



**HAL**  
open science

## L'Accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015

Sandrine Maljean-Dubois, Rajamani Lavanya

► **To cite this version:**

Sandrine Maljean-Dubois, Rajamani Lavanya. L'Accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015. *Annuaire français de droit international*, 2017. halshs-01675492

**HAL Id: halshs-01675492**

**<https://shs.hal.science/halshs-01675492v1>**

Submitted on 18 Apr 2018

**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.

## L'Accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015

**Sandrine MALJEAN-DUBOIS**

Directrice de recherche au CNRS,

Directrice de l'UMR DICE 7318, CNRS et Aix-Marseille Université, Aix-en-Provence

**Lavanya RAJAMANI**

Professeure au Centre for Policy Research, New Delhi<sup>(\*)</sup>

Mots clés : changements climatiques; droit international de l'environnement; gaz à effet de serre; droit des traités; contrôle; responsabilité; Conférences des parties.

Les scientifiques l'affirment : l'homme a aujourd'hui conduit la terre et ses ressources naturelles à la limite. Les changements climatiques figurent au rang des menaces environnementales qui mettent en danger les conditions de vie de l'homme sur la planète<sup>1</sup>. La réalité de cette menace, ses causes et ses possibles conséquences dans le futur selon nos trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre sont désormais bien documentées, en particulier grâce au travail du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) créé en 1988. De rapport en rapport, ce groupe d'experts atypique<sup>2</sup> a peu à peu réduit les incertitudes qui prévalaient à l'origine sur toutes ces questions. Selon les conclusions de son cinquième et dernier *Rapport d'évaluation*<sup>3</sup>, l'influence de l'homme sur le système climatique est avérée et croissante. Les effets du réchauffement sont observés sur tous les continents. Des réductions drastiques et rapides de nos émissions de gaz à effet de serre

---

<sup>(\*)</sup> Cette recherche a bénéficié du soutien de l'Agence nationale pour la recherche française dans le cadre du projet <ANR-12-GLOB-0001-03 CIRCULEX>. L'article s'appuie pour une petite partie sur L. Rajamani, « Ambition and differentiation in the 2015 Agreement : interpretative possibilities and underlying politics », *ICLQ*, March 2016, pp 1-25.

<sup>1</sup> W. STEFFEN et al., « Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet » *Science*, Vol. 347, n°6223, 2015, p. 1.

<sup>2</sup> E. TRUILHE-MARENGO, « Quelle expertise pour le changement climatique ? » in *Quel droit pour le changement climatique ?*, *Dalloz*, nov. 1015, n°39, p. 2266.

<sup>3</sup> Voir IPCC, Fifth Assessment Report, 2014, <http://www.ipcc.ch/report/ar5/index.shtml>, consulté le 14 mars 2016.

pourraient limiter les évolutions du climat et offrir à l'humanité de meilleures perspectives d'avenir. Il résulte de ce rapport qu'il serait prudent de ne pas dépasser une augmentation moyenne des températures de 2° Celsius par rapport à l'ère préindustrielle. Au-delà, les changements seraient vraisemblablement majeurs, brutaux et s'accompagneraient d'effets délétères extrêmement préjudiciables, de surcroît largement imprévisibles, aussi bien pour l'être humain que pour les écosystèmes.

Constitué de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et du Protocole de Kyoto (1997), le régime actuel du climat a montré son insuffisance. En effet, depuis 1990, les émissions mondiales de gaz à effet de serre ont augmenté de plus de 45 %. Chaque année, le fossé s'élargit entre les émissions, qui continuent de croître à l'échelle globale, et les objectifs fixés par le Protocole. En outre, les États ne sont, ni dans le cadre de la Convention, ni dans celui du Protocole de Kyoto, internationalement engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre au-delà de 2020. À cette date, la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto se terminera sans que ne soit négociée ni même réellement envisagée une troisième période. L'amendement qui établit cette deuxième période d'engagement, adopté en 1992 à Doha, n'est d'ailleurs toujours pas en vigueur<sup>4</sup>. Quant aux promesses de réduction des émissions faites en application de l'Accord de Copenhague, dans le cadre plus inclusif de la Convention de 1992, elles ne s'étendent pas non plus au-delà de 2020<sup>5</sup>.

Définir le régime international du climat post 2020 est bien tout l'enjeu du cycle de négociation lancé à Durban en 2011. Les Parties à la Convention-cadre de 1992 sont convenues d'« *élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties* »<sup>6</sup>, qui serait aux fondements du régime international du climat à partir de 2020. La 21e Conférence des Parties à la Convention-cadre de 1992 (« COP 21 »), qui s'est tenue au hall des expositions du Bourget, au nord de Paris, du 30 novembre au 13 décembre 2015, avait pour mission d'adopter cet accord.<sup>7</sup> Deux semaines d'âpres négociations ont effectivement abouti à l'adoption d'un nouveau traité, l'Accord de Paris. Salué comme historique, c'est un accord bien plus ambitieux que ce que des négociations patinant depuis

---

<sup>4</sup> Au 14 mars 2016, 61 Parties ont ratifié l'amendement.

<sup>5</sup> Sur le régime international du climat applicable jusqu'en 2020, voir S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAËRE, *COP 21 ? La diplomatie climatique de Rio (1992) à Paris (2015)*, Pedone, Paris, 2015.

<sup>6</sup> Décision 1/CP.17 (2011), *Création d'un groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée*.

<sup>7</sup> Outre la 21<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties à la Convention de 1992, se sont tenues également la 11<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (« CMP 11 »). Trois organes subsidiaires se réunissaient également, soit les 43<sup>es</sup> sessions de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (« SBSTA 43 ») et de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (« SBI 43 »), et la 12<sup>e</sup> partie de la deuxième session du Groupe de travail spécial sur la Plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP 2-12).

plusieurs années ne laissaient imaginer. L'Accord imprime une orientation plus ambitieuse au régime international du climat, qu'il vient compléter en posant de nouvelles obligations pour les États, y compris des obligations de comportement détaillées en matière d'atténuation des changements climatiques. Il établit aussi un mécanisme de surveillance rigoureux et obligatoire. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous présenterons ici la préparation et l'organisation de la COP 21 (I), avant d'analyser la forme juridique (II) et le contenu (III) du nouvel Accord de Paris.

## **I. – La préparation et l'organisation de la COP 21**

Ces négociations multilatérales, menées à 195 États auxquels s'ajoute l'Union européenne, sont complexes et conflictuelles<sup>8</sup>. Les sujets sont nombreux et variés, puisqu'elles traitent aussi bien des questions d'atténuation des changements (par la réduction des émissions de gaz à effet de serre) que d'adaptation à des changements qui sont aujourd'hui déjà visibles, incluant les moyens de mise en œuvre (technologie, financements, réparation des dommages). Sur tous ces points, les négociations voient s'affronter des États aux intérêts et attentes très différents et même souvent contradictoires. Pour aboutir à un accord, la conférence a dû être intensément préparée (1), tandis qu'un soin particulier a été accordé à son organisation elle-même (2).

### *1. La préparation de la Conférence*

La COP 21 marque l'aboutissement d'un long cycle de négociation dont il convient de rappeler les principales étapes, avant de présenter le déroulé de la Conférence elle-même.

#### *a. L'aboutissement d'un cycle de négociations de dix années*

Comme bien d'autres dans le champ de l'environnement, le régime international du climat a été conçu comme évolutif. Il s'agissait d'un impératif ne serait-ce qu'au vu des incertitudes scientifiques initiales, mais aussi des trajectoires d'émission de gaz à effet de serre des États, elles-mêmes très évolutives, ou encore des avancées technologiques potentielles. Les mêmes techniques juridiques permettent d'avancer progressivement dans la définition de règles juridiques contraignantes et de faire évoluer les règles posées en fonction des avancées scientifiques ou techniques : la technique de la convention-cadre, complétée par des protocoles ultérieurs, la facilitation de l'amendement de la convention, et en particulier de

---

<sup>8</sup> La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques compte en effet 196 Parties dont l'Union Européenne.

ses annexes, et l'institutionnalisation de la coopération avec des COP annuelles venant interpréter et préciser les règles conventionnelles. Non seulement l'institutionnalisation de la coopération et la dynamique de négociation conduisent à adopter sans cesse de nouveaux instruments, mais, une fois adoptés, les instruments se caractérisent encore par une approche dynamique et instaurent une sorte de négociation continue.

L'adoption en 1997 du Protocole de Kyoto à la Convention de 1992 a marqué une étape majeure dans l'évolution du régime international du climat. Mais le Protocole s'est rapidement révélé insuffisant. D'une part, il ne prévoyait d'engagements de réduction des émissions que pour une première période, se terminant en 2012. L'après-2012 restait entièrement à construire. D'autre part, les réductions ne concernaient que 38 pays industrialisés. Les pays du Sud, et en particulier les pays émergents, aux émissions croissant de manière exponentielle, n'étaient soumis à aucun engagement de réduction.

Ainsi, les négociations du « post-2012 » sont lancées dès la première réunion des Parties au Protocole, en 2005. Les Parties établissent alors un forum dédié, le groupe de travail spécial à composition non limitée réunissant des Parties au Protocole de Kyoto dit « AWG-KP », qui devait s'attacher à achever ses travaux « *dans les meilleurs délais et suffisamment tôt pour éviter tout hiatus entre la première et la deuxième période d'engagement* »<sup>9</sup>. Mais les États-Unis (qui sont Parties à la Convention, mais pas au Protocole), comme les grands émergents font savoir assez vite qu'ils refusent de prendre des engagements dans ce cadre. C'est pourquoi une deuxième « voie » de négociation est lancée lors de la COP 13, en 2007, à côté de l'AWG-KP, sous les auspices cette fois de la Convention-cadre. Le Plan d'action de Bali<sup>10</sup>, qui crée le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA), permet le retour des États-Unis à la table de négociations et l'inclusion des grands pays émergents.

Les Parties se donnent comme butoir la COP 15, qui se tient à Copenhague fin 2009. Mais la conférence ne permet d'aboutir à un accord ni dans le cadre de l'AWG-KP, ni dans celui de l'AWG-LCA. À défaut, une petite trentaine de pays adopte un texte court, dit Accord de Copenhague, que la COP refusera d'entériner. Après de longues et houleuses heures de négociation, elle décide simplement d'en prendre note<sup>11</sup>. Après une année de négociation, fin 2010, la COP 16 adopte les Accords de Cancún qui reprennent, tout en le précisant, le contenu de l'Accord de Copenhague, lequel est donc réintégré, au moins en substance, dans le

---

<sup>9</sup> Voir la Décision 1/CMP.1 (2005), *Étude au titre du paragraphe 9 de l'article 3 du Protocole de Kyoto des engagements des Parties visées à l'annexe I de la Convention pour les périodes suivantes.*

<sup>10</sup> Voir la Décision 1/CP.13 (2007), *Plan d'action de Bali.*

<sup>11</sup> Décision 1/CP.15 (2009), *Accord de Copenhague.*

giron conventionnel. Les Accords de Cancún instaurent un cadre souple et très respectueux des souverainetés. Ils invitent les États, du Nord comme du Sud, à faire des promesses de réduction de leurs émissions pour la période allant jusqu'en 2020. Ces promesses sont facultatives et, même si un contrôle est instauré sur leur mise en œuvre, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect.

L'année suivante à Durban, lors de la COP 11, il est décidé de continuer en parallèle le Protocole de Kyoto, pour une deuxième période couvrant 2013-2020. Cette décision est très symbolique, car elle ne concerne ni États-Unis, ni le Canada, ni la Russie, le Japon ou la Nouvelle-Zélande ; les pays « engagés » ne représentent qu'une part modeste (moins de 13%) et décroissante des émissions mondiales de GES. L'amendement du Protocole qui instaure cette deuxième période n'est d'ailleurs toujours pas en vigueur<sup>12</sup>. Mais, en échange de cette continuation, à laquelle les pays du Sud sont très attachés, sont lancées de nouvelles négociations pour le post-2020. Il est créé un nouveau forum, le groupe de travail spécial de la Plateforme de Durban pour une action renforcée (AWG-ADP)<sup>13</sup>, à qui est donné mission d'« élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties », et ceci à temps pour qu'il soit soumis aux Parties en 2015, lors de la COP 21.

Durant quatre ans, l'investissement diplomatique est très important. Le groupe AWG-ADP tient 15 sessions de négociations, durant chaque COP, mais aussi entre deux COP, représentant au total 22 semaines de négociation. Dans ce marathon, la Conférence de Varsovie marque en 2013 un moment clé. Jusqu'alors les négociations voyaient s'opposer les Parties favorables à une approche inspirée du Protocole de Kyoto, prescriptive et de coordination « par le haut » dite *top down*, aux défenseurs de l'approche retenue à Copenhague, plus incitative et de coordination « par le bas » dite *bottom up*. À Varsovie, c'est bien cette dernière qui triomphe. La COP invite « toutes les Parties à engager ou amplifier les préparatifs internes de leurs contributions prévues déterminées au niveau national »<sup>14</sup>. Le processus ainsi initié présente un double avantage. D'une part, il amène chaque Partie à engager une réflexion sur sa contribution (forme, contenu, niveau d'ambition) au futur accord, et donc à s'y préparer bien en amont, donnant lieu bien souvent à un débat national à l'intérieur et/ou l'extérieur des parlements. D'autre part, il va amener les États à « abattre leurs cartes » avant la COP 21 et, par là, permettre à chacun d'aborder la conférence en

---

<sup>12</sup> Voir *supra*.

<sup>13</sup> Décision 1/CP.17, *op. cit.*

<sup>14</sup> Décision 1/CP.19 (2013), *Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plate-forme de Durban*.

sachant peu ou prou à quoi s'engageraient les autres, et donc de dessiner l'accord de Paris en fonction de cette cartographie. Ce processus, inversé par rapport à Copenhague, améliore la confiance entre les Parties et facilite la négociation de l'accord.

Les négociations vont permettre d'avancer pas à pas et d'aboutir à un premier projet d'accord lors de la COP 20 à Lima, laissant aux Parties une année entière pour le faire évoluer<sup>15</sup>. D'autant plus facilement adopté qu'il consigne toutes les options proposées par les Parties, sans sélection, le texte fait alors 39 pages. Il atteindra 90 pages en février 2015, après la réunion ADP de Genève, suite à l'ajout de nouvelles options. Dit « texte de Genève », il devient alors le texte officiel de négociation<sup>16</sup>. Lors des sessions suivantes, les Parties peinent à opérer des réductions sensibles de son volume. Dans sa version du 11 juin, le texte fait encore 85 pages et ceci en dépit de la parution en avril d'une note du secrétariat identifiant les doublons et chevauchements entre les différentes options<sup>17</sup>. La négociation n'est pas très productive et il est décidé en juin de demander aux coprésidents du groupe de travail de fournir pour la session suivante un document contenant une « *version totalement simplifiée, consolidée, claire et concise du texte de négociation de Genève* », commençant à départager les paragraphes qui seraient traités dans la décision accompagnant l'Accord de Paris, et dans l'Accord lui-même<sup>18</sup>. En juillet, les coprésidents publient l'« *Outil des Coprésidents : document informel illustrant les éléments possibles du paquet de Paris* »<sup>19</sup>. À l'issue d'une réunion peu constructive en fin d'été, les Parties donnent unanimement la main aux coprésidents en leur demandant de préparer « *un document informel présentant une base de négociation pour le paquet climat de Paris* », requérant un « *document clair, concis et exhaustif, accompagné d'une note sur le déroulement des travaux* »<sup>20</sup>. La demande est encourageante, car elle témoigne d'une certaine confiance dans le travail des coprésidents, et plus largement dans le processus de négociation. Une confiance péniblement restaurée depuis Copenhague, portée par le fait que l'ADP est depuis l'origine coprésidée par deux personnes, l'une venant du Sud et l'autre du Nord, pour éviter tout biais et limiter les accusations de partialité<sup>21</sup>. Les coprésidents s'acquittent en effet de leur tâche et produisent pour la session

---

<sup>15</sup> Voir « Elements for a draft negotiating text », en annexe de la Décision 1/CP.20 (2014), *Appel de Lima en faveur de l'action climatique*.

<sup>16</sup> UNFCCC, AWG-ADP, Second session, part eight, Geneva (8–13 February 2015) Agenda item 3: Implementation of all the elements of decision 1/CP.17 Negotiating text, FCCC/ADP/2015/1, 25 February 2015.

<sup>17</sup> *Overlaps and duplication in the negotiating text*, Note by the secretariat, FCCC/ADP/2015/1, 9 April 2015.

<sup>18</sup> Rapport du Groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action renforcée sur la neuvième partie de sa deuxième session, tenue à Bonn du 1<sup>er</sup> au 11 juin 2015, FCCC/ADP/2015/3, 11 août 2015, p. 4.

<sup>19</sup> *Scenario note on the tenth part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, ADP.2015.4.InformalNote, Note by the Co-Chairs, 24 July 2015.

<sup>20</sup> *Rapport du Groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action renforcée sur la dixième partie de sa deuxième session*, tenue à Bonn du 31 août au 4 septembre 2015, FCCC/ADP/2015/4, 8 octobre 2015, p. 5.

<sup>21</sup> À compter de la conférence de Lima, les coprésidents seront Ahmed DJOHLAF (Algérie) et Daniel REIFSNYDER (Etats-Unis), remplaçant Kishan KUMARSINGH (Trinité et Tobago) et Artur RUNGE-METZGER (Union européenne).

d'octobre un document considérablement réduit d'une vingtaine de pages. Mais le texte est assez mal accueilli par les Parties lors de la session suivante, la dernière avant la COP 21. Les Parties réintroduisent des options et le texte gonfle à nouveau jusqu'à 54 pages dans sa version du 6 novembre<sup>22</sup>. Ce texte constituera la base de travail des négociateurs, sauf sur la question des financements qui opte pour la version réduite du 23 octobre. Alors que la COP s'ouvre, le texte contient encore 1617 options entre lesquelles il va falloir trancher<sup>23</sup>. En dépit d'un travail important conduit dans 11 groupes de travail – chacun cofacilité par un représentant du Sud et un du Nord – portant sur les différentes parties de l'accord, la première semaine de la COP 21 ne parvient pas à réduire réellement le volume du projet d'accord. Le texte adopté à la clôture de l'ADP le samedi 5 décembre et remis à Laurent Fabius, président de la COP, fait encore 48 pages et est accompagné d'une note d'une dizaine de pages de suggestions complémentaires des Parties.

## *2. Le déroulé de la Conférence*

Par sa taille, la Conférence de Paris sur les changements climatiques se présente comme un événement diplomatique « de masse ». Elle réunit en effet plus de 36 000 participants, incluant près de 23 100 responsables gouvernementaux, 9 400 représentants des organes et agences des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales et d'organisations de la société civile, et 3 700 journalistes<sup>24</sup>. Cette « masse » impose des contraintes importantes en termes d'organisation. Il faut y adapter les acheminements, les effectifs de personnel de contrôle, la restauration, la taille des locaux et celle des salles de négociations (rendant nécessaire des retransmissions par écran vidéo dans une ou plusieurs salles voisines), etc. Dans l'ensemble, la présidence française gère remarquablement ces aspects matériels, en dépit d'un contexte encore compliqué par les attaques terroristes qu'a subies Paris deux semaines plus tôt, dans la nuit du 13 novembre 2015.

Dans ce cadre très contraint, la présidence française tente de tirer les leçons de l'échec de la conférence de Copenhague. Les maladresses de la présidence danoise avaient alors laissé les négociateurs désemparés. Mal préparée, mal organisée, la conférence a créé un malaise durable. Elle a pour plusieurs années plombé les négociations et achevé de ruiner une confiance entre les Parties qui était déjà limitée. La présidence française va s'employer à

---

<sup>22</sup> AWG-KP, *Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action Work of the ADP contact group*, ADP.2015.11. Informal Note, 6 novembre 2015, rev. le 11 novembre 2015.

<sup>23</sup> Décompte effectué dans la version du 6 novembre.

<sup>24</sup> *Earth Negotiation Bulletin*, vol. 12, n°663, p.1. Pour mémoire, 45 000 personnes avaient été accréditées à Copenhague en 2009, dont 20 000 observateurs parmi lesquels beaucoup n'ont jamais pu entrer dans un bâtiment conçu pour en accueillir 15 000. À partir de l'année suivante, un contingentement a été appliqué aux observateurs, pour assurer de bonnes conditions d'accueil.



éviter une à une les erreurs commises alors. En particulier, elle proclame, répète, et surtout met pratiquement en œuvre trois principes fondamentaux destinés à gagner la confiance des Parties : l'inclusivité, la transparence et « Rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé ». Ces principes sont destinés, d'une part, à renforcer la confiance entre les Parties et envers la présidence, et d'autre part, à leur permettre de lâcher sur certains points à un certain moment en étant assurées qu'elles pourront le cas échéant bloquer l'accord si elle n'obtiennent pas les contreparties recherchées ou si l'accord ne leur paraît pas équilibré *in fine*. Ces principes seront globalement respectés, au moins jusqu'aux dernières heures. En effet, l'adoption du texte se fait quelque peu en force. D'une part, le Nicaragua, qui demande la parole avant l'adoption pour faire une déclaration dans laquelle il se désolidarise de l'Accord (sans s'opposer à son adoption), ne l'obtiendra qu'après l'adoption du texte. D'autre part, le Président Fabius fait passer pour des corrections typographiques de dernières minutes de bien réelles modifications telles que transformer un « *shall* » en « *should* » à la demande des États-Unis et des grands émergents<sup>25</sup>.

La présidence s'attache également à instaurer une subtile mécanique de dialogue entre les parties, mêlant et articulant au mieux le technique et le politique, le sectoriel et le transversal, le formel et l'informel, le bilatéral et le multilatéral, le *in* et le *off*.

#### a) *L'articulation entre les niveaux technique et politique*

À Copenhague, les Chefs d'État étaient arrivés à la toute fin de la conférence et avaient dû mettre la main à la pâte pour négocier en très peu de temps et sans y être forcément bien préparés ce qui est devenu l'accord de Copenhague<sup>26</sup>. À Paris, le processus est inversé. Les Chefs d'État – ils seront 147 – interviennent le 30 novembre, premier jour de la COP, lors d'un *Leaders Event* destiné à donner l'impulsion aux négociateurs. Ils ne négocient pas véritablement, même si l'événement est l'occasion de discussions informelles en particulier sur le plan bilatéral. En revanche, il devient difficile pour les négociateurs d'envisager un échec de la conférence, après la succession des discours vibrants et pressants des chefs d'État.

La veille, le groupe de négociation ADP a commencé ses travaux, avec un jour d'avance. Il va les poursuivre jusqu'au samedi 5 décembre, date à laquelle il doit remettre à Laurent Fabius le projet de texte finalisé.

Durant cette première semaine, les négociations sont conduites dans un groupe de contact de l'ADP, plus restreint et donc informel, et dix groupes thématiques (fermés aux

---

<sup>25</sup> Voir *infra*.

<sup>26</sup> Précité.

observateurs) qui tiennent de nombreuses réunions parallèles<sup>27</sup>. La méthode est critiquée aussi bien par les pays du Sud, qui regrettent de ne pouvoir assister à l'ensemble des réunions, que par les ONG, exclues de la plupart des débats. Elle ne produit pas de résultats remarquables. Entre le début de la conférence et la remise du rapport, le nombre de mots ou passages entre crochets dans le projet d'accord a considérablement diminué (de plus de 1600 à moins de 1000), des formulations de compromis ont été trouvées, mais le texte est plutôt rallongé. La méthode a permis d'avancer pas à pas sur certains sujets, mais pas sur d'autres. Les questions les plus controversées ne sont pas tranchées. Les négociations techniques ne peuvent en réalité aller plus loin.

L'ADP clôt ses travaux à mi-COP le 5 décembre et remet le projet d'accord à Laurent Fabius. Une nouvelle organisation se met en place. Le niveau technique cède la place au niveau politique. Les négociations se déroulent dès lors sous les auspices d'un comité, dit Comité de Paris, présidé par Laurent Fabius. Poursuivant les travaux sur le texte du projet d'accord et sur celui de la décision, elles ont lieu en groupes thématiques consacrés aux questions clés, chacun étant « facilité » par deux ministres, un du Nord et un du Sud, et en bilatérales. Une restitution est faite chaque soir devant le Comité. L'accord est « commandé » pour le jeudi soir, dans un scénario idéal. Mais tout le monde est bien conscient qu'il faudra probablement deux ou trois jours et nuits supplémentaires pour y parvenir.

Le mardi 8 décembre, les ministres cofacilitateurs rendent leurs rapports respectifs. Dès le lendemain, à 15 heures, une première version du « Draft Paris Outcome » est publiée, suivie d'une nouvelle en début de soirée. Une troisième version est publiée le jour suivant, 10 décembre. La mécanique de négociation a permis d'avancer étape par étape, en partant des points les moins conflictuels pour aller vers les plus délicats. Lorsque paraît cette avant-dernière version, ne demeurent que les points délicats. Ils reflètent les lignes rouges des Parties et ce sont ces lignes rouges qui vont devoir bouger dans les dernières 48 heures pour aboutir au compromis final.

#### b) *L'articulation entre les questions sectorielles et transversales*

La présidence française a réussi à éviter un autre piège de ces négociations, en articulant les négociations portant sur les questions sectorielles, extrêmement ramifiées, et les questions plus transversales, tout à fait déterminantes. Il est en effet délicat d'avancer sur les unes sans avoir avancé sur les autres. C'est bien ce qui a empêché les négociations de

---

<sup>27</sup> Au 05/12, le Groupe de contact s'est réuni 6 fois ; les 10 groupes restreints se sont réunis 34 fois, et plus de 43 fois en informelles.

progresser pendant plusieurs années. Les négociations se présentaient comme une grande pelote, dont on ne trouvait pas le fil permettant de la dérouler.

Durant la COP 21, les discussions étaient organisées de manière à faire se succéder quotidiennement les négociations sectorielles, au sein de groupes sectoriels, et des séances de restitutions en plénière, que ce soit en première semaine (avec les réunions quotidiennes du groupe de contact au cours desquelles les facilitateurs présentaient un rapport d'avancement tandis qu'étaient également discutées les questions hors groupes thématiques) ou en deuxième semaine (avec un Comité de Paris chaque soir, sorte de plénière permettant de restituer l'ensemble des travaux des groupes thématiques). Par rapport au désordre des COP précédentes, et au chaos de Copenhague, cette nouvelle organisation a permis d'avancer sur les questions sectorielles et transversales de concert, tout en rendant les négociations plus claires et intelligibles par tous. Il était en effet plus facile que lors des COP précédentes de saisir la *big picture* des négociations.

#### c) *L'articulation entre les négociations formelles et informelles*

La présidence française a également su articuler de manière subtile les négociations formelles et plus informelles, organisant même des sessions dites informelles-informelles, ce qui lui a permis ce faisant d'alterner des sessions ouvertes ou fermées aux observateurs. Flattant habilement l'Afrique du Sud, présidente influente du Groupe des 77 et la Chine, la France va même organiser des *indabas*, comme l'avait fait l'Afrique du Sud lors de la Conférence de Durban en 2011 pour avancer sur la délicate question de la forme juridique du futur accord. L'*indaba* est un mot zoulou désignant des conciliabules tenus en petit cercle dans un esprit constructif. Ministérielles informelles présidées par Laurent Fabius, les *indabas* ont lieu la nuit, à partir du 9 décembre. Le principe est de regrouper dans une petite salle un nombre limité de négociateurs pour faciliter la négociation ; les *indabas* étaient ainsi réservés aux chefs de délégation qui pouvaient être accompagnés de deux membres de leur équipe. L'accès était fermé aux observateurs. Le 10 décembre, à 21 heures, en présentant le dernier projet de texte révisé, comportant encore de nombreuses options divergentes, Laurent Fabius annonce que deux groupes se réuniront en parallèle tout au long de la nuit, en « *indaba* des solutions », tandis que le président de la COP 20, le Péruvien Manuel Pulgar-Vidal présiderait une consultation informelle.

#### d) *L'articulation entre les négociations bilatérales et multilatérales*

La présidence française a déjà, dans les mois précédents la COP, commencé à articuler les négociations multilatérales et des négociations bilatérales, activant son réseau d'ambassades et consulats, avançant pas à pas pour lever des désaccords fondamentaux avec des acteurs majeurs, comme avec l'accord conclu avec la Chine en novembre 2014<sup>28</sup>. Tout au long de la COP vont également être mises en place à la fois des consultations multilatérales et bilatérales, tandis que la présidence organisera une permanence 24h/24 dans ses locaux pour accueillir, entendre et rassurer les délégations. Le rythme des consultations menées par la présidence française devient particulièrement intensif dans les dernières 48 heures.

La présidence française fait également un travail important avec les différents groupes de négociation. Dans le régime international du climat, ces groupes sont nombreux, tantôt géographiques, tantôt politiques et stratégiques, tantôt spécifiques aux négociations climatiques, tantôt au-delà. Il y a d'abord, s'agissant des Nations Unies, les cinq groupes régionaux, qui servent essentiellement à composer les Bureaux (Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Asie, Europe Centrale et Orientale et Europe de l'Ouest et Autres soit l'Australie, le Canada, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les États-Unis d'Amérique, mais pas le Japon qui lui fait partie du groupe de l'Asie). Il y a bien entendu le groupe des pays en voie de développement et de la Chine dit Groupe des 77 (G-77) qui compte aujourd'hui plus de 130 membres. Il y a également l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS en anglais), une coalition de 43 pays à faible élévation côtière et de petites îles. On trouve encore le groupe des pays les moins avancés (48 pays listés officiellement comme tels par l'ONU). Il faut y ajouter l'Union européenne, ou encore le Groupe dit Parapluie ou de l'Ombrelle (Umbrella Group), une coalition de pays développés non membres de l'Union européenne, formée après l'adoption du Protocole de Kyoto (habituellement composé de l'Australie, du Canada, de l'Islande, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Fédération russe, de l'Ukraine et des États-Unis). De son côté, le Groupe de l'Intégrité Environnementale est une coalition comprenant le Mexique, la République de Corée et la Suisse. Enfin, l'AILAC (Spanish Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe) regroupe des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes. Formée à Doha en 2012, elle développe des positions plutôt constructives. D'autres alliances sont aussi actives dans les négociations climatiques, comme les grands émergents dans le BASIC (pour Brésil, Afrique

---

<sup>28</sup> Voir la Déclaration présidentielle commune de la France et de la Chine sur le changement climatique, 2 novembre 2015, <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-presidentielle-commune-de-la-france-et-de-la-chine-sur-le-changement-climatique/>, consulté le 10 mars 2016. La Déclaration prend acte notamment d'un accord sur un système de transparence et sur l'idée d'un bilan mondial tous les 5 ans. Les Parties se déclarent « favorables à ce qu'une revue complète ait lieu tous les cinq ans sur les progrès accomplis en vue de l'atteinte des objectifs à long terme agréés » (§11).

du Sud, Inde, Chine) formé à Copenhague en 2009, ou encore l'Organisation des Pays Producteurs de Pétrole, la Ligue des États Arabes ou l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie. Les groupes étant nombreux et l'agenda très vaste, il n'est pas rare qu'un État appartienne à plusieurs groupes. Dans des figures complexes de négociation, les alliances se font et se défont au gré des questions examinées<sup>29</sup>.

e) *L'articulation entre les négociations « in » et le « off »*

L'orchestration de la COP 21 a aussi reposé sur l'articulation entre les négociations conduites à l'intérieur et les multiples initiatives et engagements développés autour de la COP 21. La publicité de ces derniers a été bien assurée, ce qui a distillé un climat positif et renforcé la pression sur les négociateurs. On pense en particulier aux engagements des acteurs privés, dans et hors du cadre de l'Agenda des solutions créé à Lima, ou des acteurs infranationaux (comme le Sommet des élus locaux pour le climat fédérant des réseaux européens et mondiaux de villes tels que CGLU, ICLEI, C40, l'AIMF ou le CCRE)<sup>30</sup>. Annonces et événements ont opportunément cumulé lors de l'Action Day du 5 décembre, jour où le groupe ADP a remis son projet de texte à Laurent Fabius et clos ses travaux.

Initiative conjointe de la présidence péruvienne de la COP 20 et de la présidence française de la COP 21, du bureau exécutif du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le secrétariat de la CCNUCC, l'Agenda des solutions ou Plan d'actions Lima-Paris (LPAA) visait précisément au renforcement de l'action climatique tout au long de l'année 2015 et au-delà : la « *mobilisation d'une action mondiale robuste vers des sociétés sobres en carbone et résilientes ; l'encouragement de l'action et de l'engagement des acteurs non étatiques, un meilleur soutien fourni aux initiatives existantes (...) ; la mobilisation de nouveaux partenaires et la provision d'une plate-forme pour la visibilité de leurs mesures, engagements et résultats dans la course à la COP21* »<sup>31</sup>. Le site web de l'Agenda des solutions<sup>32</sup> est venu compléter le portail NAZCA pour Zone des Acteurs Non étatiques pour l'Action pour le Climat. Ce site, lancé également lors de la COP 20 à Lima, inscrit les engagements individuels et de coopération à l'action par les entreprises, les villes, les régions, et les investisseurs pour lutter contre le changement climatique. En s'inscrivant sur le portail

---

<sup>29</sup> La Turquie constitue une exception. Ne faisant partie d'aucun groupe de négociation, elle a demandé à être considérée comme un groupe dans le cadre des consultations.

<sup>30</sup> CGLU est le Réseau mondial des villes, gouvernements locaux et régionaux. ICLEI signifie Local Governments for Sustainability. Le C40 est une coalition des grandes villes pour le climat. L'AIMF est le réseau mondial des élus francophones. Le CCRE est le Conseil des communes et régions d'Europe.

<sup>31</sup> Voir <http://www.cop21.gouv.fr/agenda-des-solutions-ou-lpaa/>, consulté le 1<sup>er</sup> mars 2016.

<sup>32</sup> Voir <http://newsroom.unfccc.int/lpaa-fr/>, consulté le 1<sup>er</sup> mars 2016.

Nazca, ces acteurs sont encouragés à se joindre à l'une des initiatives du Plan d'actions Lima-Paris<sup>33</sup>.

## II. – Une forme juridique composite

La feuille de route des négociateurs, élaborée à Durban en 2011, n'avait pas tranché la question de la forme juridique du futur accord. Les Parties étaient alors convenues d'« *élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties* »<sup>34</sup>. Laisser la question entièrement ouverte était alors le prix à payer pour engager une discussion qui puisse aboutir à un régime global et unifié, impliquant tous les pays dans le même ensemble de règles internationales. Le débat opposait schématiquement ceux en faveur d'une forme conventionnelle (révision de la Convention de 1992, adoption d'un nouveau protocole ou traité) aux partisans d'un accord non juridiquement obligatoire prenant la forme d'une ou plusieurs décisions de la Conférence des Parties. Il est longtemps demeuré stérile, jusqu'à ce qu'émerge une proposition de compromis : celle d'une forme juridique composite et subtilement diversifiée, évitant d'avoir à trancher un choix binaire et clivant. Les Parties se sont finalement accordées sur un ensemble constitué d'un accord juridiquement obligatoire – un traité – relativement concis et général, complété par un paquet de décisions des Parties (A). Quant aux contributions nationales, pourtant au cœur de l'accord en tant qu'outil, elles n'y figureront pas en tant que telles (B).

### A. Un traité et une décision de la Conférence des Parties

L'accord de Paris est constitué d'une décision de la Conférence des Parties, la décision 1/CP.21<sup>35</sup>, qui adopte un traité, l'Accord de Paris, dont le texte y est annexé. Ce traité est vraisemblablement un Protocole à la Convention même s'il n'en dit pas le nom, ce dernier rappelant trop le Protocole de Kyoto pour beaucoup (en particulier les États-Unis). Si ce n'était pas un protocole, ce serait un « *autre instrument juridique connexe* », expression à laquelle se réfère à plusieurs reprises la Convention de manière un peu ambiguë<sup>36</sup>. L'enjeu de cette qualification n'est pas évident : l'Accord de Paris revêt les attributs d'un protocole. Seules les Parties à la Convention peuvent y adhérer. Il se réfère à plusieurs dispositions de

---

<sup>33</sup> Voir <http://climateaction.unfccc.int>, consulté le 1<sup>er</sup> mars 2016. A cette date, 10 825 initiatives y sont recensées.

<sup>34</sup> Décision 1/CP.17 (2011), précitée.

<sup>35</sup> Décision 1/CP.21 (2015), *Adoption de l'Accord de Paris*. Ce commentaire se réfère à la dernière version du texte consultable sur le site de l'ONU au 16 mars 2016, non renumérotée après la suppression du §35 de la Décision. Une fois cette renumérotation intervenue, les numéros de paragraphes ultérieurs sont appelés à changer.

<sup>36</sup> L'article 14 laisse en particulier penser qu'il pourrait s'agir d'instruments conventionnels.

celles-ci, retient le même mécanisme de règlement des différends et utilise les organes de la Convention (notamment la COP qui se réunira en tant que réunion des Parties à l'Accord une fois celui-ci en vigueur, l'organe subsidiaire de mise en œuvre, l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique, le Fonds vert pour le climat et les autres fonds conventionnels ou encore le secrétariat). Cet enroulement institutionnel favorise la transition dans la période précédant l'entrée en vigueur de l'Accord.

La décision et l'Accord ne se lisent pas l'un sans l'autre. La décision complète et précise l'Accord sur un certain nombre de points. Elle en prépare également l'entrée en vigueur. Elle sera utile pour l'interpréter. C'est pourquoi on peut considérer qu'il y a un accord de Paris (*a* minuscule) qui comprend la décision COP et l'Accord (*A* majuscule). Décider ce qui relèverait de l'une ou de l'autre, et de décisions ultérieures a mobilisé les négociateurs durant une partie de l'année 2015 et n'était pas complètement tranché à l'ouverture de la COP. Cette ventilation a donc constitué pendant la COP elle-même une variable supplémentaire pour atteindre le compromis final. La question des financements en fournit une excellente illustration. En effet, l'Accord consacre au financement l'article 9, qui pose un certain nombre d'obligations pour les États, telle celle pour les pays développés parties de fournir des « *ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties* » (art. 9§1). Il est indiqué aussi que « *Cette mobilisation de moyens de financement de l'action climatique devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs* » (art. 9§3). Les formules restent vagues, car les engagements ne sont pas chiffrés. Il n'est pas précisé à quoi correspondent les efforts antérieurs. En réalité, ces « engagements » collectifs, couvrant la période jusqu'en 2020, figuraient dans l'Accord de Copenhague et les accords de Cancún<sup>37</sup>. Il faut sur ce point lire l'Accord de Paris avec la décision COP, dans laquelle seule un montant est invoqué : « *avant 2025, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris fixe un nouvel objectif chiffré collectif à partir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an, en tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement* » (§53).

Les exigences du droit constitutionnel américain ont lourdement pesé sur cette ventilation. En effet, le président Obama souhaitait que l'Accord de Paris puisse être considéré, au regard du droit constitutionnel américain, non comme un *treaty*, mais comme un *executive agreement*. Ces deux catégories du droit américain correspondent en droit international à des traités. Mais, la ratification d'un *treaty* doit être autorisée par le Sénat, à la

---

<sup>37</sup> Voir Décisions 2/CP.15, précitée (§8) et 1/CP.16 (2010), *Les accords de Cancun: Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention* (§98).

majorité des 2/3, alors que le Sénat, dominé actuellement par les Républicains, est très opposé à un tel accord. Un *executive agreement* peut quant à lui entrer en vigueur à la suite d'une décision du président<sup>38</sup>. Ce dernier peut se passer de la consultation du Congrès à condition qu'il agisse « *under existing legislative and regulatory authority* » and « *complements domestic measures by addressing the transnational nature of the problem* »<sup>39</sup>. C'est ainsi, par exemple, que les États-Unis sont devenus parties à la Convention de Minamata sur le mercure par simple acceptation<sup>40</sup>. Ces exigences ont pesé sur le contenu de l'Accord qui, pour pouvoir être considéré comme un *executive agreement*, fait prévaloir des obligations de comportement un peu générales et non chiffrées et ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect des engagements<sup>41</sup>.

En théorie, la décision et le traité n'ont pas la même portée juridique. Si l'Accord sera indiscutablement obligatoire s'il entre en vigueur à l'égard des pays Parties, il n'en est pas de même de la décision COP. Ces décisions ont indiscutablement une portée pratique et opératoire importante et peuvent même s'imposer de fait aux États. Que l'on songe au « paquet » de Bonn-Marrakech qui a opérationnalisé les mécanismes de flexibilité. Mais leur portée demeure – en dépit de la dénomination de « décision » - ambiguë. La Convention de 1992 prévoit de ce point de vue que la COP « *prend, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention* »<sup>42</sup>. Mais au-delà du vocabulaire utilisé, la mesure dans laquelle ces *décisions* pourraient créer de nouvelles obligations, être source de droit et pas seulement annoncer de futures règles ou permettre d'infléchir l'interprétation des règles existantes, demeure discutée<sup>43</sup>.

La décision COP est en revanche d'effet immédiat, là où l'entrée en vigueur d'un traité nécessite plusieurs années et est toujours incertaine. C'est d'autant plus vrai que l'Accord de Paris prévoit des conditions exigeantes de ce point de vue. L'Accord sera ouvert à la signature 1 an à compter du 22 avril, une cérémonie de signature étant organisée à New York ce jour-là. Il entrera en effet en vigueur « *le trentième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion par 55 Parties*

---

<sup>38</sup> L. HENKIN, « *The President and International Law* », *AJIL*, 1986, p. 930-937.

<sup>39</sup> D. BODANSKY, S. DAY O'CONNOR, *Legal options for U.S. acceptance of a new climate change agreement*, Center for Climate and Energy Solutions, May 2015, p. 13, <http://www.c2es.org/publications/legal-options-us-acceptance-new-climate-change-agreement>, consulté en ligne le 2 mars 2016.

<sup>40</sup> Voir <http://www.mercuryconvention.org/Countries>, consulté le 10 mars 2016.

<sup>41</sup> La position du Président Obama a été fragilisée par la récente décision de la Cour suprême de suspendre son plan climat. CNN Politics, « *Supreme Court blocks Obama climate change rules* », February 10, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/02/09/politics/supreme-court-obama-epa-climate-change/>, consulté le 2 mars 2016

<sup>42</sup> Article 7, nous soulignons.

<sup>43</sup> Dans l'affaire *Chasse à la baleine dans l'Antarctique* (Australie c. Japon), la Cour internationale de Justice a précisé récemment, à propos des recommandations de la Convention baleinière que, « *Ces recommandations, adoptées sous forme de résolutions, n'ont pas force obligatoire. Cependant, lorsqu'elles sont adoptées par consensus ou à l'unanimité, elles peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation de la convention ou du règlement qui lui est annexé* » (arrêt du 31 mars 2014, § 46).



à la Convention qui représentent au total au moins un pourcentage estimé à 55 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre » (article 21§1). Cette double condition, quantitative et qualitative, est reprise du Protocole de Kyoto, dont elle a rendu bien difficile l'entrée en vigueur suite au retrait américain. Certains États – comme l'Arabie Saoudite – étaient favorables à une condition plus stricte encore. Un équilibre devait être trouvé, ici, entre la nécessité d'éviter que le traité n'entre en vigueur alors que le nombre et l'identité des Parties sont insuffisants pour garantir son efficacité, et celle de ne pas trop différer voire empêcher son entrée en vigueur. La condition la plus délicate à obtenir sera la ratification de Parties représentant 55% d'émissions. Sans la Chine et les États-Unis, par exemple, qui représentent à eux seuls plus de 40% des émissions mondiales, cette condition sera difficilement remplie. Il faut noter que certains États n'ont pas attendu la signature de leur pouvoir exécutif – c'est le cas de Fidji et des îles Palau qui ont annoncé en février avoir déjà adopté les lois autorisant la ratification de l'accord de Paris.

L'adoption de la décision COP permet aussi très utilement de préparer l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris. Sa troisième – et longue – partie est ainsi intitulée : « *Décisions visant à donner effet à l'Accord* ». Elle reconnaît que « *les Parties à la Convention peuvent provisoirement appliquer toutes les dispositions de l'Accord en attendant son entrée en vigueur* » (§5), même si les États y sont assez réticents en général. Elle crée le Groupe de travail spécial de l'Accord de Paris, qui a pour mission de préparer l'entrée en vigueur de l'Accord. Le nouvel organe « *élaborera des projets de décision que la Conférence des Parties recommandera à la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris pour examen et adoption à sa première session* » (§11). Il lui est demandé, ainsi qu'à d'autres organes comme l'Organe subsidiaire de mise en œuvre, de préciser un certain nombre de dispositions de l'Accord (format, caractéristiques et comptabilisation des contributions nationales, fonctionnement du registre public des contributions nationales, suivi des financements, transferts de technologie, cadre de transparence, comité de contrôle, etc.). Ainsi, comme cela avait été le cas pour la première réunion des Parties au Protocole de Kyoto<sup>44</sup>, la réunion des Parties à l'Accord de Paris pourra adopter *mutatis mutandis* un paquet de décisions et gagnera un temps précieux au vu de l'urgence climatique. Consciente que « *le relèvement du degré d'ambition avant 2020 peut jeter les bases d'un relèvement de l'ambition*

---

<sup>44</sup> Voir S. MALJEAN-DUBOIS, cet *Annuaire*, « La mise en route du protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », Vol. 51, N°1, 2005, pp. 433-463.

après 2020 »<sup>45</sup>, la décision tente aussi d'inciter à ce relèvement. C'est tout l'objet de sa quatrième partie consacrée à l'« *Action renforcée avant 2020* »<sup>46</sup>.

### B. *Les contributions nationales, au cœur de l'accord, mais... à l'extérieur*

Dès la Conférence de Lima, en décembre 2014, et plus encore après la session de négociation ADP de février 2015, la forme de l'accord se dessine : ce sera un traité, complété par une décision de la COP qui préparera l'entrée en vigueur du traité et le complètera sur un certain nombre de points. Mais il reste à savoir quelle sera la portée des contributions nationales à l'effort global transmises par les États. Les projets d'accord laissent ouverte jusqu'au bout la possibilité que ces contributions soient annexées au traité, mais cela semble assez peu probable, car beaucoup d'États s'y opposent avec véhémence. Cette option présente en outre l'inconvénient de figer ces contributions nationales même s'il est prévu de faciliter leur révision<sup>47</sup>. À l'approche de la COP 21, leur inscription dans un registre tenu à jour par le secrétariat semble l'option la plus probable. Mais quel sera le statut de ces contributions ? Le traité va-t-il rendre obligatoire d'en fournir une ? De la fournir *et* la mettre en œuvre ? Ou resteront-elles dénuées de portée obligatoire en droit international ?

C'est effectivement l'inscription dans un registre public tenu par le secrétariat que retient l'accord de Paris<sup>48</sup>. Cette formule, déjà utilisée pour les promesses de réduction des émissions faites par les États en application de l'Accord de Copenhague et des Accords de Cancún, présente l'avantage de la flexibilité. C'est d'autant plus important que les contributions sont renouvelées tous les cinq ans et que, dans l'intervalle, « *Une Partie peut à tout moment modifier sa contribution déterminée au niveau national afin d'en relever le niveau d'ambition* »<sup>49</sup>.

Quant à la portée des contributions, une formule de compromis prévaut aussi. L'article 4§2 prévoit que « *Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions* ». Les Parties ont donc bien l'obligation d'établir et communiquer une contribution nationale, ceci au plus tard au moment du dépôt de leur instrument de ratification. Les contributions soumises à ce jour – elles sont 188 – avant ou dans le sillage de

---

<sup>45</sup> Décision, Préambule.

<sup>46</sup> Voir *infra*.

<sup>47</sup> Y. KERBRAT, S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAËRE, « Conférence internationale de Paris sur le climat en décembre 2015 : comment construire un accord évolutif dans le temps ? », *Journal du Droit International*, n°4, 2015.

<sup>48</sup> Voir art. 4§12, art. 7§12.

<sup>49</sup> Art. 4§11.

la COP 21 sont considérées comme satisfaisant à cette condition, à moins que la Partie concernée n'en décide autrement<sup>50</sup>. Les Parties devront soumettre régulièrement une nouvelle contribution<sup>51</sup>. Elles ont l'obligation non de la mettre en œuvre, mais de prendre des mesures internes en vue de réaliser leurs objectifs<sup>52</sup>.

### III. – Le contenu de l'accord

L'Accord pose des objectifs ambitieux (A) et s'attache aux moyens de mise en œuvre (B), dénotant d'une nouvelle interprétation du principe des responsabilités communes, mais différenciées (C). Il pourrait aussi contribuer à défragmenter la gouvernance internationale du climat (D).

#### A. *L'ambition et... les possibles*

L'objectif est ambitieux et l'atteindre semble quelque peu irréaliste au vu de l'outil principal que sont les contributions nationales. Mais tout est prévu pour permettre aux États de relever progressivement leur niveau d'ambition.

#### 1. *Un objectif de long terme ambitieux en termes d'atténuation des changements climatiques*

Dès l'Accord de Copenhague, la limitation de l'augmentation des températures de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, voire de 1,5°C, est posée comme un objectif politique<sup>53</sup>. Les accords de Cancún s'y réfèrent également<sup>54</sup>. Quelques mois avant la COP, un rapport produit dans le cadre des travaux de la Conférence des parties de la Convention-cadre de 1992 juge que 1,5 °C serait préférable<sup>55</sup>. Dans la plage de réchauffement comprise entre 1,5 °C et 2 °C, la survenue d'« effets non linéaires » – c'est-à-dire non proportionnels à une hausse de température de 0,5 °C – n'est pas exclue. Les pays les plus vulnérables en font une question de principe, refusant de « négocier leur survie ». Mais la différence des efforts à entreprendre entre est loin d'être marginale : selon le GIEC, dans le premier cas, il faudrait abaisser les émissions de gaz à effet de serre de 40 % à 70 % d'ici à 2050 par rapport à 2010, dans le second de 70 % à 95 %<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Décision, §22.

<sup>51</sup> Voir *infra*.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Voir Accord de Copenhague, précité, §2 et §12.

<sup>54</sup> Accords de Cancun, précités, §4.

<sup>55</sup> UNFCCC, *Report on the structured expert dialogue on the 2013–2015 review, Note by the co-facilitators of the structured expert dialogue*, FCCC/SB/2015/INF.1, 4 May 2015, 182 p.

<sup>56</sup> UNEP, *The Emissions gap Report 2014. A UNEP synthesis report*, 2014,

L'Accord de Paris allait-il se référer à l'objectif d'une limitation de la hausse de la température à +2°C par rapport aux niveaux préindustriels, qui pénétrerait alors dans la sphère conventionnelle ? Bien en dessous de 2°C ? 1,5°C ? Se contenterait-on de cette référence ? Ou fixerait-on un calendrier (par exemple réduire de 40 à 70% les émissions d'ici 2050 voire davantage si l'objectif est 1,5°) ? Déterminerait-on une trajectoire pour atteindre la neutralité carbone ? Ou se contenterait-on d'une vague référence à la nécessité d'une transformation de nos sociétés ? Les pays pétroliers et charbonniers étaient ici, de manière véhémement, en faveur des options minimalistes. Ils se sont opposés à la « Coalition de la haute ambition », qui s'est formée durant l'année 2015 et a dépassé 100 pays durant la COP, et qui avait fait d'une reconnaissance de l'objectif 1,5°C une de ses exigences<sup>57</sup>.

L'Accord de Paris représente un compromis équilibré. Si, d'un côté, un objectif ambitieux est retenu, de l'autre, la trajectoire de décarbonisation est bien dessinée, mais de manière assez molle, flexible, non précisément datée et non chiffrée.

Le texte pose l'objectif de contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels* » et de poursuivre « *l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels* » (art. 2). Outre qu'il est pour la première fois posé dans un traité, il s'agit d'un objectif très ambitieux qui va bien au-delà de celui défini à Copenhague en 2009. Il faut y voir l'influence de la Coalition de la haute ambition qui, même si elle n'a pas obtenu que l'objectif soit 1,5°C, a favorisé cette direction clairement ambitieuse imprimée à l'ensemble de l'accord. Ce résultat témoigne de la solidarité mondiale avec les petits États insulaires du Pacifique en première ligne face aux changements climatiques. Un tel objectif pourra jouer un rôle dans l'interprétation de l'ensemble de l'Accord sachant qu'« *un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but* »<sup>58</sup>.

L'article 3 dessine par ailleurs la trajectoire de décarbonisation de nos sociétés. C'est une formule intermédiaire entre les deux options qui sont demeurées ouvertes jusqu'à la toute fin des négociations qui est retenue. Le pic des émissions globales n'est pas daté, mais il devra intervenir dès que possible et être suivi de réductions rapides – la trajectoire n'est pas quantifiée – conformément aux meilleures données scientifiques. Le terme de neutralité

---

<http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/>, consulté le 16 mars 2016.

<sup>57</sup> K. MATHIESEN, F. HARVEY, « Climate coalition breaks cover in Paris to push for binding and ambitious deal », <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push-for-binding-ambitious-climate-change-deal>, consulté le 3 mars 2016.

<sup>58</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, article 1§1.

carbone a disparu, mais le principe en est posé puisqu'il s'agit de « *parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* ». Certes, la formulation laisse ouverte la possibilité de recourir massivement au captage et à la séquestration du carbone, via des techniques qui tiennent pour beaucoup aujourd'hui de l'apprenti sorcier<sup>59</sup>, mais rien n'oblige non plus à prendre cette voie... Les mentions de l'équité, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté affaiblissent également la formule. Elles pourraient tempérer voire entrer en conflit avec l'objectif de tenir compte des meilleures données scientifiques, et justifier de reporter le plus tard possible l'atteinte de cet équilibre. Elle devra, quoi qu'il en soit, se produire « *au cours de la deuxième moitié du siècle* » ; cela pourrait être 2051 ou 2099, ces deux options dessinant des mondes très différents.

## 2. *Le rôle des contributions nationales*

Pour atteindre l'objectif de température de long terme, les Parties sont sujettes à des obligations de comportement relativement précises et détaillées, en lien avec leurs contributions nationales sur l'atténuation. L'article 4§2 prévoit en particulier que « *Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions* ».

La Conférence de Varsovie avait, en 2013, laissé le cadrage des contributions (champ d'application, portée, rigueur, conditionnalité ou non) à la seule discrétion des États. Elle laissait à la Conférence de Lima le soin de « *préciser les renseignements que les Parties communiqueront lorsqu'elles présenteront leurs contributions* »<sup>60</sup>. Sous des dehors techniques, la disposition cachait un véritable enjeu. En effet, plus on encadre la démarche de l'État de ce point de vue, plus on réduit sa marge de manœuvre. En d'autres termes, on réintroduit un peu de contrainte ou de coordination internationale dans un processus national. Par ailleurs, plus les États sont encadrés en termes de calendrier (année de référence par exemple), champ d'application, méthodologies de comptage, plus leurs contributions seront comparables, et éventuellement évaluables de manière agrégée à l'aune de l'objectif des 2°.

---

<sup>59</sup> K LEVIN, J MORGAN AND J SONG, « Insider: Understanding the Paris Agreement's Long-term Goal to Limit Global Warming », World Resources Institute, 15 décembre 2015, <http://www.wri.org/blog/2015/12/insider-understanding-paris-agreement%E2%80%99s-long-term-goal-limit-global-warming>, consulté le 14 mars 2016.

<sup>60</sup> Voir décision 1/CP.19 (2013), §2c).

Durant l'année 2014, un projet d'annexe à la décision, qui détaillait ces éléments, a été âprement négocié. Plusieurs options subsistaient à l'ouverture de la Conférence de Lima, tournant notamment autour de la question suivante : fallait-il distinguer les informations pour les pays développés et en développement, ou définir la même grille pour tous ? Les pays ayant échoué à trancher cette question, l'annexe a tout simplement disparu. C'est le §14 de la Décision de Lima qui, à lui seul, apporte les précisions sur les informations à fournir en terme de calendrier ou contenu. La disposition est laconique. Elle recense quelques éléments, mais à purement titre indicatif (« *peuvent notamment inclure* »). Certes, les parties doivent aussi expliquer en quoi leur contribution est équitable et ambitieuse, mais à la lumière de leurs circonstances nationales, et comment elle contribue à atteindre l'objectif de la Convention. Il n'en demeure pas moins que c'est un échec pour ceux qui souhaitent un régime effectif : ces contributions seront difficilement comparables et évaluables.

L'Accord de Paris ne représente pas d'avancée de ce point de vue. Il prévoit simplement que « *Parties présentent l'information nécessaire à la **clarté, la transparence et la compréhension** conformément (...) à toutes les décisions pertinentes de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris* »<sup>61</sup>. Il laisse, par là, entrevoir de possibles futures décisions en la matière.

Mais, si les Parties sont faiblement guidées jusqu'ici dans l'établissement de leur contribution nationale, elles sont ensuite liées par la contribution qu'elles ont déterminée. Le texte de l'article 4§2 a été soigneusement négocié et chaque mot en est pesé. D'abord, là où l'Accord vise généralement « *les Parties* », l'article 4§2 concerne « *chaque Partie* » faisant par là peser sur chaque Partie une obligation individuelle. Ensuite, l'article 4§2 emploie à deux reprises l'indicatif là où le conditionnel a été préféré dans la plupart des dispositions sensibles de l'Accord (*shall/should* en anglais). Enfin, même si l'article 4§2 fait peser de véritables obligations sur les Parties, il s'agit d'obligations de comportement plus que de résultat. En précisant « *qu'elle prévoit de réaliser* », cette disposition établit pour les Parties une obligation de bonne foi de réaliser leur contribution, mais laisse ouverte la possibilité que ce ne soit pas forcément le cas. Dans la deuxième phrase, « *en vue de réaliser les objectifs desdites contributions* » exerce la même fonction. Il exige des Parties de prendre des mesures internes « *en vue de* » réaliser les objectifs de leurs contributions, et non de mettre en œuvre leurs contributions (« *implement* ») ou encore d'atteindre les objectifs de leurs contributions. C'est finalement une formule de compromis entre les tenants d'obligations de comportement

---

<sup>61</sup> Art. 4§8. Nous soulignons.

et d'obligations de résultat en la matière. Les Parties ont des obligations de comportement couplées qu'elles doivent exécuter de bonne foi. Il est d'ailleurs symptomatique que les États-Unis et les grands émergents aient laissé passer l'indicatif dans cette disposition (en anglais « *shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions* »), alors qu'ils ont veillé à le remplacer par un conditionnel (« *should* ») à d'autres endroits<sup>62</sup>.

Enfin, on notera que les objectifs des contributions soumises par les Parties sont variables, tantôt quantitatifs (en chiffres absolus)<sup>63</sup>, tantôt non chiffrés (comme un objectif d'adopter des trajectoires respectueuses du climat)<sup>64</sup>. Certaines contributions sont inconditionnelles<sup>65</sup>, mais beaucoup sont conditionnées – en particulier à un soutien financier international<sup>66</sup>. Les Parties n'ont pu se mettre d'accord sur une interdiction des contributions conditionnées. Dans de telles circonstances, même si une obligation de résultat plus claire avait été posée, sa mise en œuvre n'aurait été ni aisée, ni uniforme.

### 3. *Un accord évolutif et progressif*

L'Accord verra se succéder des cycles de contributions nationales de cinq ans, renforçant progressivement leur niveau d'ambition.

#### a. *Des cycles successifs de cinq ans*

La communication de la première contribution nationale doit avoir lieu au plus tard au moment de la ratification de l'Accord et par la suite tous les cinq ans<sup>67</sup>. La conférence de Lima avait, en 2014, échoué à imposer un calendrier commun pour les contributions nationales. Les premières contributions transmises sont disparates de ce point de vue, utilisant des années de référence très différentes. Cela rend très difficile, voire impossible de les comparer et agréger, et donc de déterminer si nous sommes sur la bonne trajectoire « *nettement en dessous de 2°* ». Pour remédier à cela, il est prévu que la réunion des Parties à l'Accord de Paris « *examine des calendriers communs* » dès sa première session (article

---

<sup>62</sup> Voir *infra*.

<sup>63</sup> United States' Intended Nationally Determined Contribution (31 March 2015). Voir, pour toutes les contributions nationales, <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>, consulté le 14 mars 2016.

<sup>64</sup> India's Intended Nationally Determined Contribution, 2 October 2015, p. 29. Outre des objectifs quantifiés, l'Inde pose des objectifs qualitatifs tels que « *To put forward and further propagate a healthy and sustainable way of living based on traditions and values of conservation and moderation* ».

<sup>65</sup> Brazil's Intended Nationally Determined Contribution, 28 September 2015.

<sup>66</sup> Voir la contribution indienne, *ibid*.

<sup>67</sup> Article 4§9, conformément à la décision 1/CP.21, précitée.

4§10). Les contributions nationales devraient donc à terme respecter des calendriers synchronisés<sup>68</sup>.

b. *Un processus incitant à relever le niveau d'ambition*

Ce sont donc les Parties qui déterminent nationalement le niveau d'ambition de leur contribution en ayant à l'esprit l'objectif collectif de limiter le réchauffement bien en dessous de 2°C. Il n'y a eu à aucun moment de répartition du « fardeau » que représente la mise en œuvre de cet objectif collectif, comme cela avait pu être le cas dans le cadre du Protocole de Kyoto et tout particulièrement entre les quinze pays de l'Union Européenne d'alors qui s'étaient réparti un objectif commun de réduction de 8% de leurs émissions<sup>69</sup>. Or, l'objectif de limitation des températures posé par l'Accord est complètement irréaliste au vu de nos trajectoires d'émission. Cela est établi annuellement par le Programme des Nations Unies sur l'environnement dans son rapport *The Emissions Gap*, publié avant chaque COP, qui analyse le fossé en termes d'ambition à l'horizon 2020<sup>70</sup>. Plusieurs études ont aussi analysé l'effet agrégé des contributions nationales des États transmises avant la COP 21, dont une étude commandée dans le cadre de la CCNUCC pour le 31 octobre 2014<sup>71</sup>. Elle conclut que, toutes agrégées, ces contributions ne nous conduisent pas sur la voie des 2°, encore moins des 1,5°, mais selon les évaluations plutôt vers 3 ou 3,5°C. C'est incontestablement un progrès au regard des 4 ou 5°C prévus dans les scénarios dits au fil de l'eau. Même si aujourd'hui 188 pays, représentant 98% des émissions mondiales, ont transmis leur contribution nationale, nous sommes encore bien loin de l'objectif posé par l'Accord de Paris et, au-delà, de l'espace sécurisé de fonctionnement de notre planète<sup>72</sup>.

C'est pourquoi tout est fait pour pousser les États à relever le niveau d'ambition de leurs contributions, à le faire évoluer avec les connaissances scientifiques, technologiques, et en fonction des contextes économique, politique, social, mais toujours et seulement à la hausse. Chaque contribution doit en effet représenter une progression par rapport à la contribution antérieure, ce qui va au-delà du principe de non-régression promu par certains

---

<sup>68</sup> Voir aussi le §23 de la Décision.

<sup>69</sup> Le partage de l'effort ou *burden sharing* a été réalisé en application d'un panier de critères définis par l'Université d'Utrecht, fondés sur la population, la croissance et l'efficacité énergétique ainsi que de considérations d'opportunité ou plus politiques. G. PHYLIPSEN, J. BODE, K. BLOK, H. MERKUS, B. METZ, « A triptych sectoral approach to burden differentiation; GHG emissions in the European bubble », *Energy Policy*, 1998, n°26, pp. 929-943.

<sup>70</sup> Voir UNEP, *The Emissions Gap Report 2015, Summary for Policymakers*, <http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR2015ESEnglishEmbargoed.pdf>.

<sup>71</sup> *Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions*, Note by the secretariat, FCCC/CP/2015/7, 30 October 2015, 66 p. La Décision de Paris en prend d'ailleurs note (§16).

<sup>72</sup> W. STEFFEN ET AL., « Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet », *op. cit.*, p. 1.



environnementalistes<sup>73</sup>. Ce principe, devenu dans les négociations le principe *no-backsliding*, trouve son origine dans la décision adoptée à Lima<sup>74</sup>. Beaucoup de pays en développement l'ont défendu, pour s'assurer que les pays développés ne prendraient pas des engagements moins ambitieux que dans le Protocole de Kyoto. Le principe est aussi au fondement de la proposition brésilienne de « différenciation concentrique », imaginant une progression graduelle vers des engagements plus ambitieux dans le temps pour toutes les Parties<sup>75</sup>. Mais, encore une fois, l'Accord laisse aux Parties le soin de déterminer cette progression qui peut résider dans la forme et/ou le contenu de leurs contributions<sup>76</sup>.

La contribution doit correspondre pour chaque Partie « à son niveau d'ambition le plus élevé possible », mais « compte tenu de ses responsabilités communes, mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents » (art. 4§3). L'objectif est clairement différencié entre les pays du Nord et ceux du Sud. Il est prévu ainsi que : « Les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie. Les pays en développement parties devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions à l'échelle de l'économie eu égard aux contextes nationaux différents » (art. 4§4). Les deux dernières heures de négociation ont conduit à transformer l'indicatif (*shall/doivent*) par un conditionnel (*should/devraient*) à la demande aussi bien des États-Unis que des grands émergents, ce qui atténue considérablement la portée de cette disposition<sup>77</sup>. En outre, le Groupe de travail spécial de l'Accord de Paris est invité à « formuler d'autres directives sur les caractéristiques des contributions déterminées au niveau national pour examen et adoption » par la réunion des Parties à l'Accord à sa première session<sup>78</sup>.

Outre l'obligation de soumettre la contribution la plus ambitieuse possible et plus ambitieuse que la précédente, les Parties peuvent « à tout moment » modifier leur contribution pour en « relever le niveau d'ambition »<sup>79</sup>.

---

<sup>73</sup> Voir M. PRIEUR, G. SOZZO (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012. Voir aussi l'art. 3 de l'Accord.

<sup>74</sup> Décision 1/CP.20, précitée, §10.

<sup>75</sup> Voir *Views of Brazil on the Elements of a New Agreement under the Convention Applicable to All Parties*, 6 novembre 2014, <http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/7399130602104651393682-BRAZIL%20ADP%20Elements.pdf>, consulté le 14 mars 2016.

<sup>76</sup> L'article 3 fait écho à cette disposition : « Les efforts de toutes les Parties représenteront, à terme, une progression ». Mais la progression, qui est plus large car concerne tous les « efforts » (atténuation, adaptation, financements etc.) est évaluée ici collectivement.

<sup>77</sup> Cette modification a été présentée comme une correction typographique pour permettre l'adoption de l'Accord. Elle allait bien évidemment au-delà.

<sup>78</sup> Décision, §26. Voir aussi le §27 même s'il est indicatif.

<sup>79</sup> Art. 4§11.

À la fois pour mesurer l'adéquation entre les efforts individuels agrégés et la trajectoire globale désirable selon l'Accord, et pour renforcer la pression sur les États, le principe d'une évaluation globale appelée « *bilan mondial* » tous les cinq ans est posé à l'article 14<sup>80</sup>.

Les scientifiques alertent sur la course contre la montre engagée. Les émissions de gaz à effet de serre étant cumulatives, tout retard de l'action internationale hypothèque les chances de parvenir à contenir l'augmentation des températures à 2°C et *a fortiori* à 1,5°C. C'est pourquoi la COP 21 tente, dans le prolongement de la feuille de route définie à Durban, d'inciter au relèvement de l'ambition y compris sur la période pré-2020, donc avant l'entrée en vigueur de l'Accord. C'est ici la Décision qui prévoit que sera organisé un « *dialogue de facilitation entre les Parties pour faire le point en 2018 des efforts collectifs déployés par les Parties en vue d'atteindre l'objectif à long terme* ». Il aura explicitement pour but « *d'éclairer l'établissement des contributions déterminées au niveau national* »<sup>81</sup>. Ce dialogue sera lui-même éclairé par un rapport spécial du GIEC sur « *les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de gaz à effet de serre* » opportunément commandé en 2018<sup>82</sup>. Selon les résultats de ce rapport, qui va rassembler et préciser un certain nombre de connaissances encore éclatées, il pourrait devenir politiquement très difficile de maintenir des contributions nationales qui, une fois agrégées, ne permettent pas de réduire drastiquement les émissions pour tendre au moins à nous situer « *nettement en dessous de 2°C* » et à nous approcher le plus possible des 1,5°C.

#### 4. *L'équilibre entre l'atténuation et l'ambition*

La Convention de 1992 est assez sommaire s'agissant de l'adaptation<sup>83</sup>. Négociée à une époque où les changements climatiques et la part d'origine humaine dans ces changements étaient très contestés, et où les changements n'étaient pas encore une réalité tangible, elle est toute entière orientée vers l'objectif premier d'atténuation de ces changements. Mais plus de vingt ans plus tard, les mesures d'atténuation étant insuffisantes, ces changements sont malheureusement devenus une réalité. Les coûts de l'adaptation s'annoncent colossaux. Une récente étude du PNUE les évalue entre 70 et 100 milliards annuels d'ici 2020, et avance qu'ils ont été largement sous-estimés. Croissants à partir de

---

<sup>80</sup> Voir *infra*.

<sup>81</sup> Décision, §20.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Voir ses articles 3§3, 4§1 b) et e), 4§4.

2030, ils pourraient représenter 4 à 5 fois plus en 2050<sup>84</sup>. Mécaniquement, moins la communauté internationale s'engage dans l'atténuation, plus les coûts de l'adaptation augmentent. On ajoutera qu'il y a là une injustice : les pays du Sud qui n'ont pas la responsabilité principale des changements actuels y sont les plus vulnérables.

La thématique de l'adaptation est donc montée progressivement à l'agenda des négociations et les accords de Cancún ont défini un cadre souple en la matière. Dans le même sens, le Fonds vert pour le climat a été créé pour attirer des financements publics et privés importants à cet effet. Mais quelles allaient être la part de l'atténuation et celle de l'adaptation dans le futur Accord de Paris ? Pour les pays du Nord, le cœur de l'accord devait être l'atténuation et les contributions nationales devaient porter sur l'atténuation et non l'adaptation, cette dernière relevant prioritairement des politiques nationales. Sur le plan stratégique, les pays du Sud mettaient plutôt l'accent sur l'adaptation. Ils connaissent et vont connaître des difficultés importantes de ce point de vue, sans toujours avoir les moyens et capacités de s'adapter. L'adaptation est donc une priorité de leurs politiques nationales. En faisant monter sur l'agenda l'adaptation, ils espéraient obtenir des engagements fermes, chiffrés, en terme de financements. Ils craignaient que l'accord ne fasse peser sur eux des obligations lourdes en termes d'atténuation, sans la contrepartie de cette assistance. Ainsi, l'équilibre entre atténuation et adaptation était-il une nouvelle pomme de discorde entre les pays du Nord et du Sud.

Lors de la conférence de Lima, les pays du Nord ont dû faire des concessions. La nécessité de renforcer l'adaptation dans le futur accord a été mentionnée dans le préambule de la décision. L'adaptation allait faire partie, comme l'atténuation, de l'Accord de Paris, au même titre que d'autres éléments et tous ces éléments seraient traités de « *de manière équilibrée* » (mais non plus « *à parité* » comme dans une version précédente). La décision demandait également aux pays développés de fournir et mobiliser un soutien financé augmenté en faveur d'actions ambitieuses d'atténuation *et* adaptation (§4). De plus, les « *contributions prévues déterminées au niveau national* » pourraient comporter un volet atténuation, mais sur une base facultative (§12). Enfin, une référence au mécanisme dit « *Pertes et préjudices* » créé à Varsovie resurgissait dans le préambule. « *Pertes et préjudices* » avait connu dans les versions précédentes du texte des fortunes diverses tantôt complètement absent, tantôt mentionné comme un des éléments clés du futur accord de Paris, dans ou à côté de l'adaptation. Les pays du Nord avaient obtenu à Varsovie l'année

---

<sup>84</sup> UNEP, *The Adaptation Gap Report, A preliminary Assessment*, 2014. Voir <http://www.unep.org/climatechange/adaptation/gapreport2014/portals/50270/pdf/AGRFULLREPORT.pdf>, consulté le 28 juin 2015.

précédente que ce mécanisme ne soit que peu engageant, et révisé en 2016. L'objectif était que la discussion ne vienne pas parasiter les négociations du futur accord à Paris. Car les pays en développement voulaient bien plus sous la bannière « *pertes et préjudices* » que ce que prévoit la décision de Varsovie, c'est-à-dire essentiellement de l'échange d'information et de l'appui technique ponctuel<sup>85</sup>.

L'Accord de Paris représente de ce point de vue, à nouveau, un compromis. L'atténuation, l'adaptation et la nécessité de rendre « *les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques* » sont listés à parité à l'Article 2 qui pose l'objectif de l'Accord. À la demande des pays du Sud, le lien est clairement établi entre atténuation et adaptation<sup>86</sup>. De même, les Parties « *reconnaissent l'importance de l'appui et de la coopération internationale aux efforts d'adaptation et la nécessité de prendre en considération les besoins des pays en développement parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques* »<sup>87</sup>. Les Parties posent également un « *objectif mondial en matière d'adaptation* », celui-ci consistant « *à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable et de garantir une riposte adéquate en matière d'adaptation dans le contexte de l'objectif de température énoncé à l'article 2* »<sup>88</sup>. Elles reconnaissent par ailleurs la dimension internationale de l'adaptation et le fait que c'est un « *élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques* »<sup>89</sup>. Enfin, elles prévoient d'intensifier leur coopération par divers moyens. Les Parties doivent « *présenter et actualiser périodiquement une communication sur l'adaptation, où pourront figurer ses priorités, ses besoins en matière de mise en œuvre et d'appui, ses projets et ses mesures, sans imposer de charge supplémentaire aux pays en développement parties* »<sup>90</sup>. Ces communications peuvent ou non être intégrées aux contributions nationales. Le bilan mondial prendra en compte ce volet adaptation ; il examinera les progrès d'ensemble accomplis dans la mise en œuvre de l'objectif mondial en matière d'adaptation<sup>91</sup>. Quant aux financements, « *Les pays développés*

---

<sup>85</sup> Voir décision 2/CP.19 (2013), *Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques*. Voir *supra*.

<sup>86</sup> Voir Article 7§4. Voir aussi l'art. 4§7, l'art. 5 sur les forêts ou l'art. 6 sur les démarches concertées. De même, le préambule de la Décision souligne que « *les effets bénéfiques durables de mesures ambitieuses et précoces, notamment sous la forme de réductions importantes du coût des efforts futurs d'atténuation et d'adaptation* ».

<sup>87</sup> Art. 7§6.

<sup>88</sup> Art. 7§1.

<sup>89</sup> Art. 7§2.

<sup>90</sup> Art. 7§10.

<sup>91</sup> Art. 7§10.

*parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention »<sup>92</sup>.*

Les pays en développement obtiennent qu'un article de l'Accord – l'article 8 – soit consacré aux pertes et préjudices. En revanche, en guise de compromis avec les pays du Nord, pour qui la question est très sensible, le Mécanisme repris de Varsovie n'engage pas à grand-chose. Il se présente plus comme un outil de coopération et d'échange d'information et d'expérience que comme le mécanisme de compensation financière de type assurantiel ou autre que souhaitaient les pays du Sud. D'ailleurs, le paragraphe 52 de la Décision coupe court à tout espoir à cet égard en précisant que « *l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation* ». C'est justement cette précision qui a conduit le Nicaragua à se désolidariser de l'Accord, sans toutefois s'opposer à son adoption qui a eu lieu par consensus.

### *B. Les outils de mise en œuvre*

Financements, transferts de technologies, renforcement des capacités, pertes et préjudices... ont été des points épineux des négociations, qui se sont retrouvés au cœur du *deal* final. Les pays du Sud souhaitaient des garanties ; ils ont monnayé leur participation au volet réduction des émissions de l'accord. Un autre enjeu important était la définition d'une procédure de suivi et contrôle de la mise en œuvre de l'Accord.

#### *1. Les outils économiques*

L'Accord de Paris envisage deux outils de marché pour sa mise en œuvre. D'une part, l'article 5 intègre dans le cadre de l'Accord le mécanisme innovant de la REDD+ pour la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, notamment par des « *versements liés aux résultats* »<sup>93</sup>. D'autre part, l'article 6 dessine un mécanisme plus général, s'inspirant des anciens mécanismes de projet du Protocole de Kyoto<sup>94</sup>. Seuls les principes en sont posés ; la première réunion des Parties à l'Accord aura la charge de les préciser. Mais beaucoup d'États étant idéologiquement opposés aux outils de marché, il est aussi créé un « *cadre pour les démarches non fondées sur le marché* » destiné à inciter à de telles démarches.

---

<sup>92</sup> Art. 9§1. L'art. 9§4 mentionne la nécessité de « *parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation* ». Voir aussi l'article 10§6.

<sup>93</sup> Voir C. VOIGT (ed.), *Research Handbook on REDD+ and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2016.

<sup>94</sup> Voir S. MALJEAN-DUBOIS, cet *Annuaire*, 2005, précité, pp. 433-463

## 2. La question des financements

Les négociations sur les financements ont été très délicates. Les pays du Nord tentaient ici de partager le fardeau. Ils demandaient une contribution de certains grands pays en développement, tels que la Chine, la Corée du Sud, les grands pétroliers qui ne sont pas à l'annexe II de la CCNUCC de 1992 et n'avaient donc jusqu'alors aucune obligation en la matière. Le groupe ADP n'a pu aboutir à ce sujet et le projet de disposition qu'il a proposée en milieu de COP comportait encore beaucoup d'options qui semblaient assez inconciliables. La disposition était elle-même entièrement entre crochets : « *[Les [pays développés parties [et les autres pays développés parties visés à l'annexe II de la Convention] [et les Parties en mesure de le faire] [devraient prendre l'initiative et]] [Toutes les Parties en mesure de le faire] [fournissent] [devraient fournir] [autre] [un appui] [des ressources financières [nouvelles et supplémentaires]] (...)]* ».

Mais un compromis a finalement été trouvé sur cette question aussi. L'article 9§1 affirme à l'indicatif que « *Les pays développés parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention* ». Cette disposition qui, sur le fond n'apporte rien de plus que l'article 4§3 de la Convention de 1992, est immédiatement suivie d'une seconde selon laquelle « *Les autres Parties sont invitées à fournir ou à continuer de fournir ce type d'appui à titre volontaire* » (art. 9§2). L'Accord reconnaît donc que d'autres Parties – comme les grands émergents ou même d'autres pays qui de fait ont déjà fait des contributions au Fonds vert<sup>95</sup> – peuvent fournir un appui, mais alors à titre volontaire : ils n'ont aucune obligation. L'art. 9§3 y fait écho en précisant que « *Dans le cadre d'un **effort mondial*** »<sup>96</sup>, « *les pays développés parties devraient continuer de montrer la voie en mobilisant des moyens de financement de l'action climatique (...)* ».

Les pays du Sud exigeaient de leur côté des engagements concrets et chiffrés, allant au-delà en substance de ceux figurant dans l'Accord de Copenhague et les Accords de Cancún, et acquérant avec l'Accord de Paris une portée conventionnelle. Les pays du Nord s'y sont opposés en bloc. Pour les États-Unis, insérer un engagement chiffré dans l'Accord signifiait probablement que ce dernier ne pourrait être considéré comme un simple *executive agreement* du point de vue de leur droit constitutionnel. Le compromis a consisté ici à

---

<sup>95</sup> Des pays aussi différents que le Mexique ou la Mongolie ont fait des promesses au Fonds vert. Voir <http://www.greenclimate.fund/contributions/pledge-tracker#states>, consulté le 9 mars 2016.

<sup>96</sup> Nous soulignons.

introduire le montant chiffré dans la décision et non dans l'Accord lui-même. La décision prévoit que « *les pays développés entendent poursuivre leur objectif collectif actuel de mobilisation jusqu'en 2025 dans l'optique de mesures concrètes d'atténuation et d'une mise en œuvre transparente; avant 2025, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris fixe un nouvel objectif chiffré collectif à partir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an, en tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement* » (§52). En complément, l'Accord précise que « *Cette mobilisation de moyens de financement de l'action climatique devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs* » (art. 9§3). L'Accord et la décision doivent ici se lire conjointement.

Le dernier enjeu des discussions concernait la part des fonds publics. Les pays du Sud y sont très attachés, car cela rend l'engagement des pays du Nord plus tangible. Les pays du Nord préféreraient des références plus évasives aux fonds tant publics que privés. Une formule de compromis satisfaisant les uns et les autres a ici aussi été trouvée puisque l'Accord se réfère à « *des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources, d'instruments et de filières, **compte tenu du rôle notable que jouent les fonds publics, par le biais de diverses actions*** »<sup>97</sup>.

Les pays développés devront ici aussi rendre des comptes. Ils devront notamment communiquer tous les deux ans « *des informations transparentes et cohérentes sur l'appui fourni aux pays en développement parties et mobilisé par des interventions publiques* » (art. 9§7). Ces informations seront passées en revue tous les 5 ans lors du « *bilan mondial* ». La réunion des Parties à l'Accord devra déterminer les modalités, procédures et lignes directrices pour assurer la transparence.

### 3. Les technologies

L'article 10 est consacré à la question des transferts de technologie dans le double objectif d'« *accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire les émissions de gaz à effet de serre* » (art. 10§1)<sup>98</sup>. Il en rappelle l'importance et prévoit que les pays « *renforcent l'action concertée concernant la mise au point et le transfert de technologies* » (§2). L'Accord crée à cet effet un « Mécanisme technologique » (§3). Il se réfère à des « *démarches concertées en matière de recherche-développement* » à au besoin de « *faciliter l'accès des pays en développement parties à la technologie, en particulier aux premiers*

---

<sup>97</sup> Art. 9§3. Nous soulignons.

<sup>98</sup> A lire avec l'art. 11 consacré au renforcement de capacités.

*stades du cycle technologique*» (§5). Un appui financier doit être fourni aux pays en développement (§6). La formule « *Un appui, financier notamment, est fourni (...)* » évite volontairement, grâce à la voie passive, d'identifier précisément les titulaires de l'obligation. Il s'agit là de dispositions assez classiques dans les accords environnementaux, dont l'effectivité est généralement ruinée par les règles de protection des droits de propriété intellectuelle. C'est pourtant un élément clé pour la transition mondiale vers des sociétés décarbonées. On notera toutefois que le « *bilan mondial* » prendra en compte les informations disponibles sur les activités d'appui à la mise au point et au transfert de technologies en faveur des pays en développement (art. 10§6). Même si l'évaluation est globale et non individuelle, cela pourrait contribuer à rendre progressivement ces dispositions plus effectives.

#### 4. *L'enjeu de la transparence et du contrôle*

Les dispositions assurant la transparence et le contrôle sont d'autant plus importantes dans un système souple et flexible, basé sur les contributions nationalement déterminées par les États. Permettant de réintroduire plus ou moins de *top down* dans une approche majoritairement *bottom up*, elles **en** devenaient la principale raison d'être de l'Accord. Les négociateurs en étaient bien conscients et une attention particulière a été portée à cette question dont dépendait en grande partie la robustesse de l'Accord. La force des dispositions adoptées résulte des efforts concertés d'un groupe informel de négociateurs clés, émanant aussi bien de pays en développement que de pays développés, incluant notamment l'Afrique du Sud, l'Union européenne, les États-Unis, la Suisse, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et Singapour. Ce groupe informel, qui a été dénommé « *Friends of Rules* », s'est constitué après Lima, quand ses membres ont réalisé que les règles du jeu, d'une importance majeure pour l'intégrité et l'effectivité de l'accord de Paris, étaient évacuées par un processus axé principalement sur les questions politiques à l'avant-plan.

S'agissant de la transparence et du contrôle, l'Accord de Paris se contente de poser les principes fondamentaux dans ses articles 13 à 15. Il appartiendra à la réunion des Parties à l'Accord de les opérationnaliser. Sachant qu'en la matière le diable se cache souvent dans les détails, l'effectivité du mécanisme dépendra donc de décisions qui seront prises ultérieurement. L'Accord laisse malgré tout entrevoir une procédure respectueuse des souverainetés, mais assurant réellement l'*accountability* des États, au sens d'une obligation de rendre des comptes, « *d'être en situation d'être tenu pour responsable au sens large du*



terme »<sup>99</sup>. Cette procédure prend la forme d'un triptyque composé de trois volets plus ou moins articulés : le cadre de transparence (art. 13), le bilan mondial (art. 14) et le contrôle lui-même (art. 15).

Ainsi, l'Accord établit d'abord un « *cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui* ». Mais tout en étant « *renforcé* », ce cadre est « *assorti d'une certaine flexibilité, qui tient compte des capacités différentes des Parties et qui s'appuie sur l'expérience collective* »<sup>100</sup>. Il doit encore être mis en œuvre d'une façon « *axée sur la facilitation, qui ne soit ni intrusive ni punitive, qui respecte la souveraineté nationale et qui évite d'imposer une charge excessive aux Parties* ». Au-delà de ces affirmations destinées à rassurer les Parties, il n'en demeure pas moins que le cadre de transparence fait fond sur l'acquis, c'est-à-dire sur les mécanismes, procédures et obligations existants dans le cadre de la Convention<sup>101</sup>. Il va plus loin, en visant à donner une « *image claire* » des mesures, « *notamment en éclairant et en suivant les progrès accomplis par chaque Partie en vue de s'acquitter de sa contribution déterminée au niveau national au titre de l'article 4 et de mettre en œuvre ses mesures d'adaptation au titre de l'article 7* »<sup>102</sup>. Cela vise également les mesures d'appui financier, et aussi bien l'appui fourni que l'appui reçu, ce qui permettra de recouper les informations, avec là aussi l'objectif de donner une « *image claire* »<sup>103</sup>. Il est demandé aux Parties (elles « *doivent* ») de fournir « *régulièrement* », un rapport national d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, établi selon les méthodes adoptées par le GIEC, ainsi que les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque Partie dans la mise en œuvre et la réalisation de sa contribution déterminée au niveau national au titre de l'article 4. En revanche, les Parties « *devraient* » et non plus « *doivent* » fournir des informations sur l'appui fourni et reçu, qu'il prenne « *la forme de ressources financières, d'un transfert de technologies et d'un renforcement des capacités* »<sup>104</sup>.

Ce qui est intéressant c'est que ces informations sont « *soumises à un examen technique par des experts* ». À cette phrase technique succède une phase politique durant laquelle « *chaque Partie participe à un examen multilatéral, axé sur la facilitation, des progrès accomplis conformément à l'article 9, ainsi que dans la mise en œuvre et la*

---

<sup>99</sup> V. RICHARD, « L'accountability comme alternative à la responsabilité ? Réflexions en droit international de l'environnement », in Etienne Vergès (dir.), *Droit, sciences et techniques, quelles responsabilités ?*, LexisNexis, Paris, 2011, p. 523.

<sup>100</sup> Art. 13§1 et 2.

<sup>101</sup> « *Les dispositifs relatifs à la transparence prévus en vertu de la Convention, notamment les communications nationales, les rapports biennaux et les rapports biennaux actualisés, l'évaluation et l'examen au niveau international et les consultations et analyses internationales, font partie de l'expérience mise à profit pour l'élaboration des modalités, procédures et lignes directrices (...)* » (art. 13§4).

<sup>102</sup> Art. 13§5.

<sup>103</sup> Art. 13§6.

<sup>104</sup> Art. 13§9-10.

*réalisation de sa contribution déterminée au niveau national* »<sup>105</sup>. L'examen technique met « *en évidence les domaines se prêtant à des améliorations chez la Partie concernée* »<sup>106</sup>, ce qui est bien une périphrase pour parler de non-conformités potentielles ou réelles du droit et des pratiques nationales. L'examen vérifie que les informations communiquées sont conformes aux modalités, procédures et lignes directrices qu'arrêtera la réunion des Parties à l'Accord<sup>107</sup>. Un appui est fourni aux pays en développement pour les aider à mettre en œuvre ces dispositions. Mais les pays du Nord ont ici obtenu, contrairement aux souhaits de la Chine et de nombreux pays du Sud, que le système de transparence soit le même pour tous. Ainsi, et même s'il est axé sur la facilitation et s'il reste à voir les détails opérationnels qu'adoptera la réunion des Parties, le mécanisme dessiné s'avère relativement intrusif pour tous, par son caractère individuel, par le large spectre des informations à transmettre, et par la double intervention d'un comité technique indépendant et dépassionné, passant le relai ensuite à un organe politique (la COP ?) pour un examen multilatéral.

Le cadre de transparence, qui consiste en un examen individuel de la mise en œuvre de l'Accord par les Parties, est complété par le « *bilan mondial* » de l'article 14. Ce bilan mondial a lui vocation à évaluer les « *progrès collectifs* », ceci « *d'une manière globale, axée sur la facilitation, en prenant en considération l'atténuation, l'adaptation, les moyens de mise en œuvre et l'appui et en tenant compte de l'équité et des meilleures données scientifiques disponibles* »<sup>108</sup>. ». La première aura lieu à mi-cycle, sans attendre donc la fin du premier cycle, en 2023, et par la suite tous les cinq ans. Les États ont pris certaines précautions. Cette évaluation des « *progrès collectifs accomplis* » sera « *axée sur la facilitation* » (comprendre : non-contraignante) ; elle tiendra compte à la fois « *de l'équité et des meilleures données scientifiques disponibles* ». La référence à l'équité laisse ouverte la voie à une réflexion collective sur les modalités de « *partage du fardeau* » à la lumière des responsabilités « *communes, mais différenciées* » des États en la matière.

Le bilan mondial, qui porte sur les efforts d'atténuation, d'adaptation et les mesures d'appui, jouera un rôle important puisque « *Les résultats du bilan mondial éclairent les Parties dans l'actualisation et le renforcement de leurs mesures et de leur appui selon des modalités déterminées au niveau national (...) ainsi que dans l'intensification de la coopération internationale pour l'action climatique* » (art. 14§3). La rédaction de la

---

<sup>105</sup> Art. 13§11.

<sup>106</sup> Art. 13§12.

<sup>107</sup> Cette décision doit être adoptée à la COP 24 (en 2018) de la CCNUCC pour être soumise pour adoption à la première réunion des Parties à l'Accord. Voir Décision, §93.

<sup>108</sup> Art. 14§1.

disposition a été soigneusement pesée. D'un côté, elle prévoit clairement que les résultats du bilan vont éclairer les contributions des États. Mais de l'autre elle rappelle qu'elles sont...déterminées au niveau national. On ajoutera que les objectifs en matière d'adaptation, finance ou technologie sont plutôt qualitatifs que quantifiés, tout au moins dans l'Accord lui-même, ce qui introduit une certaine incertitude dans l'évaluation des progrès collectifs.

Quoi qu'il en soit, le bilan sera notamment le moment de faire le point sur la concordance ou non entre la trajectoire mondiale d'émissions et la trajectoire définie par l'Accord, donc un des moyens mis en œuvre pour tenter de mettre en cohérence les contributions ascendantes des Parties avec les objectifs mondiaux de long terme posés. Le bilan mondial devrait renforcer la pression pesant sur les États, y compris à l'échelle nationale. De ce point de vue, la décision rendue par la Cour du District de La Haye, le 24 juin 2015, dans l'affaire *Urgenda contre Pays-Bas*, pourrait, si elle est confirmée en appel, exercer un effet d'entraînement auprès d'autres juridictions nationales<sup>109</sup>. Dans cette décision, le juge néerlandais considère que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas, n'étant pas conforme au devoir de diligence de l'État en matière climatique, doit être rehaussé pour atteindre -25 % en 2020 par rapport à 1990, conformément à l'état des connaissances scientifiques et des décisions adoptées par la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en 2010<sup>110</sup>.

Le troisième volet est constitué d'une procédure de non-respect. De telles procédures sont fréquentes en droit international de l'environnement et elles ont prouvé leur efficacité. Par-delà certaines constantes, chaque procédure présente des caractères propres, qu'il s'agisse de l'ouverture de la procédure, du traitement des non-respects présumés ou encore de la réaction au non-respect avéré. Il s'agit d'identifier précocement les difficultés que rencontrent les États et de les traiter par des moyens gradués et adaptés (accompagnement, incitations, sanctions) Plutôt facilitatrices, elles ne débouchent que rarement sur des sanctions, généralement contreproductives. L'objectif est plutôt de prévenir les manquements et lorsqu'ils surviennent d'accompagner l'État vers un retour à la conformité. Dans le cadre du Protocole de Kyoto avait été établie une procédure très intrusive, pouvant déboucher sur des sanctions relativement lourdes<sup>111</sup>. Saluée comme une remarquable innovation à l'époque, elle

---

<sup>109</sup> Voir le texte de cette décision : <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196&keyword=urgenda>, consulté le 4 mars 2016 ; C. Cournil et A.-S. Tabau, « Nouvelles perspectives pour la justice climatique », *RJE* n°4/2015, vol. 40, pp. 672-693.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Voir la Décision 27/CMP.1 (2005), *Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto*.

a par la suite montré ses limites. Le Canada a en effet fait jouer son droit de retrait du Protocole pour éviter d'en subir les conséquences.

Pour en tirer les conséquences, et parce que l'Accord de Paris est d'un esprit tout différent du Protocole, la procédure envisagée ici est bien plus classique. Elle aura pour objectif de « *faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions du présent Accord et en promouvoir le respect* », non d'en sanctionner le non-respect. Un comité sera créé, « *comité d'experts et axé sur la facilitation* » qui « *fonctionne d'une manière qui est transparente, non accusatoire et non punitive* ». Il sera composé de « *12 membres ayant des compétences reconnues dans les domaines scientifiques, techniques, socioéconomiques ou juridiques pertinents, qui sont élus par la (...) réunion des Parties (...) sur la base d'une représentation géographique équitable, dont deux membres pour chacun des cinq groupes régionaux représentés à l'Organisation des Nations Unies, un membre désigné par les petits États insulaires en développement et un autre par les pays les moins avancés, tout en tenant compte de l'objectif d'un équilibre entre les sexes* »<sup>112</sup>. En outre, il « *accorde une attention particulière à la situation et aux capacités nationales respectives des Parties* »<sup>113</sup>. Toutes les précautions sont prises donc pour éviter que le Comité ne puisse sanctionner un État en manquement, ce qui a été critiqué notamment par les ONG qui y voient une des grandes faiblesses de l'Accord. Cette faiblesse dépasse en réalité l'Accord de Paris ; on la retrouve fréquemment en droit international. L'absence de sanction tire les leçons du passé et est tout à fait cohérente avec l'esprit de l'Accord. L'effectivité du droit international ne dépend pas seulement et même pas généralement de la possibilité d'en sanctionner le non-respect. Il est bien plus important ici d'être attentif aux détails opérationnels qu'arrêtera la réunion des Parties à l'Accord. Y aura-t-il un lien entre l'examen multilatéral de l'article 13 et le Comité de l'article 15 ? Qui pourra saisir le Comité ? Le Comité aura-t-il les moyens de promouvoir le respect de l'Accord ? En d'autres termes, à défaut de bâton, pourra-t-il agiter une carotte pour inciter les Parties à se mettre en conformité ? Ces questions seront essentielles.

La Conférence des Parties à l'Accord fait aussi régulièrement le point sur la mise en œuvre de l'Accord (art. 16§4). Elle prendra ses décisions par consensus, à moins qu'elle n'en décide autrement (par consensus)<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Décision, §103.

<sup>113</sup> Voir l'art. 15.

<sup>114</sup> « *Le règlement intérieur de la Conférence des Parties et les procédures financières appliquées au titre de la Convention s'appliquent mutatis mutandis au titre du présent Accord, sauf si la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris en décide autrement par consensus* » (art. 16§5). Or, la COP de la CCNUCC n'a jamais pu se mettre d'accord sur des règles de vote. Elle décide donc, dans l'attente, par consensus.

On notera qu'en complément de la procédure de non-respect le mécanisme de règlement des différends de la Convention peut jouer, puisque « *Les dispositions de l'article 14 de la Convention relatif au règlement des différends s'appliquent mutatis mutandis au présent Accord* » (art. 24). Or, l'article 14 §1 de la Convention prévoit que les parties s'efforcent de trouver un règlement par la voie diplomatique de leurs différends. En cas d'échec, l'article 14 §2 contient une clause *facultative* de règlement juridictionnel : les parties peuvent déclarer au préalable accepter la soumission des différends à la Cour internationale de Justice ou à un tribunal arbitral. Son activation en réaction à un manquement à la Convention est théoriquement possible. Elle l'est d'autant plus que les notions de « *différend relatif à l'interprétation ou l'application de la convention* » ou d'État lésé devraient, dans cette hypothèse, être entendues assez largement. Le **noyau dur du Protocole**, constitué des obligations et outils de réduction des émissions, entre vraisemblablement dans la catégorie des obligations *erga omnes partes* – à l'égard de toutes les parties au traité. Pour des obligations de ce type, une « *universalisation des relations de responsabilité* »<sup>115</sup> pourrait et devrait être admise. Mais en pratique cette clause ne peut guère jouer. Force est en effet de constater qu'elle n'a pas remporté un franc succès : sur les 196 parties à la Convention-cadre, seuls les Pays-Bas ont accepté la compétence de la Cour internationale de Justice et le recours à l'arbitrage, tandis que les îles Salomon et Tuvalu ont accepté l'arbitrage obligatoire de l'article 14§2. Du fait de l'exigence de réciprocité, la clause ne pourrait donc jouer qu'entre les Pays-Bas et Tuvalu ou les îles Salomon, ou entre Tuvalu et les Îles Salomon. À moins que les deux Parties en conflit ne l'acceptent postérieurement à la survenance d'un différend ; ce qui semble assez hypothétique et, en tout état de cause, ne s'est jamais produit dans le cadre de la Convention. Ce sont ces difficultés qui ont conduit certains États, tels la République des Palaos, à plutôt tenter – mais sans succès – de faire en sorte que l'Assemblée générale de l'ONU demande un avis consultatif à la Cour sur la responsabilité qui incombe aux États, en vertu du droit international, de veiller à ce que les activités produisant des émissions de gaz à effet de serre relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne causent aucun dommage à d'autres États<sup>116</sup>.

### C. Une différenciation des obligations extrêmement nuancée

---

<sup>115</sup> L.-A. SICILIANOS, « Classification des obligations et dimensions multilatérales de la responsabilité internationale », *Obligations multilatérales, droit impératif et responsabilité internationale des États*, P.-M. Dupuy (dir.), Pedone, Paris, 2003, p. 169.

<sup>116</sup> Compte-rendu de séance AG-ONU, 16e séance plénière, jeudi 22 septembre 2011, A/66/PV.16, p. 30.

S'ils étaient appliqués uniformément, les objectifs ambitieux, les obligations détaillées et le mécanisme de surveillance exigeant de l'Accord de Paris ne pouvaient être acceptés par la plupart des pays en développement. C'est pourquoi l'Accord de Paris est, en contrepartie, fermement ancré dans le principe des responsabilités communes, mais différenciées et des capacités respectives des Parties, inscrit dans la Convention, mais désormais appliqué « *eu égard aux contextes nationaux différents* »<sup>117</sup>. Cette formule, inspirée de l'accord sino-américain du 12 novembre 2014, avait été intégrée dans la décision de Lima en 2014<sup>118</sup>. Elle est le résultat d'un compromis, les pays du Sud étant satisfaits de la référence au principe, et les pays du Nord considérant que cet ajout ouvre la voie à une évolution de la différenciation dans le temps, laissant entrevoir son interprétation dynamique au fur et à mesure de l'évolution des circonstances nationales des pays. On la retrouve à 5 reprises dans l'Accord de Paris.

L'Accord adopte d'ailleurs une forme beaucoup plus nuancée de la différenciation en faveur des pays en développement que la mécanique binaire du Protocole de Kyoto. Il étend aussi les soutiens financiers, technologiques et au renforcement des capacités dont ils peuvent bénéficier. Ce n'est qu'au prix de ce subtil équilibre entre différenciation et ambition que l'Accord a pu devenir un compromis acceptable pour l'ensemble des pays.

L'Accord opérationnalise la différenciation d'une manière différente, s'adaptant aux spécificités de chacun des éléments de l'Accord (atténuation, adaptation, finance, technologie, renforcement des capacités et transparence). Les formes de la différenciation varient donc selon les domaines. La différenciation s'établit également sur une base moins idéologique et plus pragmatique. Sur l'atténuation, par exemple, les dispositions sont assez peu différenciées entre pays du Nord et pays du Sud<sup>119</sup>. Mais en réalité, la différenciation est poussée à l'extrême par le biais des contributions nationales qui représentent une auto-différenciation. En revanche, la différenciation s'établit sur une base plus traditionnelle s'agissant des financements, même si l'article 9 fait émerger une tierce catégorie, celle des « *autres parties* », entre les pays développés et les pays en développement<sup>120</sup>.

#### *D. La défragmentation de la gouvernance du climat : quelles perspectives après Paris ?*

---

<sup>117</sup> L'Accord se réfère à plusieurs reprises au principe, mais aussi à l'équité ou encore à la justice climatique. L'art. 2 est la disposition la plus significative de ce point de vue.

<sup>118</sup> Décision précitée, §3.

<sup>119</sup> A l'exception de l'art. 4§4.

<sup>120</sup> Voir *supra*.

La Convention-cadre de 1992 a longtemps constitué le socle du régime international sur le climat. Mais il était communément admis que ce régime n'était ni efficace ni suffisant. La multiplication des initiatives extérieures est venue progressivement, à compter des années 2000, en remettre en cause sa centralité dans la gouvernance internationale du climat. La négociation de l'Accord de Paris était l'occasion de repenser la gouvernance internationale du climat, et en particulier le rôle du régime onusien en son sein. La gouvernance internationale du climat ne se résume plus aujourd'hui à la seule CCNUCC, mais tient en effet davantage du « complexe de régimes », tant sont impliqués de nombreux espaces conventionnels, institutions et acteurs, aussi bien publics, que privés. Dès lors, pour relever le niveau d'ambition dès à présent et dans le futur, il importait de faire en sorte que l'accord de Paris puisse être complété voire dynamisé par d'autres initiatives émanant d'autres fora de coopération internationale apportant des « contributions » complémentaires aux « contributions » des Parties, en soutien à l'accord de Paris. Plusieurs voix ont appelé ainsi à faire de l'Accord de Paris le moyen de « dé »fragmenter<sup>121</sup> le régime international du climat à l'intérieur d'un complexe de régime bien plus vaste<sup>122</sup>. Cette défragmentation était attendue aussi bien sur le plan horizontal, s'agissant de la gouvernance internationale, qu'à l'échelle verticale, vis-à-vis des acteurs infra-étatiques et non-étatiques.

#### a. Défragmentation horizontale

La négociation de l'Accord de Paris a témoigné d'une certaine évolution des mentalités. Les initiatives internationales qu'elles soient bilatérales, « minilatérales » ou multilatérales, publiques ou publiques/privées, ne sont plus considérées aujourd'hui systématiquement comme concurrentes, mais plutôt comme complémentaires.

De fait, la Décision et l'Accord contiennent plusieurs indices d'une meilleure ouverture que par le passé à différents enjeux externes et d'une réelle prise de conscience de la nécessité de conduire une approche globale de ces questions, qui dépasse la réunion des Parties à l'Accord elle-même. Selon les sujets, les « ponts » sont construits dans un sens ou dans l'autre : soit l'Accord prend en considération d'autres exigences ; soit il invite les États ou organisations intergouvernementales à mieux intégrer la dimension climatique. L'Accord

---

<sup>121</sup> À la manière dont, en informatique, on réorganise complètement un disque dur en le défragmentant, pour plus d'efficacité.

<sup>122</sup> S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAËRE, « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 ; une opportunité pour « dé » fragmenter la gouvernance internationale du climat ? », *Revue juridique de l'environnement*, n°4/2015, pp. 649-671 ; M. DOELLE, « Re-thinking the Role of the UN Climate Regime », March 15, 2015, <https://blogs.dal.ca/melaw/2015/03/15/re-thinking-the-role-of-the-un-climate-regime/> ; H. VAN ASSELT, « Dealing with the Fragmentation of Global Climate Governance. Legal and Political Approaches in Interplay Management », Global Governance WP N°30, Amsterdam et al., *The Global Governance Project*, p. 13.

se réfère ainsi dans son Préambule à la nécessité « *de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité* », de même qu'il y reconnaît « *l'importance de la conservation et, le cas échéant, du renforcement des puits et réservoirs des gaz à effet de serre* ». Concernant les forêts, il mentionne que « *qu'il importe de promouvoir, selon qu'il convient, les avantages non liés au carbone associés à de telles démarches* » (art. 5). De telles références pourraient améliorer la prise en compte des exigences de protection de la biodiversité dans le cadre d'un régime du climat qui s'y est montré jusqu'alors assez hermétique<sup>123</sup>. La Décision se réfère également dans son préambule aux objectifs mondiaux de développement durable et en particulier à l'objectif 13 sur le climat, ainsi qu'au Programme d'action d'Addis-Abeba par la troisième Conférence internationale sur le financement du développement ou encore au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Il y a ici la nécessité absolue de mettre en cohérence une série de « *métanormes* »<sup>124</sup>.

Le lien est également établi avec la protection des droits de l'homme non dans le texte, comme cela était un temps prévu, mais dans le préambule de l'Accord, qui, de ce point de vue, précise que « *que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité toute entière et que, lorsqu'elles prennent des mesures face à ces changements, les Parties devraient respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations* »<sup>125</sup>. Il ne s'agit toutefois que du respect des « *obligations respectives* » des États (donc préexistantes ou à venir par ailleurs) : en introduisant ce qualificatif, certains ont tenu à ce que l'Accord ne crée par de nouvelles obligations en la matière. Concernant les peuples autochtones, on notera que l'accord mentionne aussi la nécessité de tenir compte des connaissances traditionnelles dans l'adaptation (art. 7§5). Les peuples autochtones ont par ailleurs salué la reconnaissance d'un objectif ambitieux et la référence au 1,5°C. Qualifier les changements climatiques de « *sujet de préoccupation pour l'humanité toute entière* » n'est en revanche pas novateur, car la

---

<sup>123</sup> S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAÈRE, « Biodiversity and climate change », in *Encyclopedia of Environmental Law - Biodiversity and Nature Protection Law*, J. RAZZAQUE, E. MORGERA (dir.), Edward Elgar Pub., à paraître, 2016.

<sup>124</sup> Voir dans le domaine de la biodiversité G. FUTHAZAR, « The Diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity and Its Aichi Biodiversity Targets within the Biodiversity Cluster: An Illustration of Current Trends in the Global Governance of Biodiversity and Ecosystems », *Yearbook of international Environmental Law*, Vol. 25, No. 1 (2015), pp. 133-166.

<sup>125</sup> Une formulation identique se trouve dans le préambule de la Décision. La mention des droits de l'homme était envisagée à l'article 2 de l'Accord (objectif) mais l'Arabie Saoudite demandait qu'une mention soit faite aussi des peuples sous occupation. Or, certains s'y opposaient fermement.



Convention de 1992 l'affirmait déjà dès le premier alinéa de son préambule. À la fin de l'année 2014, François Hollande avait proposé l'adoption d'une Déclaration des droits de l'humanité. L'initiative française surprenait, car cela n'était pas à l'ordre du jour de négociations déjà bien compliquées. Le Président de la République confiait à l'ancienne ministre de l'environnement Corinne Lepage le soin de rédiger une telle déclaration. Madame Lepage a remis son projet au mois de septembre 2015, mais il n'a pas été discuté lors de la COP 21<sup>126</sup>. Il semble pour l'instant entre parenthèses.

S'agissant de la finance, on constate aussi un effort de mise en cohérence. La Décision invite ainsi « *l'ensemble des organisations des Nations Unies et des institutions financières internationales, régionales et nationales compétentes à fournir aux Parties, par l'intermédiaire du secrétariat, des informations sur la manière dont leurs programmes d'aide au développement et de financement de l'action climatique incorporent des mesures de protection contre les risques climatiques et de résilience aux changements climatiques* » (§44). L'Accord renforce ici son rôle de socle voire d'orchestrateur de la coopération internationale en la matière<sup>127</sup>.

En revanche, on cherchera vainement dans l'Accord une référence au droit du commerce international. Envisagée comme une option, elle a finalement disparu. C'est donc le statu quo qui prévaut, soit une approche relativement déférente vis-à-vis du droit du commerce international<sup>128</sup>. D'autres accords sont pourtant moins déférents et donc plus effectifs, tel le Protocole de Montréal sur l'ozone<sup>129</sup>. Sachant combien le droit du commerce international, et en particulier la protection des droits de propriété intellectuelle, peuvent affecter sa mise en œuvre, l'Accord de Paris aurait pu intégrer, *a minima*, une référence au principe du soutien mutuel<sup>130</sup>. Ici, le « *schisme de réalité* » mis en évidence par Amy Dahan et Stefan Aykut, résultant d'un « *décalage croissant entre, d'un côté, une réalité du monde, celle de la globalisation des marchés, de l'exploitation effrénée des ressources d'énergie fossiles et des États pris dans une concurrence économique féroce et s'accrochant plus que jamais à leur souveraineté nationale et de l'autre, une sphère des négociations et de la gouvernance qui véhicule l'imaginaire d'un 'grand régulateur central' apte à définir et à distribuer des*

---

<sup>126</sup> Voir <http://droitshumanite.fr/DU/> consulté le 10 mars 2016.

<sup>127</sup> Voir sur le rôle d'orchestration des organisations intergouvernementales en général, F. W. Abbott, P. Genschel, S. Snidal, B. Zangl, *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge University Press, 2015.

<sup>128</sup> Voir S. MALJEAN-DUBOIS, M. WEMAËRE, « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 ; une opportunité pour « dé » fragmenter la gouvernance internationale du climat ? », *op. cit.*, p. 657 ss.

<sup>129</sup> Voir article 4 : « Réglementation des échanges commerciaux avec les Etats non Parties au Protocole » et article 4A : « Réglementation des échanges commerciaux avec les Parties ».

<sup>130</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES, M. M. MBENGUE, « À propos du principe du soutien mutuel, les relations entre le Protocole de Cartagena et les Accords de l'OMC », *RGDIP*, 2007, n° 4, pp. 829-862.

*droits d'émission, mais de moins en moins en prise avec cette réalité extérieure » est particulièrement évident et problématique<sup>131</sup>.*

#### *b. Défragmentation verticale*

Dans le prolongement de l'Agenda des solutions ou du Plan d'actions Lima-Paris (LPAA) qui ont joué un rôle important pour préparer la COP 21, l'Accord de Paris tente également, même si cela reste timide, **une** défragmentation sur le plan plus vertical en s'intéressant directement aux acteurs non étatiques et infra-étatiques. Qu'il s'agisse de la société civile, des grandes entreprises, ou des maires des principales villes du monde, la COP 21 aura, en *in* et en *off*, montré combien les initiatives fourmillent, contribuant à instiller un climat optimiste et à mettre les négociateurs face à leurs responsabilités. Un accord international peut-il soutenir directement une telle dynamique, reconnaître leurs actions ? Ou doit-on passer plus traditionnellement par des obligations de l'État, celui-ci devant les répercuter par ricochet sur les acteurs privés ? Ces questions ont été débattues largement, bien des négociateurs étant conscients qu'il y avait là une piste à suivre pour mettre fin au « *schisme de réalité* »<sup>132</sup>. Mais beaucoup d'États y étaient réticents et le résultat de la COP 21 est de ce fait très en retrait des attentes suscitées de ce point de vue<sup>133</sup>. L'Accord reconnaît simplement « *l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des Parties, dans la lutte contre les changements climatiques* » et encore n'est-ce que dans son préambule. Le préambule de la Décision est plus précis, qui énonce qu'il convient « *de soutenir et de promouvoir la coopération régionale et internationale afin de mobiliser une action climatique plus forte et plus ambitieuse de la part de toutes les Parties et des autres acteurs, y compris de la société civile, du secteur privé, des institutions financières, des villes et autres autorités infranationales, des communautés locales et des peuples autochtones* ». La Décision consacre d'ailleurs son point V aux « *Entités non Parties* ». Elle se « *félicite des efforts déployés par toutes les entités non parties afin de faire face et de répondre aux changements climatiques, y compris ceux de la société civile, du secteur privé, des institutions financières, des villes et des autres autorités infranationales* ». Elle les invite simplement à amplifier leurs efforts et à en faire état par le biais du portail *web* précité sur l'action climatique.

---

<sup>131</sup> A. DAHAN DALMEDICO, S. AYKUT, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sc. Po, Paris, 2015, p. 399-400.

<sup>132</sup> Voir <http://climateaction.unfccc.int>, consulté le 10 mars 2016.

<sup>133</sup> Voir par exemple, *Building Toward Breakthrough: Energizing the Paris 2015 Climate Negotiations and Post-Paris Action Agenda through Broader Engagement*, Yale Climate Change Dialogue Working Paper, June 2015, <http://archive.envirocenter.yale.edu/uploads/Yale%20Climate%20Change%20Dialogue%20Working%20Paper.pdf>, consulté le 10 mars 2016.

La Décision reconnaît aussi « *la nécessité de renforcer les connaissances, technologies, pratiques et activités des communautés locales et des peuples autochtones destinées à faire face et à répondre aux changements climatiques et met en place une plateforme pour l'échange des données d'expérience et la mise en commun des meilleures pratiques en matière d'atténuation et d'adaptation de manière holistique et intégrée* ». Enfin, elle reconnaît « *combien il importe de fournir des incitations aux activités de réduction des émissions, s'agissant notamment d'outils tels que les politiques nationales et la tarification du carbone* »<sup>134</sup>. Beaucoup d'économistes espéraient davantage sur le prix du carbone que cette petite référence purement indicative, mais d'évidence ce n'est pas un sujet mûr à l'échelle globale. Pour des raisons idéologiques et/ou économiques, un grand nombre d'États sont vent debout contre cette idée.

On peut mentionner aussi la formule du paragraphe 74 d) de la Décision qui prévoit que le Comité de Paris pour le renforcement des capacités sur la période 2016-2020 devra « *Favoriser la coopération mondiale, régionale, **nationale et infranationale*** »<sup>135</sup>. Les deux dernières mentions sont inhabituelles. Il devra aussi « *Recenser les possibilités de renforcer les capacités aux niveaux national, régional et infranational* » (d). Il reste à savoir ce que le Comité en fera, mais ces dispositions ouvrent une brèche.

Enfin, et c'est là encore original, la Décision prévoit la nomination de deux « *champions de haut niveau* » pour un mandat de 2 ans. La France a nommé la première championne en la personne de l'ambassadrice Laurence Tubiana, à laquelle la réussite de la COP 21 tient beaucoup. Les champions contribuent à la rédaction « *d'un résumé à l'intention des décideurs qui contient des informations sur des politiques, pratiques et mesures précises représentant les meilleures pratiques et susceptibles d'être amplifiées et reproduites, et des solutions envisageables pour soutenir leur mise en œuvre, ainsi que des initiatives de collaboration intéressantes, et en publiant le résumé au moins deux mois avant chaque session de la Conférence des Parties* » (§112). Chaque COP convoquera une réunion de haut niveau qui discutera de ce résumé, et durant laquelle seront annoncés des « *activités, initiatives et coalitions volontaires, nouvelles ou renforcées, notamment la mise en œuvre de politiques, pratiques et mesures découlant des processus* ». Le bilan sera fait des progrès réalisés et seront données « *des possibilités constructives et régulières de participation effective de haut niveau de responsables de Parties, d'organisations internationales, d'initiatives internationales de coopération et d'entités non parties* ». Les champions

---

<sup>134</sup> Voir les §134 à 137.

<sup>135</sup> Nous soulignons.

collaboreront « avec les Parties et les entités non parties intéressées, notamment afin de donner suite aux initiatives volontaires du Programme d'action Lima-Paris »<sup>136</sup>.

### **Conclusion**

Le Secrétaire Général de l'ONU Ban Ki-moon a qualifié l'Accord de Paris, adopté après des années de négociations multilatérales très conflictuelles, de monumental triomphe<sup>137</sup>. L'Accord représente un indéniable succès, non parce qu'il a résolu la crise climatique de manière décisive, bien plutôt parce qu'il représente un aboutissement historique pour la diplomatie multilatérale. Les négociations qui achoppaient sur des différends fondamentaux et apparemment insolubles ont finalement trouvé une conclusion positive à Paris le 12 décembre 2015. Ces négociations, portées par une volonté politique sans précédent, comme l'a montré le *Leaders event* du premier jour de la COP, étaient attendues pour produire *un* accord. Cependant, amenant les Parties à dépasser leurs lignes rouges, elles ont abouti à un accord subtilement équilibré et hautement ambitieux, et témoigné des possibles achèvements de la diplomatie multilatérale.

Cet Accord est à la fois un aboutissement et un point de départ. Il demande à être complété et précisé. Les décisions internationales à venir seront fondamentales de ce point de vue. Quant au niveau d'ambition des contributions nationales, il doit impérativement être relevé pour que l'Accord permette effectivement de limiter l'augmentation des températures bien en dessous de 2°C. L'Accord contient tous les éléments pour que ce soit possible. Mais rien ne garantit non plus que ce sera le cas. Le compromis obtenu à Paris est fragile et pourrait être remis en cause à tout moment, notamment si l'un des principaux acteurs sortait du jeu, tels les États-Unis, entraînant aisément d'autres acteurs majeurs, comme la Chine, et au final ruinant la dynamique nouvelle de coopération.

---

<sup>136</sup> Décision, §124 b).

<sup>137</sup> « COP21: UN chief hails new climate change agreement as 'monumental triumph' », UN News Centre, 12.12.2015.