opposaient là-dessus, on a fait une synthèse des deux. À la fois une mise en valeur de certaines des plus grosses initiatives du LPAA, et en même temps c'est allé au-delà, parce qu'on a pu parler de choses qui n'étaient pas purement dans le LPAA.* » Ce témoignage nous apprend qu'il y avait effectivement deux visions qui s'opposaient dans l'équipe, quant au rôle de l'Action Day dans la séquence et que les acteurs se sont mobilisés pour appuyer leur « vision ». Un agent coordinateur témoigne, dans l'entretien du 26 mai 2016 : « *C'est vrai qu'on avait je pense deux visions dans l'équipe, on va être clair. Il y avait la vision plutôt de Laurence Tubiana qui pensait que l'enjeu c'était plutôt de mobiliser les acteurs, non-étatique notamment, donc tout ce travail sur les acteurs, les villes, les collectivités, c'est eux qui prennent les engagements complémentaires à ceux des états, et une vision qui était peut-être plus la notre, à Sylvie Lemmet, moi et Véronique Massenet, qui était plutôt (...) tournée autour de cette notion de coopération entre différents types d'acteurs autour d'engagements plus sectoriels et c'était tout le travail, on est reparti et on y reviendra aussi, de ce qu'avait fait l'équipe de Ban Ki Moon à New York.* » La première vision correspond donc plus à un Action Day au milieu de la séquence pour mettre en exergue ce qui se passait, et la deuxième était davantage portée par les acteurs qui souhaitaient un choix fort, au début ou à la fin de la séquence, dans une logique de cohérence entre les focus. Il y avait donc effectivement deux groupes dans l'équipe qui s'opposaient sur cette question-là, avec des acteurs identifiés et haut placés dans la hiérarchie de l'équipe. Ce sont eux qui avaient le pouvoir de décision sur le problème de la place de l'Action Day.

Finalement, un agent de l'équipe, travaillant particulièrement sur l'Action Day, témoigne dans l'entretien du 13 mai 2016 d'une scène précise, celle de la décision de la place de l'Action Day : « *c'était une réunion, je me souviens avec Christiana Figueres [Secrétaire Exécutive de la CCNUCC de 2010 à 2016⁹⁴, NdA] et Laurence Tubiana, dans le bureau de Laurence, et il y a eu cette date qui s'est arrêtée, samedi 5 décembre, dans l'esprit de dire que ça serait au milieu, parce qu'au-delà de l'enjeu pour l'Action Day, il y avait l'enjeu pour la COP. Et ça, Christiana Figueres elle était la mieux placée pour savoir la dynamique qu'il y avait pendant les COP.* » La décision de la date de l'Action Day a donc été prise au plus haut lieu de la hiérarchie de l'équipe française COP21, par un acteur qui portait l'une des deux visions et sur conseil « d'expert » — car c'est comme cela que sa contribution sur ce point a été perçue — de la Secrétaire Exécutive de la CCNUCC. La date finale de l'Action Day coïncidait effectivement avec la vision que les agents de l'équipe considéraient comme portée par Laurence Tubiana.

Cette décision de placer l'Action Day le 5 décembre 2015 a donc non seulement été prise au sommet hiérarchique de l'équipe, mais a même été court-circuitée par un membre de la CCNUCC. Les acteurs français souhaitaient garder le contrôle sur la séquence et défendaient ce droit de contrôle en tant que pays organisateur. Néanmoins, cette décision sur laquelle la mobilisation des acteurs était importante a été influencée par un membre de la CCNUCC. La date de l'Action Day constituait, sinon un point de discorde dans l'équipe, au moins une question sur laquelle certains acteurs se sont mobilisés pour défendre une « vision » qu'ils s'étaient faite ou appropriée quant au rôle, et donc à la date de l'Action Day.

Une autre question, liée à celle que nous venons de voir, est celle de la place de chacun des focus au sein de la séquence finale. La séquence n'a pas été fixée dans son entièreté en une seule fois, et les responsables de chacun des focus devaient composer avec le stade provisoire auquel se trouvait la séquence. Loin de se positionner dans une logique de cohérence globale, la place de chaque focus dans la séquence a résulté d'une démarche chaotique et tâtonnante des acteurs, qui devaient s'organiser en fonction des autres échéances, à la fois dans la séquence mais aussi à l'extérieur.

Par exemple, pour le focus Villes et Territoires, les deux agents mobilisés sur ce focus dans l'équipe ont dû s'organiser vis-à-vis du Sommet de la Ville de Paris, qui avait lieu le vendredi 4 décembre. Ce sommet était un rassemblement de maires du monde entier, mais qui n'était pas sous l'égide du LPAA. Il y avait donc une sensation de « doublon » dont

⁹⁴ Source et pour en savoir plus : site de la CCNUCC : http://unfccc.int/secretariat/executive_secretary/items/9693.php consulté le 29/08/2016.

les acteurs se plaignaient, et la journée Villes et Territoires a dû être adaptée en fonction. De plus, d'un point de vue de la place du focus dans la séquence, certains acteurs affirment que ce facteur a eu une grande importance concernant le succès du focus. Dans l'entretien du 2 juin 2016, l'un des agents travaillant sur le focus Villes et Territoires a déclaré : « *Ce qui nous a porté préjudice, c'était l'éloignement de la date par rapport au sommet de la ville de Paris qui était le 4, et beaucoup d'élus locaux, notamment des pays assez éloignés, les pays du sud notamment, ne restaient pas jusqu'au bout. Donc ils nous disaient oui au départ, et puis au fur et à mesure qu'on avançait, on avait des désistements, donc on a eu beaucoup de changements à opérer dans la dernière semaine.* » Les focus de la séquence LPAA étaient donc directement dépendants des autres événements qui avaient lieu dans toute la COP21 et cela a été un des biais entre l'idée que l'équipe avait de la séquence LPAA et ce à quoi elle a vraiment ressemblé. La définition du rôle et de la place de chacune des journées dans la séquence est donc un facteur qui joue à la fois sur le visage de cette séquence mais aussi sur la façon dont les acteurs se saisissent des événements.

I.2. LES INTERVENANTS DE L'ACTION DAY ET DES FOCUS

Une autre question, qui a, elle, suscité des mobilisations et des prises de position au-delà de l'équipe LPAA, est celle des invités de l'Action Day et des focus. Il s'agit d'une question dont on comprend aisément l'importance, car elle revient à donner la parole à certains acteurs plutôt qu'à d'autres dans un temps de parole en pénurie, car les demandes de participation dépassaient le temps disponible durant les journées, et particulièrement pour l'Action Day. Le choix des acteurs de l'équipe est donc la traduction d'idées et d'intérêts que ces acteurs veulent mettre en avant au détriment d'autres.

Les acteurs de l'équipe ont donc dû arbitrer, parfois parmi des choix qui n'en étaient pas vraiment, car présentés comme imposés par les cabinets ministériels ou l'Élysée, spécifiquement sur l'Action Day. Encore une fois, on retrouve dans le discours des acteurs une dichotomie qu'ils ont observée, deux « visions » au sein de l'équipe. Dans l'entretien du 13 juin 2016, un agent consacré à l'Action Day déclare : « *Il y avait un peu deux façons de voir dans l'équipe. Il y avait des gens qui ont commencé par dire « voilà la liste des invités, c'est l'Action Day. » Bon, ça c'était un peu la façon de voir de Laurence Tubiana, Anne-Sophie Cerisola [conseillère de Laurence Tubiana ayant également pour ministère d'origine le MAEDI, NdA], bon. Soyons honnêtes. Et moi je dois avouer que je ne sais pas construire un truc sans avoir un fil directeur thématique. Donc on a un peu tourné en rond, franchement ça a été très compliqué pendant tout l'été, parce qu'on essayait de faire des propositions, et à chaque fois elles étaient retoquées.* » Le même agent déclare ensuite : « *Donc après on*

avait une liste longue comme ça, après il y a eu négociation entre les différents cabinets, négociations qui étaient parfois un peu ridicules, mais bon chacun défendant plutôt telle personne plutôt que telle autre, et à la fin on a fait les arbitrages. » Le choix des invités de l'Action Day apparaît dans le discours des acteurs comme l'un des points du LPAA et de sa séquence qui a le plus mobilisé les cabinets ministériels et l'Élysée. Malgré tout, d'après l'agent que l'on vient de citer, l'équipe possédait tout de même une capacité à trancher et arbitrer.

Malgré leur volonté de sélectionner les acteurs qui intervenaient en respectant et en appliquant les critères du LPAA, les agents de l'équipe ont tout de même fait certaines exceptions et le reconnaissent, comme en témoigne un agent de l'équipe LPAA dans l'entretien du 13 mai 2016 : *« On a fait intervenir aussi des acteurs qui n'étaient pas forcément des initiatives. Parce qu'ils jouaient un rôle important là-dedans. Par exemple la commissaire européenne aux transports, comme la ministre marocaine, par rapport à la COP22, qui n'était pas un pays qui était particulièrement actif dans une initiative ou l'autre à ce moment-là, mais on l'a invitée dans un panel conclusif par rapport à son rôle dans la COP22, c'était un panel orienté vers le futur.* » Le fait de faire intervenir des acteurs qui ne portaient pas d'initiatives, ou du moins pas dans le cadre du LPAA, est un aspect intéressant de la modulation et des concessions faites par les acteurs au cours de la négociation des invités. En effet, le LPAA proscrit cette logique de plaidoyer, et les acteurs de l'équipe défendent ce point dans le processus de sélection des initiatives, mais peinent à l'appliquer de manière systématique dans le cas de la « séquence ».

La question de l'évaluation des initiatives revient dans la réflexion lorsque l'on traite ces sujets. Il s'agit du même fonctionnement que pour la sélection des initiatives qui ont le droit de figurer au LPAA, adapté aux acteurs. Certains acteurs ne sont pas considérés par l'équipe comme susceptibles d'apporter assez lors de leur intervention, ou bien l'équipe considère qu'ils ne remplissent pas leur part du contrat en termes d'engagements ou de réalisations. Les acteurs qui n'avaient pas d'initiative assez mûre aux yeux de l'équipe lors de la COP21 ou pas d'annonces particulières au-delà de la continuité de leurs actions précédentes et précédemment présentées lors de la COP20 par exemple, n'ont pour la plupart pas eu voix au chapitre, ou de manière réduite, comme l'explique un agent de l'équipe dans l'entretien du 13 mai 2016 : *« Et le problème qui s'est posé, pour faire vite, c'est que soit ces initiatives au moment de la COP 21 n'étaient pas assez internationales, soit elles n'étaient pas assez mûres, comme c'est le cas des deux que je viens de citer. On n'avait pas de vision claire des livrables et on n'avait pas d'annonce. C'est vrai que le principe de ces journées c'était des annonces. Pour ces raisons-là on n'a pas pu les retenir, et on a eu beaucoup beaucoup beaucoup de discussions là-dessus.* » Les acteurs ont donc

cherché à échelonner les initiatives en fonction des qualités intrinsèques et de mise en œuvre qu'ils leur accordaient. L'équipe possédait donc toujours ce pouvoir sur les initiatives, qui n'étaient pas retenues si l'équipe considérait qu'elles ne correspondaient pas au système de valeurs du LPAA.

Ce système d'annonces nous permet de proposer l'analyse que ces principes peuvent encourager les porteurs d'initiatives à produire des actions courtes et successives plutôt que de mener des actions avec des objectifs ambitieux, et pose question dans la cohérence des critères du LPAA. Les acteurs, toujours en se défendant de procéder de manière classique dans l'organisation des journées focus et de l'Action Day, poussent finalement les porteurs d'initiatives à opter pour une forme de plaidoyer par l'annonce, dans la mesure où des porteurs d'initiatives vont avoir plus facilement accès à la scène et à la parole s'ils présentent un projet vendeur qui possède des résultats immédiats plutôt qu'un sujet de fond qui peine peut-être plus à offrir des résultats rapides mais pourra être plus bénéfique d'un point de vue climatique à moyen et long termes.

Enfin, les acteurs de l'équipe LPAA se saisissaient des zones de liberté dont ils disposaient pour appliquer le plus possible les principes du LPAA selon leur propre vision des choses. Ce phénomène est particulièrement visible sur les trois modératrices qui ont été engagées à l'occasion de l'Action Day. Le rôle que les acteurs de l'équipe leur ont conféré était d'introduire les invités et de faire les transitions entre les interventions, comme l'explique un agent de l'équipe dans l'entretien du 13 mai : « *Elles devaient faire une introduction en quelques minutes sur le thème qui arrivait dans la partie, et ensuite faire une petite transition très rapide entre les intervenants qui permettait de montrer qu'il y avait des liens entre eux. Et elles permettaient de lancer le speech.* » Trois modératrices ont donc été engagées pour l'Action Day : Yalda Akim, de la BBC World, Georja Calvin Smith, de France 24 et Marjorie Paillon, également de France 24. D'un point de vue des principes que défend le LPAA, leur sélection s'est faite sur leur genre. L'agent de l'équipe chargé de l'Action Day déclare, dans l'entretien du 13 mai : « *Tu remarqueras tristement que ce sont toutes des femmes, parce que c'était une bonne façon d'équilibrer le manque de femmes sur le reste du panel, c'est malheureux à dire mais c'est comme ça.* » Les postes d'intervenants où l'équipe pouvait choisir sans trop de conséquences d'un point de vue du contenu de l'Action Day et là où les autres acteurs n'étaient pas très mobilisés ont été utilisés pour porter le principe d'inclusivité du LPAA. C'est exemple montre que l'équipe LPAA a été partiellement dépossédée de la « séquence ».

On peut donc voir, à travers ces exemples, que les principes du LPAA, déjà compliqués à appliquer à la sélection des initiatives d'après les acteurs, le deviennent encore plus lorsqu'il s'agit de créer des événements au cours desquels il faut jongler avec les impératifs de chacun. Les biais induits par ces contraintes spécifiques aux événements de la COP21 produisent une sorte de « reflet soumis à conditions » de la vision de l'équipe sur la « séquence LPAA », dans le sens où les acteurs disent se mobiliser pour représenter les valeurs du LPAA mais doivent composer avec des impératifs et des acteurs qu'ils ne maîtrisent pas et portent donc ces messages et principes dans une avancée chaotique, que ce soit dans la forme générale, où à un niveau plus fin, comme nous allons le voir dans la partie suivante.

I.3. LA CONSTRUCTION DES SÉQUENCES DE L'ACTION DAY

L'Action Day du 5 décembre 2015 était découpé en trois séquences principales, en plus de l'introduction et de la conclusion : Protéger la planète, Habiter le territoire de demain et Transformer le système de production⁹⁵. L'organisation de l'Action Day pose question car il s'agit de la journée la plus visible de la séquence, et que le rôle que les acteurs de l'équipe souhaitaient lui donner au sein de cette séquence ont déterminé la forme qu'il a prise. Un agent de l'équipe dont le travail était l'élaboration de l'Action Day explique, dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *La question c'était de savoir si l'Action Day c'est la synthèse de ces journées thématiques, leur point culminant, ou si ça les dépasse.* »

L'équipe était soumise à un problème que les acteurs ne pensaient pas pouvoir résoudre, à savoir donner à voir l'essentiel de la séquence durant l'Action Day en résumant chacun des volets thématiques en une petite séquence. Le même acteur témoigne : « *On a longtemps réfléchi à la logique, effectivement pendant longtemps ça a été découpé différemment, on a longtemps réfléchi à quelle logique on aurait. Est-ce qu'on mettrait un bout de chaque Action Area ? Est-ce qu'on est obligé de mettre toutes les Action Areas ? Est-ce qu'on peut ajouter des Action Areas ? Ceux qu'on n'a pas mis dans le LPAA.* » À ce moment-là, les acteurs qui travaillent sur l'Action Day se posent la question de son organisation au regard des volets thématiques (désignés par les Action Areas dans la citation, le terme anglais pour les volets).

⁹⁵ Source : Press Kit de l'Action Day, accessible sur le site internet de la COP21 : http://www.cop21.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/12/Action-Day_Press-kit.pdf, consulté le 30/08/2016.

Mais au-delà de ce que l'équipe cherchait à montrer grâce à cet Action Day, des acteurs se mobilisaient parallèlement dans des buts d'affichage. Certains acteurs gouvernementaux tels que certains ministres français se positionnaient dans des stratégies de carrière sur cet événement. Par exemple, l'une des questions auxquelles les acteurs de l'équipe ont dû apporter des réponses concernait les interventions avant la première séquence de la journée. Les acteurs de l'équipe souhaitaient ouvrir la journée avec l'intervention des représentants des quatre partenaires du LPAA, en l'occurrence Laurent Fabius pour la France, en sa qualité de Président de la COP21. Cependant, il était impossible pour l'équipe que Ségolène Royal, Ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie n'intervienne pas elle aussi dans cette journée, du fait de l'implication que l'équipe lui reconnaît à propos de la séquence LPAA. Dans l'entretien du 13 juin, un agent de l'équipe LPAA explique : « *On avait les deux ministres à la manœuvre. On avait le Président de la COP [Laurent Fabius, NdA], qui naturellement était amené à donner son point de vue sur l'Action Day, l'ouvrir presque protocolairement, et puis on avait la Ministre [Ségolène Royal, NdA] qui a porté vraiment toutes les journées thématiques, elle a vraiment été partout. Donc il n'était pas illogique que les deux soient là.* » Il était de plus impossible pour les acteurs de faire intervenir la Ministre Royal à la fin de l'Action Day car il était clos par Ban-Ki-Moon, Secrétaire Général des Nations Unies et François Hollande, Président de la République française.

La concurrence entre ces deux ministres et le fait que l'équipe au pilotage de la séquence soit une équipe interministérielle a engendré ce genre de questionnements touchant à l'organisation concrète des événements, et plus largement à des questionnements sur la légitimité de chacun. D'après un agent de l'équipe spécialisé sur l'Action Day, dans l'entretien du 13 mai 2016, « *C'est le reflet de la difficulté à travailler en interministériel.* » Plus précisément, d'après certains agents de l'équipe, des acteurs travaillant pour le cabinet Fabius, au MAEDI, remettait parfois en question la légitimité de la Ministre Royal, du fait de l'absence de titre officiel sur l'agenda des solutions de sa part, contrairement à Laurent Fabius. Par exemple, dans l'entretien du 13 mai 2016, un agent de l'équipe LPAA explique : « *Le cabinet de Fabius nous disait « mais de toutes façons la Ministre Royal, pourquoi elle présenterait toute la journée ? A ce que je sache ce n'est pas l'agenda de Royal... » ».* Certains acteurs mobilisaient donc des arguments visant à mettre en cause la légitimité d'un « adversaire » pour appuyer la leur au sein de cet événement.

Au-delà de la question des interventions des ministres français, les acteurs expliquent qu'il y a également eu des désaccords entre les différents cabinets à propos des sujets qu'il fallait aborder lors de l'Action Day. Les acteurs avec qui nous avons discuté du

sujet justifient parfois ces désaccords en mobilisant des arguments liés aux agendas politiques des différents acteurs. Dans l'entretien du 26 mai 2016, un acteur de l'équipe LPAA explique : « *Chacun avait un agenda politique, des initiatives qui lui plaisaient ou qui ne lui plaisaient pas, des enjeux sur lesquels il voulait s'exprimer ou ne pas s'exprimer, des choses qu'il souhaitait valoriser ou pas.* » La négociation autour de l'Action Day ne se limite donc pas aux valeurs que souhaite transmettre l'équipe LPAA grâce à l'Action Day, mais semble, du point de vue de certains acteurs, biaisée par les intérêts politiques d'autres acteurs, moins impliqués dans la construction de la séquence LPAA, comme les cabinets ministériels du MEDDE et du MAEDI.

La décision finale quant à cette intervention des deux ministres qu'il fallait accorder au mieux s'est finalement faite en court-circuitant l'équipe LPAA. Ceci montre un biais dans la négociation multipartite de la séquence, car l'organe qui est normalement décisionnaire au niveau de la séquence, à savoir l'équipe LPAA, s'est vue en partie dépossédée de l'Action Day par les cabinets ministériels et l'Élysée. En tout cas, c'est le témoignage de certains acteurs de l'équipe, qui estiment s'être vu retirés la capacité de décision à ce moment-là et sur ces sujets. Un agent de l'équipe en charge du LPAA témoigne, dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *Il y a eu plein de versions possibles. Il fallait qu'il y en ait une qui convienne à la Ministre, qu'elle sente qu'elle avait sa place, qu'elle ne soit pas un intervenant parmi les autres, et d'un autre côté que ça ne désapareille pas trop par rapport à l'intervention des quatre partenaires. Ce n'était pas si simple. Donc (...) ça s'est réglé entre les deux cabinets. (...) Et là, ça, ça fonctionnait. Royal aurait voulu être là, mais on a dit « eh bien non sinon ça ne serait plus les quatre partenaires ». Et puis elle a dit qu'elle voulait ouvrir non pas la troisième partie, mais la journée entière. Donc ça a été accepté tant bien que mal par le cabinet Fabius à la toute fin. Ils se sont engueulés en fait, les deux cabinets, et puis il fallait quand même mettre la Ministre, pas question qu'elle ne soit pas là. (...) Et il a été décidé qu'elle aurait dix minutes pour finalement avoir une place. Parce qu'on pensait qu'elle pourrait être parmi les autres ministres, mais c'est quand même la Ministre de l'Écologie de la France, qui est en lead sur l'agenda des solutions dont elle s'est beaucoup emparée sur toute la semaine, elle est allée aux conférences de presse, elle est intervenue partout donc c'est quand même très important qu'elle soit là également. Elle est en charge de la société civile, donc finalement l'avant veille de l'Action Day, on a réussi à se mettre d'accord là-dessus.* » L'organisation décisionnelle a donc été, du point de vue de cet acteur de l'équipe, bousculée pour un certain nombre de sujets, dont les interventions de ministres et certains sujets sur lesquels ils voulaient ou ne voulaient pas s'exprimer. Ce court-circuit décisionnel constitue un des biais reconnus par l'équipe lors de la construction de la séquence, et plus spécifiquement de l'Action Day, qui présentait des enjeux plus importants et a donc engendré une mobilisation plus importante des acteurs qualifiés « de haut niveau ».

La construction concrète de la séquence est donc le résultat de compromis et de constructions diverses de la part de nombreux acteurs, qui se mobilisent pour exister au sein des événements proposés par l'équipe LPAA. À travers ces trois axes — la place de l'Action Day et des focus dans la séquence, la liste des invités des événements et la construction micro de l'Action Day, on a pu voir que tous les aspects d'événements comme l'Action Day ou les focus étaient soumis à des concessions et à des jeux d'acteurs. L'équipe LPAA, qui porte les principes de l'agenda des solutions, doit sans cesse s'ajuster en fonction des autres impératifs, et reprendre la fabrique de la vitrine du LPAA selon sa « vision » dans les interstices qui lui sont laissés, comme le choix des modérateurs par exemple. Enfin, l'équipe LPAA est parfois simplement dépossédée de sa qualité de décisionnaire sur la séquence, sur les sujets qui traitaient directement de la mobilisation et de la communication des acteurs « de haut niveau », comme les ministres.

II. Des porteurs d'initiatives « élevés » au rang de partenaires

Parmi les journées focus, certaines ont été confiées en partie à ceux que les acteurs de l'équipe ont appelé des « initiatives leader », qui étaient donc en charge de composer la journée focus pour laquelle ces acteurs avaient été mandatés. Ces initiatives leaders étaient des réseaux d'acteurs appartenant au volet sectoriel dont ils se voyaient confier le focus et portaient généralement une initiative forte au sein du volet sectoriel en question.

Les agents de l'équipe ont considéré comme un enjeu le fait de garder la main sur la construction de ces journées tout en déléguant les aspects logistiques. Les acteurs de l'équipe qui suivaient ces sujets devaient s'assurer que les initiatives leaders qu'ils avaient mandatées respectent les volontés de l'équipe, sur lesquels les acteurs avaient passé beaucoup de temps et fourni de l'énergie en négociations. Le fait de confier l'organisation et un certain pouvoir à des initiatives comportait un risque de partialité de la part de ces porteurs d'initiatives, qui auraient tendance à mettre plus en avant les acteurs de leurs réseaux plutôt que les autres par rapport à la « vision » de l'équipe, qui possède une vue d'ensemble et a choisi d'intégrer toutes les initiatives du LPAA.

Le premier problème que nous allons étudier, c'est la manière dont ces initiatives ont été « élevées » au rang de leaders sur leur journée focus et quels ont été les facteurs de décisions que les acteurs de l'équipe ont mobilisés dans la construction de leur discours sur

le sujet. Comme nous en avons parlé, cette organisation amène des question d'égalité et de gouvernance, et nous verrons la façon dont les acteurs de l'équipe y ont répondu. L'équipe a aussi travaillé d'une autre manière, dont nous parlerons également : la co-gestion entre deux des quatre partenaires du LPAA.

II.1. L'OBTENTION DU MANDAT PAR LES PORTEURS D'INITIATIVES

Plusieurs focus ont été délégués à des initiatives leaders, dont le focus Transport mandaté à PPMC, pour Paris Process on Mobility and Climate, et les deux focus sur l'Énergie : celui sur l'Énergie Renouvelable, confié à IRENA, pour International Renewable Energy Agency, et celui sur l'Efficacité Énergétique, confié à SE4All, pour Sustainable Energy for All. Ce sont les trois focus qui nous intéresseront le plus ici, car ce sont ceux sur lesquels j'ai recueilli le plus de matière. On peut néanmoins fournir le tableau (figure 2) proposé par l'équipe LPAA, qui récapitule quels focus ont été confiés à des « initiatives leaders » et lesquels ont été co-gérés par des partenaires.

Forêts 1 ^{er} décembre 2015 – Matin	Pérou + Partenaires
Agriculture 1 ^{er} décembre 2015 – Après-midi	France + FAO
Résilience 2 décembre 2015	Pérou + Partenaires
Transports 3 décembre 2015 – Matin	PPMC (SloCat + Michelin Challenge Bibendum)
Bâtiments 3 décembre 2015 – Après-midi	UNEP + WBCSD + WGBC
Finance 4 décembre 2015 – Matin	France + UNSG
Polluants de court terme 4 décembre 2015 – Après-midi	CCAC
Action Day 5 décembre 2015	France + Partenaires LPAA
Energies renouvelables 7 décembre 2015 – Matin	IRENA
Efficacité énergétique 7 décembre 2015 – Après-midi	SE4All
Villes et territoires 8 décembre 2015 – Matin	France + UNSG
Entreprises 8 décembre 2015 – Midi	Caring for Climate + autres
Innovation 8 décembre 2015 – Après-midi	IEA + autres partenaires

Figure 2 : Tableau des organisateurs des focus⁹⁶

⁹⁶ Source : Site internet du LPAA : <http://newsroom.unfccc.int/lpaa-fr/cop-21/>, consulté le 30/08/2016.

La délégation d'un focus à une initiative leader n'était pas totale de la part de l'équipe LPAA. L'objectif était de soulager les experts sectoriels de l'aspect logistique de certains focus. Dans l'entretien du 13 juin 2016, un agent de l'équipe raconte : « *On s'est rendu compte à ce moment-là que c'était impensable pour nous d'organiser tout ça, on était complètement incapables, donc il fallait s'appuyer sur des gens qui pourraient le faire.* » Le choix de déléguer certains focus est donc justifié par cet acteur par l'incapacité de l'équipe à assurer les aspects logistiques de toute la « séquence LPAA ».

Intéressons-nous au cas particulier du transport. Un réseau dont nous avons déjà parlé dans le chapitre précédent, PPMC, est un acteur institutionnel composé de SLoCaT et de MCB, qui se positionne comme un acteur prédominant et proche de l'équipe. L'invitation des experts transport de l'équipe LPAA à la première réunion de PPMC montre le lien privilégié que ce réseau souhaite établir avec l'équipe LPAA et le fait qu'il s'auto-positionne comme un acteur phare du domaine des transports dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Malgré le fait que PPMC soit un acteur important des transports pour l'équipe LPAA, en amont de la COP21, l'équipe semble tout de même posséder un ascendant dans les jeux de pouvoir avec les porteurs d'initiatives, en l'occurrence PPMC. La participation active à la séquence est conditionnée par le respect des critères imposés par l'équipe et la présidence française. L'équipe LPAA peut se permettre de décider de l'intervention de certains acteurs institutionnels, fussent-ils importants dans le domaine en question.

De l'autre côté, l'équipe LPAA a aussi réalisé que PPMC était un acteur très important car il fédérait un très grand nombre d'acteurs du transport, publics comme privés, et que leur apport pouvait être une vraie valeur ajoutée aux événements, tant au niveau du réseau de MCB et SLoCaT que de l'expérience de MCB à organiser des événements de grande ampleur. Les liens se sont donc resserrés entre PPMC et l'équipe LPAA au travers de discussions consécutives à la réunion du 26 mars 2015. Dans l'entretien du 13 mai 2016, un agent de l'équipe spécialisé sur les questions de transport, explique l'intérêt grandissant que l'équipe trouve à PPMC : « *...petit à petit PPMC devient un acteur utile pour nous. Il se trouve que par exemple SLoCaT a un réseau intéressant, ils étaient naturellement assez proches d'un certain nombre d'initiatives sur les transports, et en termes de capacité à impulser des choses ou animer et jouer le rôle de guichet auprès des porteurs d'initiatives, pour mettre en place une dynamique encore plus forte, SLoCaT était bien placé pour le faire. Et Michelin est intervenu lors du forum international des transports par la voix de son PDG en milieu d'année. Ils ont vraiment soutenu l'agenda des solutions transports, ils ont vraiment porté... C'est intéressant, pour un acteur qui est plutôt porté sur le développement de la route, qu'il puisse porter une vision qui implique une transition dans ce secteur.* »

Certains acteurs de l'équipe accordent donc à PPMC un aspect complet qui permettrait au réseau d'avoir une vision d'ensemble sur les initiatives et l'équipe envisage alors de les mandater en tant qu' « initiative leader » pour le focus Transport.

Le 31 juillet 2015, suite à une concertation avec le comité de pilotage du LPAA côté France (Laurence Tubiana et Sylvie Lemmet), l'équipe LPAA « mandate » PPMC comme partenaire pour organiser le focus transport du 3 décembre 2015. La proposition ne s'est pas faite de manière formelle, un acteur responsable du MCB raconte, dans l'entretien du 30 juin, un simple coup de téléphone de l'équipe LPAA à PPMC : « *...si je remets un peu les choses en perspective, une fois que nous avons reçu le mandat le 31 juillet, à la suite de ce coup de fil...* »

Même si le mandat a été proposé fin juillet 2015, il semble découler assez naturellement des travaux que la France et PPMC avaient entrepris depuis le mois de mars. Les acteurs principaux de PPMC (notamment Cornie Huigenza chez SLoCaT et Patrick Oliva chez Michelin) avaient déjà commencé à préparer l'organisation du focus transport, avant que le contrat ne soit officialisé. L'un des acteurs du MCB témoigne, dans l'entretien du 30 juin : « *Bon on s'y était préparé avec Cornie, on avait essayé de voir comment on allait procéder, donc ça n'a pas été une surprise. Mais cette notification-là on l'a reçue le 31 juillet, vous voyez que ce n'est pas beaucoup de temps avant l'événement.* » PPMC a donc été chargé de gérer le focus transport en respectant les principes édictés par l'équipe LPAA, celle-ci se réservant un droit de regard et de corrections sur les propositions faites par PPMC. Comme l'explique un agent de l'équipe dans l'entretien du 13 mai 2016, l'équipe voyait leur rôle dans le mandat comme celui d'une autorité vérificatrice : « *c'était notre rôle d'être gardien de ça.* »

Pour le cas du transport, les acteurs ne m'ont pas donné à voir de désaccord fondamentaux lors de la construction de ce focus Transport. Néanmoins, les acteurs des deux « camps » ont chacun utilisé ce mandat pour essayer de faire valoir leurs intérêts propres. Le spécialiste transports de l'équipe, qui négociait avec PPMC avant de proposer un programme à sa hiérarchie pour le focus Transport, explique dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *Mais il y a un travail de négociations important de filtrage [des initiatives à présenter au focus, NdA], avant de faire remonter quelque chose qui me semblait en ligne avec nos principes.* » Un jeu d'acteurs, que nous développerons plus en détail dans la partie suivante, s'est mis en place entre l'équipe et les groupes mandatés, forts de cette marge de manœuvre offerte par l'équipe LPAA, qui, bien que limitée, plaçait tout de même les « initiatives leaders » au-dessus des autres porteurs d'initiatives du volet sectoriel.

Les acteurs ont donc reçu, au travers de ce mandat, une opportunité d'intervenir dans le processus de fabrication des différents focus. On peut faire l'hypothèse que ces mandats ont été la source d'influence effective des « initiatives leaders » sur le déroulement des focus, les invités, et la place relative accordée à chacun des acteurs en fonction de ses liens avec l'initiative leader en charge de son focus.

II.2. LES QUESTIONS DE GOUVERNANCE SOULEVÉES PAR CETTE DÉLÉGATION ET LES IMPACTS SUR LES FOCUS

Si le fait de déléguer des focus à des « initiatives leaders » a permis de décharger l'équipe d'une charge de travail que les acteurs ne se sentaient pas capables d'accomplir, notamment au niveau de l'organisation concrète, cela a tout de même amené des négociations et remises au point de la part de l'équipe vers ces « initiatives leaders » en question. Ceci pose un problème de gouvernance, car trop laisser la main à une initiative leader serait revenu, de la part de l'équipe, à se démobiliser d'un sujet et à en laisser le contrôle à une autorité tierce, quitte à ce que celle-ci ne respecte pas les volontés que l'équipe avait établies en amont. Les acteurs de chaque côté se saisissent des opportunités qu'on leur offre pour mener une stratégie.

Pour illustrer ce point, nous allons faire appel à l'exemple fourni par les deux focus sur l'Énergie. L'un était confié à IRENA, qui se définit comme une organisation intergouvernementale qui soutient les pays dans leur transition vers une énergie durable, et le deuxième à SE4All, une initiative qui est à l'origine lancée par le Secrétariat Général des Nations Unies. Ces deux institutions sont des réseaux d'acteurs, qui portent leur propres projets et mobilisent leurs moyens pour les porter. Cette initiative de la part de l'équipe française de les mandater pour un focus était l'un de ces moyens.

Par exemple, SE4All a mis en place un système d'« accélérateurs », que les agents de l'équipe décrivent comme des petites initiatives qui sont parfois des initiatives qui existaient déjà et que SE4All avait intégré à son ensemble d'initiatives, un peu à l'image du LPAA avec les initiatives qui y figurent. Un agent de l'équipe qui travaillait sur les focus Énergie témoigne, dans l'entretien du 26 mai 2016 : « *par exemple ils avaient 5 ou 6 « accélérateurs » : ce sont des initiatives, coopératives, certains qui étaient en fait des anciennes initiatives qu'ils avaient relabellisées, qui marchaient bien, déjà 50 ou 60 pays engagés, pour l'exemple de l'éclairage qui est un bon exemple.* » Ces initiatives étaient donc une partie intégrante de SE4All.

Or, l'agent de l'équipe LPAA évoque des enjeux liés à la gouvernance, liés au fait que ce réseau d'acteurs avait tendance à favoriser ses « accélérateurs ». Toujours dans l'entretien du 26 mai 2016, il explique : « *Et avec SE4All, ça avait été un petit peu plus compliqué parce qu'ils n'arrivaient pas bien à comprendre, ils étaient toujours à nous ressortir tous leurs accélérateurs, même le plus petit où il y avait trois villes qui venaient de se réunir et qui n'avaient pas encore produit grand chose. Avec un potentiel intéressant, c'est vrai, mais on ne voulait pas les mettre au même plan, et puis c'était toujours des structures un peu self-serving, alors qu'on aurait aimé que ce soit à destination des pays et des acteurs.* » On note donc que les porteurs d'initiatives utilisent effectivement, dans certains cas, la marge de liberté offerte par l'équipe LPAA pour valoriser leur propre action, au détriment des valeurs que l'équipe LPAA avait définies et transmises aux « initiatives leaders » en amont.

Un agent de la direction de l'équipe traduit ceci au niveau global, concernant donc tous les focus qui étaient confiés à une « initiative leader », dans l'entretien du 13 juin 2016 : « *On a pourtant drafté des termes de référence pour ces gens-là, à quoi tout ça devait ressembler, ce que cet intermédiaire devait faire, une road map, quand est-ce qu'ils devaient nous rendre une proposition de déroulé de la journée. On leur a demandé d'écrire un background document, pour vérifier qu'ils avaient bien compris et qu'on était tous d'accord sur ce qu'il s'agissait de faire. On leur a demandé de faire une présentation de qui devait intervenir etc... Et ça a été plus ou moins simple, mais globalement ça a quand même été compliqué partout.* » Malgré une préparation et un cadrage mis en place par l'équipe LPAA, les acteurs mandatés se sont servi de leur position pour faire valoir leurs intérêts de réseaux. Les acteurs de l'équipe ont eux aussi mobilisé des outils pour garder le contrôle sur ce qui était fait lors des focus, en imposant un cadre spécifique aux acteurs et en entretenant le contact au cours de la préparation.

Dans le témoignage sur SE4All, on retrouve un sujet que les acteurs de l'équipe présentent comme un sujet important, comme on a pu le voir plus haut : l'inclusivité. L'acteur interrogé utilise le terme de « *self-serving* », ce qui signifie qu'une fois les initiatives mandatées, certaines mettaient plus en avant leur propre structure ou les structures partenaires que celles qui présentaient un réel intérêt du point de vue de l'équipe LPAA et selon ses critères. Appliquer l'inclusivité aux focus dont l'organisation avait été déléguée semble donc avoir posé problème au cours de la fabrication du contenu de la séquence.

Cette hypothèse élaborée à partir du cas de la journée Énergie semble se corroborer dans d'autres cas, comme sur le focus Entreprises, confié à une initiative qui fait partie de Global Compact, une initiative de l'ONU qui définit elle-même sa mission comme : « *A call to companies to align strategies and operations with universal principles on human rights,*

labour, environment and anti-corruption, and take actions that advance societal goals. »⁹⁷. Global Compact a donc lancé en juillet 2007⁹⁸ Caring for Climate, une initiative qui figure au LPAA et dont les porteurs ont été chargés d'organiser le focus Entreprises. Un agent de l'équipe, qui travaillait sur le sujet Entreprises, explique : « *Ce qui a été très très délicat, ça a été d'imposer que ce soit Global Compact qui soit le coordinateur de la session business, donc on a utilisé le fait qu'ils faisaient Caring For Climate. Mais on leur a demandé, et il a fallu leur tordre un peu le bras quand même, qu'ils ouvrent Caring for Climate à tous les autres réseaux, parce que d'habitude c'est vraiment un club fermé.* » On retrouve donc le problème de l'inclusivité apparemment chère à l'équipe LPAA mais que les « initiatives leaders » semblaient avoir des difficultés à accepter.

Il y a une réelle dichotomie entre les intérêts des réseaux d'acteurs constitués qui portent des initiatives et ce que souhaiterait l'équipe LPAA. Les réseaux d'acteurs sont déjà constitués, et, comme on a pu le voir, souvent peu enclins à ouvrir à des acteurs institutionnels qui ne porteraient pas les mêmes valeurs ou ne correspondraient pas au profil classique au sein de ces réseaux. Par exemple SLoCaT est plutôt un réseau d'acteurs publics et Michelin un réseau d'acteurs privés, et ils ont mis à contribution cette complémentarité pour obtenir le mandat pour le focus transport. Les acteurs des réseaux n'ont pas particulièrement d'intérêts à accepter de s'ouvrir aux initiatives sélectionnées par le LPAA, car elles ne rentrent pas dans une logique de partenariat entre acteurs. D'un point de vue de certains réseaux d'acteurs, les initiatives sélectionnées par le LPAA sont, sinon arbitraires, au moins lacunaires par rapport au paysage mondial. Dans l'entretien du 30 juin, un acteur représentant un réseau d'acteurs du transport, explique : « *attention, ayons bien en tête le fait que les initiatives qui ont répondu à Ban Ki Moon ou celles que vous avez identifiées au niveau du LPAA sont loin de représenter l'ensemble des initiatives qui ont été prises dans le monde sous des égides différentes pour aller dans le sens d'une décarbonation du transport.* » Les acteurs en questions proposent même des exemples pour appuyer leur vision des choses : « *Si je prends par exemple l'exemple chinois qui me paraît symptomatique, (...) qui sont des initiatives d'une importance tout à fait réelle, parce qu'elles ont quand même permis à la Chine de devenir un acteur loin d'être négligeable dans le domaine des bus électriques par exemple. Tout ça n'était pas pris en compte parce qu'objectivement, je suis incapable de vous dire, en dehors de l'appel de Ban Ki Moon, comment les autres initiatives qui ont été retenues ont émergé ou se sont signalées. Je ne sais pas.* » Cet extrait témoigne d'une certaine incompréhension de la part de certains

⁹⁷ Source : Page de présentation de la mission de Global Compact : <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>, consulté le 30/08/2016.

⁹⁸ Source : Site internet de Caring for Climate : <http://caringforclimate.org/about/>, consulté le 30/08/2016.

porteurs d'initiatives vis-à-vis des principes de l'équipe LPAA pour la sélection des initiatives. Ces porteurs d'initiatives n'ont en effet qu'une vision parcellaire du processus à l'œuvre dans l'élaboration du LPAA. L'équipe LPAA n'a elle aussi qu'une vision parcellaire du paysage, mais a choisi de construire la « séquence LPAA » comme une vitrine du LPAA, et donc de valoriser essentiellement les initiatives qui y figurent.

Enfin, les acteurs jouent avec la porosité des institutions, entre les agences onusiennes et les initiatives représentées par leur porteurs. Ceci est très clair dans l'extrait plus haut au sujet de Global Compact et Caring for Climate. Dans cet extrait, l'agent de l'équipe affirme clairement que l'objectif de l'équipe était d'intégrer Global Compact, une institution onusienne, dans la gestion du focus, et que l'équipe s'est donc servie de l'initiative qu'avait lancée cette institution pour les « forcer » à s'occuper du focus Entreprises, et surtout à s'ouvrir aux autres réseaux d'acteurs. Dans ce cas, certains acteurs gouvernementaux se servent de la grille normative définie par l'équipe LPAA pour influencer une institution onusienne sur son ouverture aux réseaux d'acteurs tiers.

La préparation des différents focus organisés par des initiatives mandatées est donc le terrain de jeux d'acteurs institutionnels, dont chacun utilise les marges de manœuvre à sa disposition pour essayer de faire valoir ses intérêts dans un environnement qui fournit une visibilité importante. Si cette visibilité n'est pas importante aux yeux du grand public, elle l'est pour ces réseaux d'acteurs qui existent par ce biais — entre autre — auprès de leurs confrères et concurrents. De plus, présenter les initiatives partenaires ou dépendantes de leur structure permettait aux « initiatives leaders » de mettre davantage en avant leurs sujets de travaux et leurs priorités. Malgré tout, les témoignages des membres de l'équipe que nous avons interrogés à ce sujet laissent penser que l'équipe LPAA est tout de même satisfaite de son travail d'encadrement et de définition au sujet des focus.

II.3. UNE AUTRE MANIÈRE DE TRAVAILLER : LA CO-GESTION ENTRE DEUX PARTENAIRES LPAA : LE CAS DE LA JOURNÉE VILLES ET TERRITOIRES

Si certaines journées focus ont été déléguées à des porteurs d'initiatives, d'autres ont été gérées « en interne », c'est-à-dire en partenariat entre la France et l'un des organismes du comité de pilotage du LPAA, ou entre deux d'entre eux sans que la France y prenne part, comme le focus sur les Forêts par exemple. Si cette co-gestion ne pose pas le problème du parti pris de l'organisateur *a priori*, car il ne s'agit pas d'une initiative qui prend

part au focus directement, nous allons voir que cette gouvernance affecte également le résultat du focus.

Ici, nous utiliserons principalement l'exemple du focus Villes et Territoires, qui a eu lieu le 8 décembre 2015 au matin, suite à la préparation de l'équipe française LPAA et du SGNU. Deux personnes étaient responsables du sujet du côté français, et une au SGNU. Malgré tout, le sujet a été accaparé par la France plus que par le SGNU. Un signe de cette mobilisation française réside dans le document de présentation du programme où il est indiqué que le focus est organisé par la France⁹⁹.

Tout d'abord, il faut préciser que, pour certains membres de l'équipe qui ont travaillé dessus, la journée Villes et Territoires avait un statut particulier car il a été décidé assez tard si elle aurait lieu ou non. Pour un agent de l'équipe chargé du sujet Villes et Territoires, « *Ce n'est pas un secteur, déjà, c'est plutôt une reconnaissance par acteurs, comme ils étaient très mobilisés et qu'il y avait beaucoup d'attente sur la COP* » affirme-t-il dans l'entretien du 2 juin 2016. D'après cet agent, la capacité des collectivités locales à exister tient plus de la reconnaissance en tant qu'acteurs, donc par leur mobilisation autour et pendant les COP, que de leur aspect « transformationnel » par les initiatives qu'elles proposent. Il est vrai que le volet « Villes et Territoires » ne reconnaît pas réellement d'initiatives sectorielles, il s'agit davantage d'inclure des acteurs dans le débat et dans l'action, pour les acteurs. La décision de réaliser un focus sur le sujet a été prise en juillet 2015, suite à l'annonce d'un tel focus par le Président de la République François Hollande au « Sommet Mondial Climat et Territoires » de Lyon le premier juillet 2015.

Dans un premier temps, ces éléments nous conduisent à nous poser la question de savoir pourquoi ce focus en particulier a été organisé entre ces deux partenaires du LPAA — la France et le SGNU d'une part, et de savoir pourquoi il n'a pas été délégué à une « initiative leader » d'autre part. Pour le premier questionnement, la réponse fournie par les acteurs est d'ordre historique et de mobilisation. Un acteur de l'équipe LPAA spécialisé sur ces questions de collectivités locales déclare, dans l'entretien du 2 juin 2016 : « (...) *avec le SGNU, tout simplement parce qu'il y avait eu ce sommet de New York en septembre 2014, qui avait déjà permis d'identifier les secteurs transformationnels. A l'occasion de cet événement de 2014, c'était le SGNU qui s'était investi, enfin les équipes du SGNU qui étaient investies directement.* » Le fait que certains partenaires montrent qu'ils sont « investis » sur le sujet suffit donc à leur octroyer la co-organisation d'un focus.

⁹⁹ Source : Programme de la séquence LPAA, accessible en ligne sur le site internet de la CCNUCC : <http://newsroom.unfccc.int/media/567511/lpaa-cop21-program-final.pdf>, consulté le 30/08/2016.

Comme une conséquence directe du fait que le volet Villes et Territoires ne repose pas sur une initiative phare, les acteurs expliquent qu'ils n'ont pas pu confier l'organisation à une « initiative leader ». Un agent de l'équipe a déclaré, lors de l'entretien du 2 juin 2016 : « *Pourquoi directement et pas en le sous-traitant à un organisme leader, tout simplement parce qu'il n'y avait pas d'organisme leader et qu'il y avait une grosse concurrence entre réseaux. On avait le « Compact of Mayors¹⁰⁰ », formé à l'occasion du sommet de New York, qui était plutôt une initiative nord-américaine, et puis historiquement, une initiative qui existait depuis très longtemps et qui avait l'habitude d'accompagner les collectivités dans la comptabilisation de leurs émissions et dans le travail de se fixer un objectif, planifier la mise en oeuvre et accompagner à la réalisation, qui est la « Convention des Maires¹⁰¹ », qui est une initiative financée par la Commission Européenne.* » Le fait de travailler en coopération entre la France et le SGNU sur ce sujet particulier semble donc découler d'une difficulté pour les acteurs à identifier une initiative qui pourrait prendre le pas sur le volet dont elle fait partie, du fait de la concurrence entre deux réseaux d'acteurs.

Cette concurrence semble effectivement importante entre les deux réseaux d'acteurs, du point de vue des agents de l'équipe LPAA. L'agent de l'équipe déclare, dans le même entretien du 2 juin 2016 : « *Donc on avait ces deux initiatives, une qui était très robuste, éprouvée, avec du soutien financier et qui s'était construite dans la durée de manière bottom-up, avec les collectivités, ça avait été réfléchi, et cette initiative un peu parachutée du ciel qui imposait une méthode unique, pas concertée avec les collectivités mais qui, par contre, allait donner de la visibilité et permettre de faire beaucoup de showcasing avec des paillettes. Et du coup, nous d'abord on les a regardé s'entretuer, se dire que leurs méthodologies de comptabilisation n'étaient pas compatibles. Est-ce qu'elles ne sont vraiment pas compatibles ? Je ne sais pas... Et je pense que c'est plutôt une guerre de chapelle et qu'ils avaient surtout envie de s'assurer qu'ils n'allaient pas fusionner.* » Du point de vue de certains acteurs de l'équipe LPAA, ces deux réseaux d'acteurs craignaient donc de devoir fusionner sous la contrainte du « Quartet » (les quatre partenaires LPAA siégeant au comité de pilotage). On retrouve ici le phénomène que l'on a décrit et observé à la partie précédente, dans le cas des initiatives leaders sur l'Énergie, réticentes à s'ouvrir aux autres réseaux d'acteurs. Encore une fois, l'organisation des focus se trouve être le lieu de jeux de pouvoirs entre les acteurs institutionnels, que ce soit entre les réseaux d'acteurs qui portent des initiatives ou entre eux et l'équipe LPAA.

Le deuxième argument mobilisé par l'équipe française pour ne pas déléguer l'organisation de ce focus repose sur l'idée que la vision de ces deux réseaux d'acteurs était

100 <http://www.compactofmayors.org>

101 http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html

trop étreinée pour traiter tous les sujets que l'équipe LPAA voulait évoquer. Un agent de l'équipe LPAA traitant de cette question a déclaré, dans l'entretien du 2 juin, « *Et en plus, nous on ne voulait pas traiter que des initiatives portées par des collectivités, on voulait aussi traiter de l'enjeu du financement des projets des collectivités. (...) On voulait parler résilience, on voulait parler financements et on voulait parler interactions entre l'échelon national et l'échelon local. (...) On avait quand même d'autres sujets à traiter que les collectivités toutes seules, ou les réseaux de collectivités tous seuls ne pouvaient pas traiter non plus.* » L'équipe traduit donc une volonté de garder le contrôle sur le déroulement de la journée et de traiter tous les sujets définis au préalable, dans une stratégie de contrôle sur l'objet que les membres de l'équipe voulaient créer.

En effet, le focus Villes et Territoires était organisé autour de quatre « piliers », définis par les deux agents responsables de l'équipe LPAA et leur correspondante du SGNU, Kerry Constabile. Ces quatre piliers sont : « *l'ambition des plans d'actions, (...) la résilience, l'adaptation des territoires au changement climatique, (...) le financement, (...) l'intégration verticale, donc le lien, la coopération, la gouvernance multi-niveaux, donc avec les États.* »¹⁰² Ils constituent les quatre séquences du focus Villes et Territoires. Les acteurs de l'équipe semblent très attachés à ces « piliers », comme on a pu le voir dans les extraits d'entretiens. Le focus Villes et Territoires est un bon exemple de focus où l'organisation a été telle que le produit fini était semblable à ce que les acteurs de l'équipe française avaient imaginé au départ en partant des critères du LPAA et des initiatives qui y étaient présentes. Ceci vient en opposition des différents focus que nous avons cités plus haut, où l'« initiative leader » a pu avoir une influence importante sur le déroulement du focus, de la liste d'invités à son organisation formelle.

Sur certains sujets, l'équipe française a donc gardé le contrôle total ou presque sur le focus qu'elle gérait. Les arguments mobilisés par les acteurs dans ce cas relèvent de l'incapacité pour des initiatives de gérer l'ensemble des éléments qui doivent figurer dans le focus, ainsi que d'oppositions trop importantes entre les deux réseaux d'acteurs principaux, qui empêchent d'en désigner un en tant qu'« initiative leader ». L'équipe française a pu définir elle-même et organiser le focus selon la vision que les acteurs de l'équipe avaient de la concrétisation des valeurs du LPAA au sujet du volet Villes et Territoires.

¹⁰² Propos recueillis en entretien, le 2 juin 2016.

III. Le temps : un levier d'action pour les acteurs

Dernier élément dont nous allons parler et qui pose question au sujet des biais que rencontrent les événements de la séquence dans leur phase de négociation par l'équipe, la gestion du temps et son utilisation par les différents acteurs, internes ou externes à l'équipe LPAA. Cet élément pose problème car il remet en question la capacité de l'équipe LPAA à exercer son pouvoir d'organisateur, dans une certaine mesure. Les acteurs extérieurs à l'équipe conçoivent des stratégies pour éviter la main-mise totale de l'équipe sur la séquence, et utilisent parfois la gestion du temps comme un outil dans cette optique.

Le temps est ici un moyen utilisé par les acteurs ayant une faible marge de manœuvre d'atteindre un pouvoir plus important par rapport aux autres acteurs. L'hypothèse qui nous permet de traiter cette interrogation consiste à dire que l'équipe LPAA, dans sa volonté affichée d'être inclusive avec tous les acteurs, manque de moyens de pression et de réponse face à ces acteurs, qui sont finalement peu contraints d'un point de vue institutionnel.

Dans cette partie, on montrera d'abord que les acteurs de l'équipe LPAA considèrent effectivement le temps comme une contrainte avec laquelle ils doivent composer, puis nous verrons quelles sont les différentes stratégies menées par les acteurs qui ne font pas partie de l'équipe, en utilisant ce facteur temps comme un levier d'action dans la préparation de la séquence LPAA à la COP21.

III.1. UNE ÉQUIPE QUI S'ESTIME CONTRAINTE PAR LE TEMPS

L'équipe LPAA a été constituée et a travaillé dans un environnement où les acteurs se sont sentis très contraints par le temps. Au niveau institutionnel et interministériel, d'autant plus dans une négociation intergouvernementale et multipartite, les temps de négociation et de discussion entre tous les acteurs sont en général assez longs. Or, dans le cas de l'équipe LPAA, elle devait produire, pour une date déterminée à l'avance et sans possibilité de retard, une séquence qu'elle considérait comme importante, dont les objectifs avaient été posés par cette même équipe. Nous proposons ici de voir quels sont les éléments qui contraignaient l'équipe au niveau temporel et la façon dont les acteurs mobilisent ce manque de temps dans leurs pratiques discursives.

La contrainte de temps est un élément qui revient très fréquemment dans le discours des acteurs, c'est un argument qui est très souvent mobilisé de leur part. Le mot « temps »

est l'un des termes signifiants les plus fréquents dans l'ensemble des entretiens, à la septième place en nombre d'occurrences. Pour la plupart des acteurs de l'équipe, qui sont arrivés dans l'équipe entre septembre et décembre 2014, l'élaboration du LPAA d'un état embryonnaire à un état plus avancé et la construction d'une séquence d'événements complète a eu lieu sur une durée courte, d'à peine plus d'un an. Le fait que les acteurs aient ressenti cette période de préparation comme étant très courte transparaît par exemple dans l'entretien du 2 juin avec un agent de l'équipe, qui déclare : « (...) *le peu de temps que nous avons et la difficulté de l'exercice qui n'était pas forcément clair sous tous ses aspects.* » Le bilan positif que les acteurs font de l'ensemble de la séquence permet d'écarter l'hypothèse de la justification *a fortiori* des acteurs sur le manque de temps pour expliquer l'incapacité à atteindre leurs objectifs.

La contrainte de temps se retrouve également dans le découpage de la séquence que nous avons proposé dans ce document. Avant l'été 2015, l'équipe se consacrait principalement à la construction de l'objet LPAA en tant que dispositif, agenda, c'est-à-dire réaliser l'inventaire des initiatives existantes, la construction de la norme, *via* les critères du LPAA... À partir de l'été 2015, l'équipe commence à acter les premières décisions importantes concernant le déroulement de la « séquence », comme le nombre de journées focus et la place de l'Action Day. Les membres de l'équipe estiment que la préparation réelle de la séquence a commencé très tard au vu du type d'acteurs à inviter — souvent des acteurs haut placés qu'il faut normalement inviter longtemps à l'avance — et de l'ampleur des échéances. Dans l'entretien du 2 juin 2016, un membre de l'équipe déclare : « *On avait attendu très tard pour vraiment trancher les choses.* » Pour un autre acteur de l'équipe, la phase d'élaboration des critères du LPAA a pris trop longtemps et a empiété sur la préparation de la séquence. Il déclare, dans l'entretien du premier juillet 2016 : « *De mémoire je peux vous dire qu'on a beaucoup débattu. (...) Une critériologie, qu'est ce qu'il faut classer où, qu'est-ce qui est important, qu'est-ce qui est redondant ? Et on a pris beaucoup de temps à élaborer ça, et perdu du temps aussi.* » Au-delà du temps total réduit pour les acteurs (un an depuis la COP20), la plupart évoquent également une répartition du temps de l'équipe discutable tout au long de l'année.

Enfin, un autre élément évoqué par les acteurs est la difficulté à produire des événements rapidement et dans les temps avec un contexte comme celui de l'équipe LPAA. Ce contexte comprend une gouvernance complexe et profuse — gouvernance à quatre partenaires, équipe interministérielle, multitude d'initiatives et de porteurs — et des contraintes institutionnelles qui induisent une certaine inertie. L'un des exemples que l'on peut citer est celui du déblocage des fonds pour organiser la séquence LPAA, qui a mis longtemps à être validé et a donc, d'après les acteurs, laissé l'équipe incertaine de ce qu'il

serait possible de faire pour la COP21. Dans l'entretien du 13 mai 2016, un agent de l'équipe en charge de l'Action Day déclare, à propos de la séquence : « *Donc ça a mis du temps avant de se dire qu'on allait organiser huit jours d'événements, ça nécessite vachement de besoins, ça nécessite de l'argent, et d'ailleurs on a mis du temps à sécuriser l'argent qui allait être nécessaire.* » Les freins institutionnels sont vus par les acteurs comme une contrainte de temps qui a une influence sur l'organisation de la séquence et sa préparation.

La gestion du temps est donc une question importante pour les acteurs *a posteriori* et ils considèrent que c'était un facteur limitant lors de la préparation. La récurrence de leurs témoignages justifie l'appellation que nous proposons de contrainte pour les acteurs lors de la construction de la séquence LPAA. Cette question semble également avoir été un élément qui a modifié la préparation de la séquence, un certain nombre de choses prévues par les acteurs ne pouvant pas être faites de la manière dont ils l'avaient anticipée, par manque de temps. L'hypothèse que nous proposons dans la suite, corroborée par des témoignages d'acteurs, consiste à dire que certains acteurs qui n'étaient pas inclus dans le processus décisionnel utilisaient la gestion du temps pour créer des leviers d'action.

III.2. L'UTILISATION DU TEMPS COMME UN LEVIER D'ACTION

Bien plus qu'une contrainte de temps absolue, nous faisons l'hypothèse que certains acteurs utilisent la gestion du temps pour s'accaparer des leviers de décision et d'influence auxquels ils n'auraient pas eu accès d'une autre manière. Que ce soit par le biais de retards, de changements de dernière minute ou d'annulations, certains acteurs s'emparent de cette possibilité de marge de manœuvre en utilisant la gestion du temps comme un outil pour influencer la préparation de la séquence LPAA.

Plusieurs exemples m'ont été fournis lors des entretiens sur cette question de l'utilisation du temps. Le premier cas est en lien avec les domaines de compétences et de responsabilité de l'équipe LPAA et donne à voir la façon dont un acteur qui ne possède pas de levier d'action va utiliser sa compétence technique, qui n'est pas présente dans l'équipe, pour avoir de l'influence. Les sites internet du LPAA et du portail NAZCA sont hébergés sur le site de la CCNUCC, unfccc.int, qui gère donc les aspects de *webmastering*, même sur le LPAA et sa séquence. La coopération entre l'équipe française, qui produisait la majorité des documents, et la CCNUCC était donc inévitable. Un acteur de l'équipe LPAA l'explique, dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *On bossait de façon étroite avec l'UNFCCC [la CCNUCC,*

NdA], *qui eux géraient le site web. (...) Nous on ne gérait pas du tout cet aspect-là.* » À première vue, la répartition du travail de cette manière ne pose pas de problèmes et permet à chacun d'œuvrer selon son champ de compétence.

Seulement, d'après les propos rapportés par cet acteur, la CCNUCC a utilisé ce levier d'action pour influencer la réalisation du site internet selon des visions au sein de l'équipe de la CCNUCC. C'est en tout cas une possibilité évoquée par l'acteur interrogé, qui explique : « *On n'avait rien à gérer sur l'aspect pratique, ce qui avait des plus en termes de fonctionnement, et des gros moins en termes de gouvernance, parce qu'on n'avait pas tellement la main, donc s'ils décidaient de faire barrage sur quelque chose, même si les décisions se prenaient à quatre dans les instances de gouvernance, et bien parfois ça pouvait un peu mettre du temps...* » *Comment ça se fait que vous n'avez toujours pas rajouté le bouton Cooperative Initiatives sur le site de NAZCA ? On voudrait valoriser spécifiquement les initiatives coopératives.* » *Voilà, des petits trucs qui peuvent mettre du temps, mais tu sais pas si c'est du temps voulu ou du temps subi quoi...* » L'acteur évoque ici une mise en péril partielle de la gouvernance à quatre, qui d'un point de vue pragmatique se traduit par des acteurs qui utilisent leur compétences et leurs responsabilités spécifiques pour prendre part à la décision, en un sens. Dans ce cas précis, la CCNUCC avait un pouvoir de *veto*, du point de vue de l'équipe LPAA, sur les questions de communication par internet, ce qui est quand même prédominant pour des objets comme le LPAA, qui n'ont pas de réalité physique et ne prennent corps qu'à l'occasion d'événements ponctuels dont l'entrée est sélective.

Un autre exemple de l'utilisation, par les acteurs, du temps comme outil de pouvoir, était celui des acteurs qui faisaient les choses au dernier moment, sans laisser la possibilité aux partenaires de réagir par rapport aux décisions qui avaient été prises. Par exemple, les acteurs de l'équipe chargés du focus sur les Villes et Territoires racontent un contretemps : Anne Hidalgo, maire de Paris et Mickael Bloomberg, ancien maire de New York, devaient animer un panel — une forme de conférence où les intervenants se répondent — lors de ce focus. Ils intervenaient déjà tous les deux dans la deuxième séquence de l'Action Day, trois jours auparavant. Ces deux acteurs représentaient des personnalités de choix pour le focus Villes et Territoires, qui avait en plus la difficulté affichée par les acteurs de se trouver après l'Action Day et de se voir dépossédé de ses annonces. Ces deux acteurs, considérés comme des « personnalités de haut niveau » par l'équipe, ont annulé leur intervention peu de temps avant le focus. Un agent de l'équipe en charge du focus Villes et Territoires, raconte dans l'entretien du 2 juin : « *Anne Hidalgo qui était là, et on devait avoir aussi le maire de Dakar, et ils nous ont fait faux bond à la dernière minute, d'ailleurs on a pensé, on n'a jamais eu le fin mot de l'histoire...* *Eux nous disent que non mais bon... On a pensé que*

c'était parce qu'ils avaient été un peu déçus de la façon dont l'Action Day s'était passé, où ils sont montés sur scène, mais au moment où ils sont montés sur scène, il n'y avait ni Ségolène Royal ni Laurent Fabius qui étaient là, et qu'ils avaient été un peu vexés de ce traitement-là. » L'interprétation de l'équipe présentée dans cette citation amène à interpréter cet épisode comme un jeu d'acteurs, de la part d'acteurs extérieurs à l'équipe LPAA. Ce jeu d'acteurs a d'ailleurs continué, comme en témoigne le même agent dans la suite de l'entretien : « *Donc Anne Hidalgo nous a dit « et bien il y aura mon adjoint, Patrick Klugman qui sera là »* ». Certains acteurs extérieurs à l'équipe utilisent donc ce facteur temps pour avoir un levier d'action sur le déroulement de la séquence.

Dans ce cas précis, les acteurs n'utilisent pas le pouvoir offert par le facteur temps dans un but d'intervenir dans la séquence de manière plus importante, mais plutôt dans une logique contestataire, si on en croit les interprétations des membres de l'équipe LPAA sur cet exemple. Le point important réside dans le fait que tous les types d'acteurs sont susceptibles d'utiliser la gestion du temps comme un outil pour s'accaparer une partie du pouvoir qui est en théorie entre les mains des membres de l'équipe LPAA.

Malgré tout, si certains acteurs extérieurs à l'équipe, partenaires LPAA ou non, utilisaient cette gestion serrée du temps pour agir sur des événements dont ils n'étaient pas responsables, les membres de l'équipe LPAA utilisaient aussi ce phénomène à leur avantage. L'agent de l'équipe en charge du LPAA, témoigne, dans l'entretien du 13 mai 2016 : « *Et on arrivait, on présentait notre truc, on présentait les points de questions. Parfois il y avait des désaccords, et puis parfois d'une semaine à l'autre, il se passe du temps, et quand il reste cinq semaines avant l'événement, il faut aller vite, tu ne peux pas attendre la semaine suivante pour savoir si on invite ou non Sean Penn et qui l'invite.* » Les acteurs de l'équipe pouvaient ainsi faire passer des décisions avec un contrôle et une approbation réduite de la part des partenaires.

Le temps a donc été un facteur qui semble très important, de l'importance de ses apparitions dans le discours des acteurs aux conséquences réelles de l'usage de sa gestion par divers acteurs. C'est un élément qui a contribué à façonner la séquence et à redéfinir les leviers d'action de chacun des groupes d'acteurs : l'équipe LPAA, les partenaires du LPAA et les acteurs qui intervenaient lors des focus et de l'Action Day. La séquence LPAA, dans sa structure et son déroulé, s'est donc éloignée de ce que l'équipe LPAA souhaitait dans l'idéal pour représenter le LPAA à Paris. Les jeux d'acteurs et de pouvoir, au-delà des normes institutionnelles, ont pu intervenir en utilisant la gestion du temps à leur avantage.

Conclusion partielle

Loin de représenter le LPAA comme une vitrine, la préparation de la séquence est le terrain de jeux d'acteurs de la part des partenaires du LPAA comme des intervenants lors des focus ou de l'Action Day. L'équipe voit les principes du LPAA — en théorie conservés et mis en valeur lors de la séquence — malmenés et saisis par les différents acteurs mobilisés autour de cette séquence.

La séquence est effectivement tordue et le résultat de concessions de la part de tous les acteurs, afin de trouver un moyen d'apporter une réponse au problème insoluble des ressources pénuriques : temps de parole, représentativité de toutes les initiatives, exhaustivité, objectivité. De l'échelle générale de l'ensemble de la séquence à des caractéristiques plus micro, l'équipe n'a pas pu conserver et mettre en place sa vision initiale de la séquence. Certains aspects n'étaient pas réalisables pour des raisons pratiques, comme celles que nous avons évoquées plus haut, et d'autres du fait de la mobilisation importante d'acteurs qui menaient tous des stratégies différentes.

Le fait de déléguer l'organisation de certaines journées à des « initiatives leaders » pose également question sur la capacité de l'équipe LPAA à faire appliquer la gouvernance sur ces journées-là. Cependant, les journées co-organisées entre la France et un partenaire LPAA, comme le focus Villes et Territoires par exemple, semble également peiner à proposer une vitrine fidèle du LPAA du fait, entre autre, des nombreuses contraintes internes et externes et des mobilisations des différents types d'acteurs autour de ces événements. Chacun cherche à exister au travers de ces événements, et le positionnement des acteurs influe sur la préparation et le déroulement des focus.

Enfin, dernier élément que les acteurs, de l'équipe ou extérieurs à l'équipe, ont mobilisé est le facteur temps, levier important que l'on retrouve sollicité à plusieurs niveaux et par plusieurs types d'acteurs, comme on a pu le voir. Ce facteur a notamment permis de court-circuiter des chemins classiques de décision et des acteurs s'en sont saisis pour se voir conférer une capacité de décision qui ne faisait jusqu'alors pas partie de leur marge de manœuvre.

Conclusion générale

Le Plan d'Actions Lima-Paris et sa formalisation lors de la COP21 sont des objets intéressants qui posent question dans leur processus d'élaboration, car ils constituent une tentative de réappropriation des politiques climatiques par des acteurs gouvernementaux, alors même que les actions qu'ils encadrent ont la plupart du temps été initiées par des acteurs non étatiques. De plus, les acteurs gouvernementaux qui portent le LPAA, organisés en quatuor entre la France, le Pérou, le SGNU et la CCNUCC, proposent un cadre normatif à la fois pour la sélection des initiatives autorisées à figurer au Plan d'Actions et pour la préparation de la série d'évènements qu'ils ont décidé d'organiser lors de la COP21, afin d'en contrôler la forme et les messages.

Les acteurs qui portent le Plan d'Actions Lima-Paris positionnent cet objet dans un rapport dual vis-à-vis des Conférences des Parties, ils l'inscrivent à la fois en rupture par rapport aux valeurs des COP et à leur fonctionnement, *via* une critique en creux de ces dernières, une approche *bottom-up* et une valorisation de « l'action en marche », des initiatives concrètes, tangibles et portées par des acteurs jugés en capacité de « transformer » le secteur d'activité dans lequel ils évoluent. *A contrario*, les porteurs du LPAA sont inscrits dans un rapport très fusionnel avec les COP, par exemple du fait de la porosité institutionnelle entre les porteurs du LPAA et les négociateurs des COP qui travaillent au sein de la même équipe, de l'organisation d'évènements dans la zone de négociation de la COP21 ou de valeurs similaires traduites par les critères du LPAA.

Cette approche *bottom-up* revendiquée par les acteurs qui portent le LPAA est en partie remise en cause par sa gouvernance. En effet, si les initiatives qui figurent au LPAA sont effectivement portées par des acteurs non étatiques, le cadre normatif mis en place par le comité de pilotage et la réappropriation intergouvernementale de ces initiatives réinscrit le LPAA dans une approche qui glisse vers le *top-down*, notamment dans le cas de l'organisation de la « séquence LPAA » lors de la COP21 et bien que les acteurs portant le LPAA s'en défendent. Les acteurs gouvernementaux tentent, par le suivi, le contrôle et l'affichage des initiatives qu'ils encadrent, de se réappropriier la gouvernance de ces initiatives, ou au moins les directions qu'elles prennent, sous peine de ne plus correspondre au cadre normatif imposé par le « Quartet » *via* les critères du LPAA.

L'élaboration de ce que les acteurs qualifient de « séquence LPAA », une série de conférences organisées lors de la COP21 par l'équipe interministérielle française dédiée au LPAA essentiellement, a été le lieu de mobilisations et de jeux d'acteurs importants que

nous avons observés et analysés dans ce document. Cette préparation a été une arène, où chacun des groupes d'acteurs a tenté de se réapproprier, dans une certaine mesure, un pouvoir de décision sur la façon dont la séquence devait se dérouler. L'équipe française avait élaboré ce qu'elle appelait une « vision » de la séquence en amont, décrivant ce qui devait être transmis lors de cette série d'évènements.

Toutefois, l'équipe LPAA s'est vue en partie dépossédée de la capacité à faire valoir ses choix sur la séquence, d'autres acteurs mobilisant cette préparation comme un moyen de mener leurs stratégies. Ils ont pour cela utilisé plusieurs leviers d'action, comme le fait d'avoir été mandaté par l'équipe pour organiser un focus dans le cas de certains porteurs d'initiatives suite au constat de l'équipe de son incapacité à assumer les aspects logistiques de tous les focus. D'autres acteurs, comme les cabinets ministériels du MEDDE et du MAEDI ou encore le Secrétariat Général de la CCNUCC, ont mobilisé leur autorité hiérarchique pour peser dans la balance. D'autres encore ont mis à profit la gestion du temps pour influencer le déroulement de la séquence. La négociation pour la préparation des évènements de la COP21 est donc au cœur d'une négociation multipartite où chacun des acteurs mobilise les leviers d'action à sa disposition pour revendiquer sa légitimité dans ce cadre.

Le LPAA est une dynamique encore très nouvelle où les acteurs n'ont, d'après leurs mots, « pas eu d'exemple ». Cette dépossession partielle de la gouvernance de l'équipe au profit d'autres acteurs peut être mise sur le compte de la nouveauté du dispositif. Avec une présidence tournante et un nouveau pays d'exposition chaque année, le LPAA et ses formalisations successives au fil des COP s'affirmera sans doute avec le temps et sa gouvernance sera de plus en plus claire.

Bibliographie

OUVRAGES ET ARTICLES

AYKUT, S.C., DAHAN, A., (2015). Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales. Presses de Sciences Po. 752p.

BERNOUX, P. (2009). La sociologie des organisations. Éditions du Seuil.

BOBOT, L. (2008). Les effets de la pression du temps sur les négociations bilatérales et multilatérales. *Négociations*, 2008/2, Vol.10, p.53-73. 172p.

BODANSKY, D. (2012). The Durban Platform: Issues and options for a 2015 agreement. *Center for Climate and Energy Solutions (Dec. 2012)*.

BOUTAUD, A., (2005). Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? : bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser. Thèse de doctorat : Sciences de l'environnement. Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne; Université Jean Monnet - Saint-Etienne. 398p.

CHAVAGNEUX, C., (2002). La montée en puissance des acteurs non étatiques. Rapport Gouvernance mondiale n°37. Conseil d'analyse économique.

CLARKE, R., TIMBERLAKE, L. (1982). Stockholm plus ten. Promises, promises? The decade since the 1972 UN Environment Conference. International Institute for Environment and Development. 75p.

COLSON, R. *et al.* (2009). Expertise et gouvernance du changement climatique. LDJG. Paris.

CRIQUI, P., ILASCA, C. (2010). Les engagements pris à Copenhague et la question de la comparabilité des efforts. In *Annales des Mines-Responsabilité et environnement* (No. 3, pp. 48-55). ESKA.

CROZIER, M., FRIEDBERG, E. (2007). L'acteur et le système. Édition du Seuil.

DUNN, W., (2015). Public Policy Analysis (Fifth Edition). Routledge. 480p.

ESPAGNE, E., (2015). Les clubs climatiques et la COP21 : ennemis aujourd'hui, alliés de demain ? La lettre du CEPII n°358. 4p.

FENNETEAU, H. (2015) L'enquête : Entretien et questionnaire, 3ème édition. Dunod. 120p.

FOYER, J., (2016). Dans les coulisses de la COP21, site La vie des idées. 10p.

- GEMENNE, F., (2013). Les négociations internationales sur le climat. In : PETITEVILLE, F., PLACIDI-FROT, D. Négociations internationales. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 395-422
- GLACHANT, M., (2008) Les instruments de la politique environnementale, In: Revue d'économie politique, janvier 2008.
- GUIRAUDON, V., Politiques publiques 1. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p.29-67
- HARRIBEY, J. M. (2013). Marchandisation de la nature versus préservation du bien commun. *Revue francophone du développement durable*, (2), 68-82.
- HASSENTEUFEL, P., (2010). Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics., *Informations sociales* 01/2010 (n° 157) , p. 50-58
- HASSENTEUFEL, P., (2011). Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin. 320p. – (U : Sociologie).
- HARVEY, F. (2015). Paris climate change agreement: the world's greatest diplomatic success. *The Guardian*, 14.
- JOSSELIN, D., WALLACE, W., (2001). Non state actors in world politics : a framework. Palgrave MacMillan UK.
- KASSIM, H., LE GALÈS, P., (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. *West European Politics*. 2010/1 (vol. 33).
- LASCOUMES, P., (2008). Les politiques environnementales. In : BORRAZ, O., GUIRAUDON, V. La France dans la gouvernance européenne. Presses de Sciences Po. 368p.
- LASCOUMES, P., SIMARD, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. In : *Revue française de science politique*. 2011/1, n°61. 176p.
- LASSWELL, H., (1970). The emerging conception of policy sciences, *Policy Sciences* vol.1, Mars 1970, p. 3-14.
- LAZEGA, E. (1994) Analyse de réseaux et sociologie des organisations. In : *Revue Française de sociologie*, Vol.35, p.293-320.
- LESEUR, A. et al. LPAA focus on Cities & Regions Climate Action, 2015 December the 8th.
- LINDGAARD, J. (2014). A Lima, le spectre d'une négociation sans fin et sans résultat sur le climat. Médiapart.
- MULLER, P., (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique* 2/2000 (vol. 50), p. 189-207
- MULLER, P., (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique* 1/2005 (vol. 55), p. 155-187

- MULLER, P., (2011). Les politiques publiques. Presses Universitaires de France. 128p. – (« Que sais-je ? »)
- PARSONS, W. (1995). Public policy. *Cheltenham, Northampton.*
- PETITEVILLE, F., (2013). Les négociations multilatérales à l'OMC. In : PETITEVILLE, F., PLACIDI-FROT, D. Négociations internationales. Presses de Sciences Po, 430p.
- PIERSON, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics . *American Political Science Review*, vol.94, p.251-267.
- PLACIDI-FROT, D. Négociations internationales. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 345-372
- RAJAMANI, L. (2012). The Durban platform for enhanced action and the future of the climate regime. *International and Comparative Law Quarterly*, 61(02), 501-518.
- RIEDACKER, A. (2003). « Effet de serre et politiques de lutte contre le changement climatique », *Mondes en développement* 1/2003 (n° 121) , p. 47-70
- ROBERTS, D., (2016). A global roadmap for climate change action : from COP17 in Durban to COP21 in Paris. *S Afr J Sci*. Article #A0158, 3p.
- SABATIER, P., SCHLAGER, E. et al. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue française de science politique* 2/2000 (vol. 50), p. 209-234
- SEYFANG, G. (2003). Environmental mega-conferences—from Stockholm to Johannesburg and beyond. In : *Global Environmental Change*. 2003/3. Vol. 13. p.223-228.
- SMOUTS M.-C., (1998). Les nouvelles relations internationales. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). 410p. – (Références)
- TOZZI, P. et al. (2011). Gouverner par les normes environnementales : jeux d'acteurs et de puissance dans la certification forestière. *Espaces et sociétés* 3/2011 (n°146). P. 123-139
- TSAYEM DEMAZE, M. (2009). Le protocole de Kyoto, le clivage Nord-Sud et le défi du développement durable. *L'Espace géographique*, 38(2), p.139-156.
- TSAYEM DEMAZE, M. (2012). La difficile construction de la gouvernance internationale de la lutte contre les changements climatiques. À quoi servent les Conférences et les Réunions des Parties (COP-MOP)? *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*.
- TUDDENHAM, M. (2015). Lima : pas d'avancées surprises malgré l'optimisme en amont. *Pollution Atmosphérique* 2015/1. N°224.
- TURPIN, B. (2002). Le jargon, figure du multiple. In : *La linguistique*. Presses Universitaires de France. Vol.38, p. 53-68. 144p.

URWIN, K., JORDAN, A., (2008). Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance. *Global Environmental Change* (vol. 18), p. 180-191

VEDUNG, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers. 290p.

VICTOR, D. (2004). *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*. Princeton University Press. 203p.

ZITTOUN, P. (2014). *La fabrique politique des politiques publiques*, Presses de Sciences Po. 328p.

RAPPORTS, ACCORDS, TRAITÉS, DÉCRETS ET DOSSIERS DE PRESSE

Cinquième rapport du GIEC sur les changements climatiques et leurs évolutions futures, partie 3 : Atténuation des changements climatiques.

Compte-rendu du Conseil des Ministres du 3 juin 2014.

Compte rendu : Summary Stakeholder Meeting “Paris Process on Mobility and Climate”.

Convention Cadre sur les changements climatiques : Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009. Distribution générale : 30 mars 2010.

Convention Cadre sur les changements climatiques : Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011. Distribution générale : 15 mars 2012.

Convention Cadre sur les changements climatiques : Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingtième session, tenue à Lima du 1er au 14 décembre 2014. Distribution générale : 2 février 2015.

Convention Cadre sur les changements climatiques : Conférence des Parties, Vingt et unième session, Paris, 30 novembre-11 décembre 2015, Point 4 b) de l'ordre du jour. Distribution limitée : 12 décembre 2015.

Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Dossier de presse de l'Élysée sur la COP21, 10 septembre 2015.

IPCC WGII AR5 Chapter 19, final draft. Publication : 31 mars 2014.

Journal officiel de la République française du 10 septembre 1982.

Lima call for Climate Action.

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Joint Research Center de la Commission Européenne, Trends in Global CO2 Emissions, 2014 Report.

Press Kit de l'Action Day

RÉFÉRENCES WEBOGRAPHIQUES

Site internet de Caring for Climate : caringforclimate.org

Site internet de la CCNUCC : unfccc.int

Site internet de Codatu : codatu.org

Site internet du Compact of Mayors : compactofmayors.org

Site internet de la convention des maires : conventiondesmaires.eu

Site internet de Convergences : convergences.org

Site internet de la COP21 : cop21.gouv.fr

Site internet de la diplomatie française : diplomatie.gouv.fr

Site internet du Financial Times : ft.com

Site internet de la Fondation Mary Robinson : mrfcj.org

Site internet du Gouvernement français : gouvernement.fr

Site internet de l'International Panel on Climate Change : ipcc.ch

Site internet de la législation française : legifrance.gouv.fr

Site internet du MEDDE : developpement-durable.gouv.fr

Site internet du Monde : lemonde.fr

Site internet de l'ONU : un.org

Site internet de Reporterre : reporterre.net

Site internet de Slocat : slocat.net

Site internet de l'UNEP : unep.org

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Organigramme des équipes de préparation de la COP21 du côté français

Figure 2 : Tableau des organisateurs des focus

Liste des acronymes

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

CE : Commission Européenne

CCNUCC : Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

COP : Conférences des Parties

COPn : n^{ième} conférence des Parties

DGEMP : Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières

DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

FEM : Fonds pour l'Environnement Mondial

GES : Gaz à Effet de Serre

GIEC : Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat

IRENA : International Renewable Energy Agency

LPAA : Lima-Paris Action Agenda = Plan d'Actions Lima-Paris

MAEDI : Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International

MCB : Michelin Challenge Bibendum

MEDDE : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie

OMM : Organisation Météorologique Mondiale

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

PPMC : Paris Process on Mobility and Climate

SE4All : Sustainable Energy for All

SG : Secrétariat Général

SGNU : Secrétariat Général des Nations Unies

SLoCaT : Partnership on Sustainable Low Carbon Transport

UIC : Union Internationale des Chemins de Fer

UITP : Union Internationale des Transports Publics

UNFCCC : voir CCNUCC