



# L'océan dans les contributions nationales du pourtour méditerranéen

La COP21 marque la consécration des contributions nationales dans les négociations climatiques internationales. L'océan, présenté comme le « *grand oublié*<sup>1</sup> » des négociations climatiques internationales lors de la COP21, a été remis sur la table des négociations. Comme tous les sujets, l'océan a dû être ardemment défendu pour arriver sur l'agenda politique international. Que sont les Contributions Prévues Déterminées au niveau National et comment sont-elles élaborées par les États? Aujourd'hui, comment l'océan est-il pris en compte par les pays du bassin méditerranéen dans leurs contributions nationales?

La mer Méditerranée, berceau de la civilisation, subit depuis longtemps des modifications anthropiques (notamment littoralisation). Cette mer semi-fermée est souvent décrite comme une zone d'étude idéale, une forme d'océan miniature. Sur le plan politique et économique, cette région est toute aussi intéressante car composée d'États connaissant de fortes divergences. La Méditerranée paraît adéquate pour étudier la prise en compte de l'océan dans les Contributions Prévues Déterminées au niveau National (CPDN) et ainsi chercher à mieux comprendre les raisons incitant - ou dissuadant - les États à intégrer l'océan dans leurs politiques d'adaptation et d'atténuation.

Après un bref retour historique sur la formation des contributions nationales, nous nous intéresserons à comment les États forment leurs intérêts en protection de l'environnement, pour comprendre pourquoi les pays du bassin méditerranéen s'intéressent plus ou moins à l'océan dans ces contributions.

## LES CONTRIBUTIONS NATIONALES

L'approche dominante dans les négociations climatiques, a longtemps été de lancer une politique au niveau international afin de pousser à l'action sur l'échelle nationale (logique « *top-down* » ou descendante). Par exemple, la majorité des ministères de l'environnement ont été créés après la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en 1972, qui a prôné cette action. La 19<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC, Varsovie, novembre 2013) adopte une logique inverse (« *bottom-up* »), de bas en haut. Elle propose un système de Contributions Prévues Déterminées au niveau National. Ce sont des « *plans disponibles au public, commençant en 2020 dans le cadre d'un nouvel accord climatique international, qui détaillent ce que chaque État prévoit de mettre en œuvre afin de faire face à un climat qui change* »<sup>2</sup>. Les États doivent d'abord s'accorder sur leurs objectifs vis-à-vis de la CCNUCC. Ces objectifs s'inscrivent

1 Plaidoyer de la Plateforme Océan et Climat



dans un traité, l'Accord de Paris, adopté lors de la COP21 en décembre 2015. Bien qu'elles n'aient pas de portée juridique contraignante, les CPDN permettent « *d'améliorer la clarté, la transparence et la compréhension des contributions prévues* »<sup>3</sup>.

Ces contributions lient des objectifs d'engagement ambitieux et équitables en termes d'adaptation et d'atténuation avec les priorités nationales spécifiques à chaque pays. Elles contiennent certaines informations : année de référence, délai de la mise en œuvre de la politique, portée, méthodologie utilisée, ainsi qu'une estimation de l'équité et de l'ambition de la contribution en vue des circonstances nationales.

Il n'existe aucune obligation de forme pour les CPDN. Certaines sont très courtes, et n'ont que des engagements chiffrés, alors que d'autres peuvent atteindre vingt pages et détailler les ambitions du pays secteur par secteur. La contribution de l'Union européenne ne fait que 5 pages. Elle détaille en quoi cette contribution est équitable et ambitieuse, puis fait l'inventaire des secteurs de l'économie concernés. Cette contribution est centrée autour de la réduction chiffrée des émissions. À l'inverse, la contribution marocaine, longue de 17 pages, fait état de ses circonstances nationales, à savoir un accroissement économique et démographique en contexte de changement climatique. Elle propose un premier objectif de réduction des émissions inconditionnel et un second objectif conditionné par les aides internationales qui lui seront fournies, puis elle développe les politiques en matière d'atténuation et d'adaptation.

En adoptant une approche *bottom-up*, on espère inciter à un plus fort engagement de la part des États. Pour le moment, ce pari semble gagné : si une soixantaine d'États a pris des engagements en 2009 et 2010, ils sont aujourd'hui 177 à avoir signé l'Accord de Paris<sup>4</sup>.

2 "Decoding Intended Nationally Determined Contributions (INDCs): A Guide for Understanding Country Commitments", World Resources Institute, July 2015.

3 Voir l'article 2.b de la décision « Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plate-forme de Durban » (1/CP.19).

4 <http://www.cop21.gouv.fr/un-record-plus-de-160-pays-attendus-a-new-york-le-22-avril-pour-signer-laccord-de-paris/> consulté le 20 septembre 2016.

## LA MISE À L'AGENDA POLITIQUE

L'agenda politique est défini par Garraud (dans Hassenteufel, 2010) comme « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques, et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions ». Ce sont tous les sujets qui pourront être l'objet de décisions politiques.

### La rude compétition pour l'agenda politique

Au niveau national comme au niveau international, on observe une forte concurrence des problèmes pour atteindre l'agenda politique. Tous les sujets ne peuvent pas être à l'agenda.

Les sujets ne sont pas publics à l'origine : ils doivent être construits comme tel. Par exemple, tous les citoyens ne sont pas *a priori* concernés par l'élévation du niveau de la mer, et celle-ci n'est donc pas perçue comme un problème de société ou un problème public. Les acteurs (société civile, associations, entreprises, partis politiques) concernés par cette question peuvent se mobiliser et reconstruire la perception de l'élévation du niveau de la mer, afin d'en faire un problème public. Ils peuvent, par exemple, montrer les impacts de ce phénomène sur les ressources en eau, en aliments, ou sur l'économie et la société du pays. Le problème de l'élévation du niveau de la mer devient un problème construit comme public. Mais face à une surabondance de ces problèmes, un choix s'impose.

Selon Hilgartner et Bosk (1998) « *l'attention publique est une ressource rare [...] les problèmes doivent lutter pour occuper un espace dans les arènes publiques* »<sup>5</sup>. Cette compétition est permanente, à la fois pour accéder et pour rester sur l'agenda politique.

La politique environnementale et les priorités qui en découlent ne forment pas une exception à cette règle. Cette compétition entre sujets ou problèmes a des impacts sur les thèmes abordés dans les contributions nationales des États.

5 Dans Hassenteufel 2010.



### La définition de l'intérêt national en termes d'environnement

Les délégations étatiques ont pour mandat de définir et défendre l'intérêt national au niveau international. On considère que l'intérêt, et donc la position d'un État, lors de négociations internationales climatiques dépendent principalement de deux variables indépendantes qui s'appuient sur le principe que les États sont rationnels (Morin et Orsini, 2015).

La première variable est la vulnérabilité du pays, c'est-à-dire l'étendue des dégâts environnementaux subis par un État, sa population ou encore son territoire. En toute logique, plus un pays sera atteint négativement par un phénomène, plus il voudra le combattre. La seconde variable est celle des coûts d'abattement, c'est-à-dire le remplacement d'équipements, le développement de nouvelles technologies, l'abandon d'une technologie ou d'une manière de procéder. Si le coût d'une solution est excessif au regard du problème, alors il n'est pas rationnel pour l'État d'adopter cette solution. En revanche, si son coût est faible au regard des effets engendrés par la vulnérabilité, le pays aura une plus forte incitation à agir. Le pays procède à une analyse des coûts et des bénéfices de son changement de comportement en fonction des informations qui lui sont disponibles. Les intérêts des États évoluent selon le problème environnemental donné<sup>6</sup>. Cette vision de la décision publique ne prend pas en compte d'autres facteurs, comme l'existence d'une bureaucratie qui défend ses intérêts (la survie d'institutions existantes), par exemple<sup>6</sup>. Les tendances géopolitiques sous-jacentes peuvent influencer la prise de position et la définition de l'intérêt des États – la fin de la Guerre froide a facilité la coopération internationale et la prolifération de régimes plus globaux

(Terhalle et Delpledge, 2013). Elle permet toutefois de comprendre une partie de la définition de l'intérêt des États et de leur comportement sur la scène internationale.

### Les fenêtres d'opportunité

D'après John Kingdon, « lorsqu'un problème est reconnu, qu'une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, qu'un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et que les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes », alors un problème construit comme public pourra accéder à l'agenda politique.

Pour avoir une fenêtre d'opportunité (c'est-à-dire une possibilité d'entrer sur l'agenda politique), il faut avoir identifié un problème, une solution et une volonté politique. C'est là tout l'intérêt de cultiver la recherche. Elle permet d'identifier un problème et peut même proposer des réponses concrètes sur l'origine dudit problème. La recherche de solutions doit aussi être une priorité pour les chercheurs et les acteurs mobilisés, s'ils souhaitent voir leur problème atteindre l'agenda politique environnemental. La volonté politique peut naître d'une forte mobilisation de la société civile, d'une échéance électorale, ou encore d'un événement marquant, comme une tempête de grande ampleur. Sans cette volonté politique, les décideurs sont moins enclins à écouter les résultats de la recherche.

<sup>6</sup> Par exemple, la contribution marocaine explique que le pays « doit en priorité minimiser les risques d'impacts du changement climatique, en raison de l'importante vulnérabilité de certaines activités économiques, comme l'agriculture, la pêche, l'aquaculture, la foresterie et le tourisme, et certains milieux de vie, comme les oasis, le littoral et les montagnes. »

Les comportements attendus des États en fonction de leurs intérêts		Degré de vulnérabilité	
		Faible	Elevé
Coût d'abattement	Faible	Spectateur	Promoteur
	Elevé	Obstructionniste	Intermédiaire

Fig.1 — Source: Sprinz et Vaahatoranta, 1994 dans Morin et Orsini, 2015.



## L'OCÉAN DANS LES CONTRIBUTIONS NATIONALES DES PAYS MÉDITERRANÉENS: LES FAITS

### L'océan : une irremplaçable et précieuse ressource

#### Une ressource (sur)exploitée

L'océan est une source de revenus pour tous les États de la Méditerranée. Il est difficile de trouver des chiffres exacts concernant la part du PIB provenant directement ou indirectement de la mer. Certes, le tourisme balnéaire, la pêche et le trans-

port maritime, entre autres, sont des secteurs profitables. Néanmoins, ces activités génèrent des pressions sur leur environnement: surpêche, pollution, urbanisation excessive, surexploitation des ressources en eau. Or, dans des pays arides et semi-arides, l'eau est une ressource précieuse que peut fournir l'océan grâce à la désalinisation, pouvant accentuer le stress exercé sur ce milieu. La désalinisation est citée dans la moitié des contributions des États de la Méditerranée (Égypte, Israël, Maroc, Tunisie), à la fois comme ressource actuelle et à venir. Israël souhaite utiliser cette technique pour faire face à une hausse de la demande en eau, le Maroc cherche à augmenter ses ressources en eau d'ici

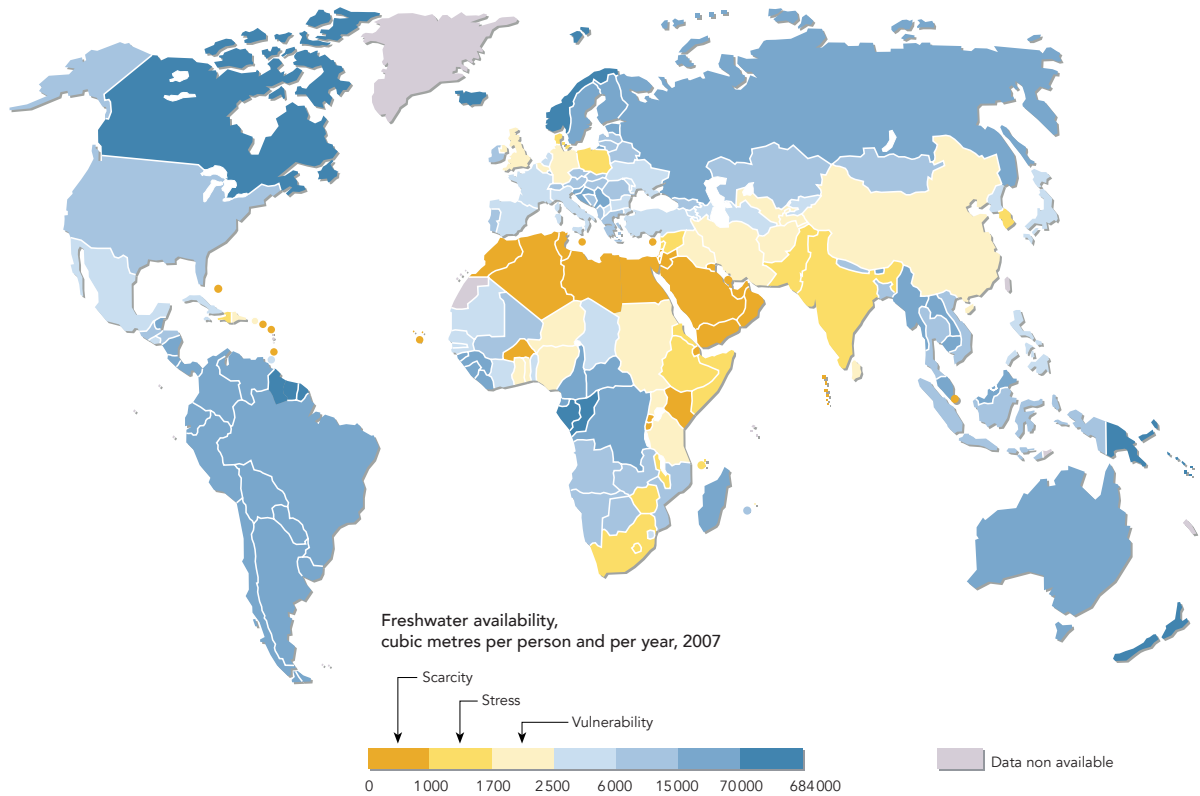
	PIB/habitant 2011-2015	Zones terrestres et marines protégées (en pourcentage du territoire national)	Croissance annuelle de la population, en pourcentage	Longueur du trait de côte (en km)	Frontières terrestres (en km)	Élévation moyenne (en m)	Territoire dont le niveau est inférieur à 5 m (en pourcentage)	Total mots concernant l'océan
Algérie	5 484,1 \$	7,5	1,9	998	6 734	800	0	6
Égypte	3 365,7 \$	9,6	2,2	2 450	2 612	321	1,6	24
Israël	37 206,2 \$	8,6	1,9	273	1 068	508	0,4	5
Liban	10 057,9 \$	0,9	1,2	225	484	125	0,4	14
Maroc	3 190,3 \$	20,1	1,4	1 835	2 362,5	909	0,2	17
Monaco	163 651,6 \$	99,7	0,3	4,1	6	NA	25,3	1
Tunisie	4 420,7 \$	3,7	1,0	1 148	1 495	246	1,9	29
Turquie	\$10 515,0 \$	0,2	1,2	7 200	2 816	1 132	0,5	2

Données provenant de la CIA Factbook et de la Banque Mondiale

Pour tenter de quantifier la prise en compte de l'océan dans les CPDN des États du bassin méditerranéen (hors UE, Syrie et Libye), des mots clefs en rapport avec l'océan ont été comptabilisés. Les mots choisis sont les suivants: adaptation, acidification, aquaculture, biodiversité, blue carbon, blue economy, coast, coastline, coastal, coral, deoxygenation, desalination, ecosystem(s), fishery (ies), marine, maritime, mangrove, marsh, mitigation, ocean warming, offshore, reef, sea level rise. Ces mots ont été choisis pour l'essentiel dans le plaidoyer de la Plateforme Océan et Climat.

La Tunisie est en tête du classement, avec 29 apparitions de ces mots (hormis adaptation et atténuation), suivi de près par l'Égypte (24), le Maroc (17) et le Liban (14).

L'Union européenne, la Syrie et le Libye n'ont pas été prises en compte car ils n'avaient pas de contribution nationale. L'Union Européenne a écrit une contribution groupée pour tous ses États membres. La Syrie et le Libye n'ont pas écrit de contribution, au regard de la situation politique, économique et sociale de ces deux États.



**Fig.2** — Disponibilité de l’eau douce en mètres cubes par personne et par an, en 2007. Source : FAO, United Nations, World Resource Institute (WRI), Designer: Philippe Rekacewicz 2006.

2030, alors que la Tunisie prévoit d’installer des petites centrales de désalinisation afin de subvenir aux besoins au niveau local dans les zones touristiques<sup>7</sup>.

### Des pressions indirectes

La Méditerranée subit aussi des pressions indirectes. Face aux phénomènes de désertification et de perte de terres arables, certaines populations rurales sont en situation d’exode forcée vers les centres urbains, souvent proches du littoral. En parallèle, on observe une croissance annuelle de la population de 1,4 % en moyenne sur les pays méditerranéens (hors Union européenne). Ces pays font face à une pression démographique, généralement concentrée autour du littoral.

Le bassin méditerranéen doit faire face à une pression supplémentaire: la pollution provoquée à la fois par l’industrie, l’agriculture, les villes et le tourisme se déverse dans les milieux marins.

### Méditerranée : quels enjeux, quelles solutions ?

#### L’océan comme source de vulnérabilité

Si les États du bassin méditerranéen effectuent un état des lieux de leurs circonstances nationales (contexte politique, économique et social, entre autres), c’est parce que les conséquences des changements climatiques s’ajoutent souvent à un contexte national déjà fragile. Par exemple, le Liban évoque l’agitation politique de la région, son taux de pauvreté élevé et l’accroissement de 30 % de sa population entre 2013 et 2015, due à la crise de réfugiés syriens. D’après la contribution libanaise, ces facteurs intensifient le stress sur une économie et des ressources naturelles déjà sous pression<sup>8</sup>.

Or les pays du Moyen-Orient et du versant sud de la Méditerranée ont la particularité de se situer dans la

<sup>7</sup> CPDN Israël, Maroc et Tunisie.

<sup>8</sup> “To exacerbate matters, the Syrian crisis has led to the arrival of around 1,13 million registered refugees to the country, increasing Lebanon’s population by 30 % in just over 2 years and adding stress to the already-stretched economy and natural resources.” INDC Lebanon.

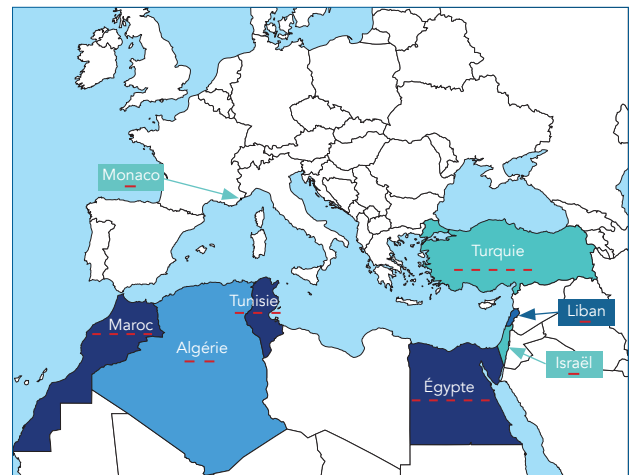
seule région au monde qui manque d'eau<sup>9</sup>. Le changement climatique aura des impacts forts sur le littoral et sur la distribution en eau. L'élévation du niveau de la mer va affecter directement une ressource indispensable : l'eau douce. L'intrusion en eau salée est une préoccupation majeure pour des pays comme la Tunisie et l'Égypte dont plus de 1,5 % du territoire national se situe en dessous de la barre de 5 mètres d'élévation au-dessus du niveau de la mer. Selon la contribution tunisienne, environ 50 % de ses ressources disponibles dans les nappes côtières encourent un risque de salinisation. La montée du niveau de la mer salinise aussi les terres arables. Outre la détérioration de ressources aussi élémentaires que l'eau et la nourriture, l'élévation du niveau de la mer endommage les infrastructures en bord de mer, notamment les installations touristiques, portuaires, ou encore des centrales électriques, ce qui porte atteinte à l'économie du pays. Le déplacement de populations en est une autre conséquence. Par exemple, en Algérie, plus de 85 % de la population vit dans le Nord du pays, donc proche du littoral. En Égypte, des grandes villes comme Alexandrie ou Port-Saïd se trouveront sous les eaux. Ces énormes flux de population potentiels peuvent déséquilibrer encore le pays<sup>10</sup>.

L'élévation du niveau de la mer oblige les États à adapter leur secteur touristique s'ils veulent toujours bénéficier de ce revenu. Le tourisme balnéaire dégage des revenus importants : 90 % du tourisme est côtier en Tunisie, 80 % au Liban, 80 % en Israël. En 2015, 11,4 % du PIB égyptien provenait du tourisme, dont 35 % de tourisme côtier. Les récifs coralliens, très vulnérables aux changements climatiques, sont le 4<sup>e</sup> secteur touristique de l'Égypte.

L'augmentation de la température de l'océan provoque une redistribution des espèces marines et un déplacement des stocks de poissons, dont les répercussions sur l'industrie de la pêche peuvent être consé-

9 Selon l'Indice Falkenmark.

10 "Estimations indicate that sea level rise by 50cm leads to serious impacts on low-level lands in Delta and adjacent highly populated cities such as Alexandria and Port Said. Consequently, this will result in a more significant challenge, which is the migration of people from the affected areas to other areas, thus affecting the efficiency of different services and increasing the financial cost required for their development." Egyptian Arab Republic INDC.



Longueur du trait de côte (km)		Nombre de mots liés à l'océan	
1-500	-	1-5	
501-1000	--	6-10	
1001-1500	---	11-15	
1501-2000	----	> 15	
> 2001	-----		

Fig.3 — Récurrence de mots liés à l'océan dans les CPDN du bassin méditerranéen comparée à la longueur du trait de côte, en 2016. © L. Ras.

quentes. La prolifération rapide d'algues nuisibles est alors stimulée, ce qui peut baisser l'attractivité d'une destination touristique. La vulnérabilité économique des zones littorales est un thème récurrent dans les contributions qui abordent l'océan.

### Un outil à développer

Nombreux sont les pays qui se considèrent vulnérables face à l'océan. Mais l'océan peut aussi permettre une adaptation et une atténuation face au changement climatique.

Une gestion planifiée du littoral permet d'éviter une urbanisation excessive et désordonnée, en mettant la priorité sur des zones moins facilement submersibles ou sujettes à érosion. L'Égypte et le Maroc proposent tous deux ce type de solutions<sup>11</sup>. La refo-

11 Le Maroc a déjà élaboré une « Stratégie Nationale de la Gestion Intégrée du Littoral ». L'Égypte prévoit une gestion intégrée de la côte ("Adaptation options for coastal zones are highly site-dependent. However, changes in land use, integrated coastal zone management, and proactive planning for protecting coastal zones are necessary adaptation policies." INDC Egypt).

restation permet aussi de limiter l'érosion côtière à un plus faible coût. Le Maroc propose de reconverter près d'un million d'hectares de céréales vers des plantations fruitières qui protégeraient les espaces agricoles de l'érosion<sup>12</sup>.

En termes d'atténuation, les énergies marines renouvelables permettent de diminuer l'utilisation de gaz torchés ou d'énergies fossiles.

---

12 La contribution marocaine évoque la "reconversion de près d'un million d'hectares de céréales vers les plantations fruitières qui son de nature à protéger les espaces agricoles de toutes les formes d'érosion".

Ainsi, il semblerait que les États qui traitent le plus l'océan dans leurs CPDN sont ceux dont l'économie et la société seront touchées le plus fortement par les changements climatiques. L'Égypte et la Tunisie ont des secteurs touristiques balnéaires très forts, beaucoup de terres arables, des villes et des aquifères qui seront potentiellement submergées dans les décennies à venir, touchant de plein fouet leurs économies. Le manque à gagner, si ces États ne s'adaptent pas rapidement, est énorme. Il est dans l'intérêt de ces États d'agir, en prenant en compte l'océan dans leurs contributions nationales.



## RÉFÉRENCES

- BANQUE MONDIALE – <http://donnees.banquemondiale.org/pays>.
- BENBLIDA M., 2011 – *L'efficience d'utilisation de l'eau et approche économique*. Etude nationale, Algérie, Plan Bleu, Centre d'activités régionales PNUE/PAM.
- CIA WORLD FACTBOOK – <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.
- COP21 – *Fiche d'analyse contributions nationales*. Dossier de presse, [cop21.gouv.fr](http://cop21.gouv.fr).
- COP21 – <http://www.cop21.gouv.fr/un-record-plus-de-160-pays-attendus-a-new-york-le-22-avril-pour-signer-laccord-de-paris>, consulté en septembre 2016.
- DIERMEIER D., 2012 – *Institutionalism and the Normative Study of Politics: From Rational Choice to Behavioralism*. The Good Society, Vol 24 n°1, pp.15-29.
- GRIMES S., 2011 – *Profil de durabilité dans quelques destinations touristiques méditerranéennes*. La destination touristique pilote en Algérie : la zone côtière de Tipasa, Plan Bleu, Centre d'Activités Régionales PNUE/PAM.
- HASSENTEUFEL P., 2010 – *Les processus de mise sur l'agenda: sélection et construction des problèmes publics*. Informations sociales, n°157, pp. 50-58.
- IDDRI BLOG – *Les INDC, nouveaux outils de coopération internationale pour le climat*. [www.blog-iddri.org/fr/2015/03/26/les-indc-nouveaux-outils-de-cooperation-internationale-pour-le-climat](http://www.blog-iddri.org/fr/2015/03/26/les-indc-nouveaux-outils-de-cooperation-internationale-pour-le-climat).
- ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS – <http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Economy/Pages/ECONOMY-%20Sectors%20of%20the%20Economy.aspx>.
- MORIN J-F. and ORSINI A., 2015 – *Politique internationale de l'environnement*. Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Les Manuels de Sciences Po ».
- OCÉAN ET CLIMAT, 2015 – *Plaidoyer/Policy recommendations*, 8 pages.
- PLAN BLEU, 2015 – *Recommandations pour l'analyse économique et sociale des écosystèmes méditerranéens*. Préparées pour les pays méditerranéens non membres de l'UE dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route EcAp du PAM, version révisée.
- TERHALLE M. and DEPLEDGE J., 2013 – *Great-Power Politics, Order Transition, and Climate Governance: Insights from International Relations Theory*. Climate Policy.



- TRESOR DIRECTION GENERALE – [www.tresor.economie.gouv.fr/13892\\_point-sur-le-tourisme-en-egypte-](http://www.tresor.economie.gouv.fr/13892_point-sur-le-tourisme-en-egypte-).
- UNEP – <http://www.unep.org/dewa/Africa/publications/AEO-1/148.htm>.
- UNFCCC – [http://unfccc.int/focus/indc\\_portal/items/8766.php](http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php).
- UNFCCC – <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE – <http://www.wri.org/indc-definition>.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2015 – *Decoding intended nationally determined contributions (INDCs): A Guide for Understanding Country Commitments*.