



HAL
open science

Le traitement du risque climatique La réponse du droit international * L'atténuation du risque climatique en droit international

Sandrine Maljean-Dubois

► **To cite this version:**

Sandrine Maljean-Dubois. Le traitement du risque climatique La réponse du droit international * L'atténuation du risque climatique en droit international. sous la direction de Katsumi Yoshida et Mathilde Hautereau-Boutonnet. Regards juridiques franco-japonais sur le traitement du risque environnemental et sanitaire, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2017. halshs-01675504

HAL Id: halshs-01675504

<https://shs.hal.science/halshs-01675504v1>

Submitted on 15 Jan 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.

Le traitement du risque climatique La réponse du droit international*

L'atténuation du risque climatique en droit international

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS
DIRECTRICE DE RECHERCHES AU CNRS
CERIC, CNRS, AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ
DIRECTRICE DE L'UMR DICE N° 7318

FACE AU RISQUE CLIMATIQUE, la réponse du droit international a été double. Il s'est d'abord agi de tenter de limiter les changements en réduisant nos émissions de gaz à effet de serre, voire les éviter, tout au moins éviter des changements dangereux. En langage de négociations, on appelle cela l'atténuation (*mitigation* en anglais).

Mais, puisque les changements climatiques sont une réalité aujourd'hui, et qu'ils vont s'amplifier dans le futur, il s'agit également d'y préparer nos sociétés, de tenter de les adapter au monde nouveau que les changements dessinent et vont dessiner dans le futur. En langage de négociation, on parle d'adaptation.

Ces deux objectifs sont à l'agenda des négociations depuis le début, mais pas de manière symétrique. En effet, il y a une première différence dans leur appréhension dans le temps. Les négociateurs ont d'abord concentré leurs efforts sur l'atténuation. Ce n'est que dans un deuxième temps, à partir de la conférence de Bali de 2007, que l'adaptation va « monter » sur l'agenda, avec une demande des pays du Sud qu'elle soit traitée également avec la question de l'adaptation.

Cette communication sera consacrée au traitement du risque climatique via l'atténuation, en complément de celle du Professeur Takamura, consacrée à l'adaptation.

S'agissant des réductions d'émissions, un régime international du climat a été mis en place, comprenant la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, adoptée en 2012, et le Protocole de Kyoto venu la préciser et compléter en 1997.

En tant que convention-cadre, la Convention ne contenait que des obligations très générales et peu contraignantes pour les États. C'est le Protocole de Kyoto qui prévoyait des obligations précises et quantifiées de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

* Intervention à l'Université Waseda, Tokyo, mars 2015 (actualisée avril 2016).

Il a été un succès dans sa première période couvrant 2008-2013 selon une étude de la Caisse des dépôts et consignations. À 37 puis 36 pays engagés (sans les États-Unis puis sans le Canada), le Protocole était censé conduire à une réduction d'environ 4 % les émissions d'origine anthropique de ces pays par rapport à 1990. Or, les réductions auraient été en réalité supérieures d'environ 24 % à ce qui était prévu. Certes, cet excellent résultat est dû en partie à l'effondrement économique des pays d'Europe centrale et orientale, mais pas seulement. Le rapport montre en effet qu'un véritable découplage s'est produit entre la croissance économique et la consommation énergétique¹.

Mais cette baisse n'a pas été compensée par l'explosion des émissions des pays émergents dont la part ne cesse d'augmenter : en 2011, les pays en développement représentaient 58 % des émissions globales de CO₂, contre 35 % en 1990. La Chine est aujourd'hui le premier émetteur mondial (29 % des émissions mondiales contre 14 % pour les États-Unis et 10 % pour l'Europe). Dans la décennie en cours, la part des émissions historiques cumulées des pays en développement surpassera celle des pays développés (autour de 2020). Au final, les émissions mondiales étaient en 2011 supérieures de 54 % au niveau de 1990.

82

Certes, à Durban, en 2011, il a été décidé de continuer du Protocole de Kyoto pour une deuxième période d'engagement. Mais c'est une décision avant tout symbolique : les 38 États qui y ont pris des engagements de réduction de leurs émissions ne représentent que 13 % des émissions mondiales. L'engagement reste modeste, puisqu'il conduirait à une baisse de ces émissions – 13 % donc des émissions mondiales – de 18 % en 2020 par rapport à 1990, sachant que ces pays ont déjà largement amorcé leur trajectoire de réduction². L'amendement n'est, en outre, toujours pas en vigueur.

De fait, le refus des États-Unis ou des pays émergents de prendre des engagements dans le cadre du Protocole, le retrait canadien, le refus du Japon, de la Russie ou de la Nouvelle-Zélande de prendre des engagements dans le cadre de ce Kyoto II, ont déplacé le centre de gravité du régime international du climat vers la Convention-cadre de 1992. Sous ses auspices, les accords de Copenhague-Cancun ont conduit les États du Nord comme du Sud à faire des « promesses » de réductions de leurs émissions à l'horizon 2020, sur une base volontaire, avec un dispositif de suivi relativement souple et aucune sanction en cas de mise en œuvre. La différenciation binaire entre pays du Nord et du Sud opérée en 1992 et mise en œuvre par le Protocole, au sein duquel seuls les pays du Nord prenaient des engagements, s'en est trouvée considérablement atténuée. Estomper cette différenciation a conduit à un certain nivellement par le bas.

De fait, les pays du Nord sont bien moins contraints dans ce nouveau schéma. Leurs « promesses » sont nationales déterminées et ne souffrent aucun ajustement international, à la différence des discussions au moment de l'adoption du Protocole de Kyoto lorsque les Parties avaient dû se mettre d'accord sur les chiffres d'engagement

¹ R. MOEL, I. SHISHLOV, « Ex-post Evaluation of the Kyoto Protocol : Four Key Lessons for the 2015 Paris Agreement », *Climate Report, CDC Climat*, n° 44, May 2014, p. 1.

² *Ibid.*

de réduction des uns et des autres avant de les inscrire dans les annexes du Protocole. Leurs « promesses » ne sont pas inscrites dans un traité international, mais dans un simple document informatif (côté « INF ») établi par le secrétariat. Elles sont à tout moment réversibles. Le mécanisme de non-respect très élaboré et relativement intrusif du Protocole de Kyoto cède la place ici à un mécanisme de contrôle très souple et respectueux des souverainetés nationales (le « MRV » pour Measuring, Reporting and Verification). Là où le Protocole prévoyait l'adoption de réelles sanctions contre les États en éventuel non-respect, aucune sanction ne peut être prise pour non-respect des promesses de Copenhague. Seul demeure possible le – bien modeste – blame and shame. En contrepartie, le dispositif a connu un certain succès : 89 pays ont fait des promesses dans ce cadre, dont tous les pays industrialisés (43 pays, incluant les États-Unis ou le Canada) et 46 pays du Sud, incluant les grands émergents⁵. Il est donc bien plus inclusif que le Protocole de Kyoto, surtout dans sa version réduite de 2012, à seulement 38 pays « engagés ».

Tel est donc, sur le plan juridique, l'architecture du régime international du climat. Une architecture duale, avec d'un côté de véritables engagements, juridiquement obligatoires, pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, mais par une poignée de pays et excluant les principaux émetteurs mondiaux, et de l'autre, de simples promesses faites dans le prolongement de l'accord politique intervenu à Copenhague, regroupant davantage d'États, incluant les principaux émetteurs, mais extrêmement flexibles.

Ni l'un, ni l'autre de ces deux éléments ne couvrant la période post 2020, des négociations ont été lancées à cet effet 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 »⁶, qui serait aux fondements du régime international du climat à partir de 2020. Négocié depuis lors, cet accord devait être adopté lors de la 21^e Conférence des Parties à la Convention-cadre de 1992 (« COP 21 »), qui s'est tenue à Paris, du 30 novembre au 13 décembre 2015⁵.

⁵ Pour ces derniers, il s'agit de promesses de Mesures d'Atténuation Appropriées au Niveau National (MAAN ou NAMAS en anglais). Pour les pays du Nord des engagements ou initiatives d'atténuation. On conviendra qu'il y a là, au-delà des mots, une réelle convergence de ce que sont incités à faire les uns et les autres.

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

⁵ Outre la 21^e session de la Conférence des Parties à la Convention de 1992, se sont tenues également la 11^e 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^{es} 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^e partie de la deuxième session du Groupe de travail spécial sur la Plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP 2-12).

I. L'identification et la connaissance du risque

Tout commence par l'identification d'un risque, lequel reste pendant longtemps incertain.

Dès le milieu des années 1980, les changements climatiques font naître de vives discussions entre les scientifiques, s'interrogeant tant sur la part anthropique dans les changements que sur leur ampleur ou leurs conséquences. Le caractère aigu des controverses motive la mise en place d'un dispositif d'expertise sans précédent à l'échelle internationale par sa dimension et son mode de fonctionnement.

Dans un contexte incertain d'« univers controversé »⁶, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est créé conjointement par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations unies pour l'environnement, en 1988, avec une mission claire d'aide à la décision.

84 Près de 20 ans plus tard, ce même GIEC se voit récompensé, conjointement avec Al Gore pour son film *Une vérité qui dérange* (film couronné par un Oscar à Hollywood) par le Prix Nobel de la Paix 2007. Le comité Nobel indique alors qu'il cherche « à attirer l'attention sur les processus et les décisions qui paraissent nécessaires pour protéger le futur climat du monde, et ainsi réduire la menace qui pèse sur la sécurité de l'humanité ». Le texte précise : « L'action est nécessaire maintenant, avant que le changement climatique évolue au-delà du contrôle de l'homme ».

Par-delà sa signification politique, ce Nobel reconnaît le travail scientifique effectué au sein du GIEC. De 1990 à 2014, en cinq rapports d'évaluation, le GIEC a posé le diagnostic des changements climatiques à l'échelle internationale et peu à peu réduit la marge d'incertitude initiale.

En 1990, son premier rapport est encore très mesuré. Selon le deuxième rapport, en 1995, « un faisceau d'éléments suggère qu'il y a une influence perceptible de l'homme sur le climat global »⁷. Le troisième rapport, en 2001, établit que la « majeure partie du réchauffement observé au cours des cinquante dernières années est due aux activités humaines »⁸. Rendu en 2007, le quatrième rapport confirme que « Le réchauffement du système climatique est sans équivoque »⁹. Le cinquième et dernier rapport, produit en 2014, est le plus alarmiste. Il confirme que le réchauffement du système climatique est sans équivoque et affirme que, depuis 1950, on observe dans ce système de nombreux changements sans précédent à une échelle temporelle allant de quelques décennies à plusieurs millénaires. En outre, l'influence de l'homme a bien été la cause principale du réchauffement observé depuis la moitié du xx^e siècle

⁶ O. GODARD, « Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés », *Environnement, Économie*, INSEE méthodes, n° 39-40, p. 145-174.

⁷ Seconde évaluation du GIEC, *Changements climatiques 1995*, p. 22.

⁸ *Climate Change 2001 : Synthesis Report*, Résumé à l'intention des décideurs.

⁹ Voir GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, GIEC, Genève, Suisse, 2007, 103 p.

(probabilité de 95 %)¹⁰. Le GIEC souligne l'urgence à agir. Tout retard hypothèque les chances de parvenir à contenir le réchauffement planétaire et limiter ses conséquences préjudiciables.

Les craintes qui avaient présidé à la création du GIEC en 1988 ont été, rapport après rapport, largement confirmées. Les rapports du GIEC ont d'ailleurs rythmé les négociations internationales, conduisant pour le premier (1990) à l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992), pour le second (1995) au lancement des négociations qui conduiront à l'adoption du Protocole de Kyoto (1997), pour le troisième (2001) à l'adoption des accords de Bonn-Marrakech qui permettront l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto (2005), pour le quatrième (2007), le lancement des négociations de Bali (2007) lesquelles ont abouti à l'Accord de Copenhague, accord politique dont le contenu a été repris et précisé l'année suivante dans une série de décisions de la Conférence des Parties de Cancún.

Certes, les changements climatiques ont aussi leurs « négationnistes » ou « climato-sceptiques » qui critiquent le fonctionnement du GIEC et mettent en cause la véracité de ses conclusions, provoquant la colère de la plupart des scientifiques qui leur reprochent d'accumuler manipulations des chiffres et données, sans faire passer leurs publications par le « filtre standard des publications scientifiques »¹¹. Ces vagues médiatiques ne doivent pas nous faire oublier le consensus construit progressivement et patiemment, depuis près de trente ans, par les milliers de scientifiques du GIEC. La science du climat a réalisé d'énormes progrès, même si de nombreuses incertitudes demeurent encore, dont les rapports du GIEC font d'ailleurs état et qu'ils tentent même de quantifier en leur accolant des degrés de probabilité.

85

Ce qui est intéressant de constater ici c'est :

- d'une part le dispositif original d'expertise qui a été mis en place, original notamment par la co-construction de la connaissance entre le savant et le politique qu'il représente (scientifiques et diplomates co-négocient le document le plus important des rapports qui est le « Résumé à l'attention des décideurs »). Ce dispositif a inspiré la création de l'IPBES, la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques ;
- d'autre part, le fait que l'action internationale a peu à peu été approfondie, renforcée, et ceci en réponse directe aux rapports scientifiques. On a, de ce point de vue, un processus intéressant de gestion du risque à l'échelle internationale.

À cette double aune, le principe de précaution a relativement bien joué son rôle en poussant les États à prendre différentes mesures (renforcement de l'expertise, mesures d'atténuation et d'adaptation), bref à jouer un rôle actif pour faire face au risque. Il faut dire que la Convention climat de 1992 reconnaît l'importance de telles mesures (voir son article 3§3). Évidemment, aujourd'hui, il ne s'agit plus guère de prendre des mesures de précaution... Dès lors que le risque est avéré, les mesures à prendre sont désormais des mesures de prévention.

¹⁰ Climate Change 2013, *The Physical Science Basis, Summary for Policymakers*, 2013, 33 p., http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGI_AR5_SPM_brochure.pdf.

¹¹ Voir Claude ALLÈGRE, *L'Imposture climatique*, Plon, 2010, 290 p. ; Vincent COURTILLOT, *Nouveau voyage au centre de la Terre*, Odile Jacob, 2009, 348 p.

II. Le risque acceptable : objectif « 1,5° » ou « 2 °C » ?

Dans un contexte encore largement dominé par les incertitudes, l'adoption de la Convention-cadre des Nations sur les changements climatiques, lors du sommet de Rio en 1992, a représenté une première étape.

La Convention posait un objectif dit « ultime », « celui de stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable ». L'inconvénient majeur de cet objectif est qu'il n'était pas chiffré. Mais on aurait été bien en peine de définir ce niveau avec les connaissances que l'on avait à l'époque.

86 Ce niveau a été défini à Copenhague en 2009, à la lumière des rapports du GIEC. Toutefois, les rapports du GIEC ne sont pas prescriptifs. Ils dressent un état de l'art ; ils dessinent des scénarios en fonction des politiques qui pourraient être menées. Ainsi, si les États se sont donnés en 2009 à Copenhague un objectif, celui de limiter le réchauffement à 2° (et si possible 1,5°), cela résultait d'un choix parmi les scénarios du GIEC. On aurait pu être plus ambitieux, ou... moins ambitieux. Le GIEC explique toutefois dès 2007 qu'au-delà d'une augmentation de plus de 2° les conséquences seront probablement catastrophiques et surtout largement imprévisibles. D'où la difficulté à construire des politiques efficaces d'adaptation.

On sait toutefois que dépasser 1,5° entraînera la disparition des petits États insulaires du Pacifique, d'où l'insistance à se référer à cet objectif-là dans les textes internationaux, avec beaucoup d'hypocrisie, car on sait déjà que nous ne parviendrons sans doute pas à limiter le réchauffement à 2°. Même au-delà de cela, l'objectif « 2° » est aujourd'hui contesté : quoique déjà difficile à atteindre, cet objectif des « 2° » a été jugé insuffisant par plusieurs chercheurs et récemment encore dans un rapport produit dans le cadre des travaux de la Conférence des parties de la Convention-cadre de 1992, qui juge que 1,5 °C serait préférable¹². 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. Mais la différence des efforts à entreprendre entre un objectif de 2 °C et de 1,5 °C 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, dans le second de 80 % à 90 %¹³. C'est donc bien que les mesures de précaution, puis de prévention, ont été insuffisantes...

¹² 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.

¹³ UNEP, *The Emissions gap Report 2014. A UNEP synthesis report*, 2014, <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/> consulté le 30 juillet 2015.

C'est ainsi qu'on a vu la Conférence de Paris, en décembre 2015, s'orienter peu à peu vers un objectif plus ambitieux qu'un seul maintien de l'augmentation des températures à 2°, sous l'égide de la « coalition de la haute ambition ». Cette dernière, qui s'est formée durant l'année 2015 et a dépassé 100 pays durant la COP, avait fait d'une reconnaissance de l'objectif 1,5 °C une de ses exigences¹⁴.

La Conférence de Paris a ainsi permis un double renforcement de l'objectif de maintien des températures. D'une part, cet objectif chiffré figure désormais dans un traité, là où il n'était jusqu'alors repris que dans des documents de *soft law*. D'autre part, elle pose un objectif plus ambitieux que les précédents accords de Copenhague et Cancun. Le texte de l'Accord de Paris 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. 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 »¹⁵.

87

L'article 3 dessine par ailleurs la trajectoire de décarbonation de nos sociétés. Le pic des émissions globales devra intervenir dès que possible et être suivi de réductions rapides conformément aux meilleures données scientifiques. Le terme de neutralité 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, techniques qui tiennent aujourd'hui de l'apprenti sorcier, 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, arriver « au cours de la deuxième moitié du siècle », mais 2051 ou 2099 dessinent des mondes très différents.

Toutefois, cette obligation pourrait rester de peu d'effets si n'est pas précisée la clé de répartition du « fardeau » de la réduction entre les États. De ce point de vue, les négociations internationales n'ont pas vraiment permis d'avancer dans la définition de critères de répartition qui seraient objectifs et consensuels. On était parvenu à le faire

¹⁴ 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.

¹⁵ Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, article 1§1.

au sein de l'Union européenne en 1998. Entre les 15 États alors membres de l'Union, qui formaient une « bulle » dans le cadre du Protocole de Kyoto, est alors intervenu un accord politique¹⁶. 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 des considérations d'opportunité ou plus politiques¹⁷.

En 1997, les chiffres inscrits à l'annexe du Protocole de Kyoto représentaient une première tentative de répartition. Il était admis que 38 pays du Nord étaient à « l'avant-garde » de la lutte. Eux seuls prenaient des engagements chiffrés de réduction, mais des engagements différenciés. Une petite négociation et donc coordination internationale avaient eu lieu alors sur le niveau d'engagement des uns et des autres, ne serait-ce que parce qu'ils étaient inscrits dans un traité. Les États avaient de ce fait besoin de recueillir l'assentiment des autres États sur leur objectif pour que le traité soit ratifié et puisse entrer en vigueur.

88

Dans le nouveau régime du climat qui se dessine pour l'après-2020, il n'y aura qu'une faible coordination internationale. L'effort collectif repose en effet sur l'agrégation « contributions » des États « nationalement déterminées ». Si, comme c'est le cas aujourd'hui, leur effet agrégé ne nous place pas sur une trajectoire bien au-dessous de 2° mais plutôt 3 ou 3,5°¹⁸, l'Accord de Paris prévoit plusieurs dispositifs destinés à inciter les États à relever le niveau d'ambition de leurs contributions, mais aucune contrainte – autre que politique – ne pèsera sur eux de ce point de vue.

Ainsi, les Parties peuvent « à tout moment » modifier leur contribution pour en « relever le niveau d'ambition »¹⁹. Les États n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une évaluation individuelle du niveau d'ambition des contributions. Cela supposait d'entrer dans des discussions sur les critères de répartition de l'effort (qu'est-ce qui est équitable ?) qui risquaient fort d'être infinies et peut-être même contreproductives. Les Parties n'ont donc pas individuellement à rendre de compte du niveau d'ambition de leur contribution devant les autres Parties. Mais rien n'interdit aux ONG de s'en charger et de publier leurs évaluations nationales, régionales ou globales, selon les critères qu'elles auront choisis.

En outre, 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. Les États ont pris certaines précautions. Cette évaluation des « progrès

¹⁶ Voy. Décision du Conseil 2002/358/CE (JO L 130 du 15.5.2002) du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent.

¹⁷ 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.

¹⁸ *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).

¹⁹ Art. 4§11.

collectifs accomplis » sera « axée sur la facilitation » (comprendre : non-contraignante) ; elle tiendra compte « de l'équité et des meilleures données scientifiques disponibles ». 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. Mais ce « *bilan mondial* » 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). Il 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 nationales²⁰. 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 2010²¹.

89

de 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 a explicitement pour but « d'éclairer l'établissement des contributions déterminées au niveau national »²². 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 2018²³. 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.

²⁰ Voir le texte de cette décision : <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196&keyword=urgenda>, consulté le 4 mars 2016. Voir le commentaire de C. COURNIL et A.-S. TABAU, « Nouvelles perspectives pour la justice climatique », *RJE* n° 4/2015, vol. 40, p. 672-693.

²¹ *Ibid.*

²² Décision, §20.

²³ *Ibid.*

Ainsi, 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 conformément au principe de « progression ». C'était plus que nécessaire car 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 2020²⁴. Mais plusieurs études ont 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 2014²⁵. Aujourd'hui, 188 pays, représentant 98 % des émissions mondiales, ont transmis leur contribution nationale. C'est un immense succès du processus, sur lequel personne n'aurait parié il y a encore 1 ou 2 ans. Malheureusement, toutes agrégées, ces contributions ne nous conduisent pas sur la voie des 2°, encore moins des 1,5°, mais marquent incontestablement un progrès au regard des 4 ou 5 °C prévus dans les scénarios dits au fil de l'eau.

90

III. Un futur régime post 2020 : quelles perspectives après l'adoption de l'Accord de Paris ?

L'Accord de Paris se présente comme un compromis global – un *package deal* – portant aussi bien sur l'atténuation que sur l'adaptation, les financements ou transferts de technologies et le renforcement des capacités. Mais le cœur du sujet réside bien sûr dans la réduction des émissions ; du niveau de celle-ci dépendent l'ampleur des problèmes d'adaptation, les besoins de financement, de transferts de technologie.

Les décisions adoptées à Varsovie et Lima dessinaient déjà, au moins par petites touches, la substance de l'accord de Paris. L'approche est 100 % ascendante, dans le droit fil du processus lancé à Copenhague pour le pré-2020. L'Accord repose sur les contributions déterminées au niveau national (NDC) des Parties. Si celles-ci sont nationalement déterminées, les Parties s'engagent internationalement à les mettre en œuvre, tout au moins à prendre des mesures internes pour réaliser les objectifs de ces contributions. Les Parties communiquent leur NDC au plus tard au moment de la ratification de l'Accord et par la suite tous les cinq ans²⁶. La conférence de Lima avait, en 2014, échoué à imposer un calendrier commun pour les contributions nationales. Les premières contributions transmises sont très disparates de ce point de vue, utilisant des années de référence fort différentes. Cela rend très difficile voire impossible de les comparer et agréger, et donc

²⁴ Voir UNEP, *The Emissions Gap Report 2015, Summary for Policymakers*, <http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR2015EEnglishEmbargoed.pdf>.

²⁵ *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).

²⁶ Article 4§9, conformément à la décision 1/CP.21.

de déterminer si nous sommes sur la bonne trajectoire « nettement en dessous de 2° ». Pour remédier à cela, il est prévu que « La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris examine des calendriers communs pour les contributions déterminées au niveau national à sa première session » (article 4§10). Les contributions nationales devraient donc être définies selon des calendriers synchronisés²⁷.

En termes d'ambition des contributions, les Parties ne sont que faiblement guidées. Elles doivent « faciliter la clarté, la transparence et la compréhension de ces contributions »²⁸. Chaque contribution doit toutefois représenter une progression par rapport à la contribution antérieure, ce qui va au-delà du principe de non-régression promu par certains environnementalistes²⁹. La contribution doit également 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. 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 Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris à sa première session »³⁰.

Les dispositions assurant la transparence et le contrôle de la mise en œuvre par les États étaient d'une importance majeure au regard de ce système souple et flexible, basé sur les contributions nationales 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. De ce point de vue, l'Accord pose les grandes lignes d'un cadre de transparence et d'une procédure de non-respect qui, bien que non punitifs, pourraient jouer un rôle important. Il reste à voir comment ce cadre sera précisé par la future Conférence des Parties à l'Accord de Paris. Les négociations à cet effet débutent dès cette année.

²⁷ Voir aussi le §23 de la Décision.

²⁸ Décision, §25.

²⁹ Voir M. PRIEUR, G. SOZZO (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012. Voir aussi l'article 3 de l'Accord.

³⁰ Décision, §26. Voir aussi le §27 même s'il est indicatif.

L'Accord de Paris représente un compromis remarquable, qui demande maintenant à être complété et précisé. Le niveau d'ambition des contributions nationales doit impérativement être relevé pour que l'Accord permette effectivement de limiter l'augmentation des températures bien en dessous de 2 °C. Même si rien ne sera aisé, l'Accord contient tous les éléments pour que ce soit possible et pour insuffler une nouvelle dynamique aux politiques climatiques, du local au global, des acteurs étatiques ou non étatiques. Mais le compromis obtenu à Paris reste fragile, et doit être consolidé grâce aux efforts de tous. Le maintien de notre planète dans un espace sécurisé de fonctionnement en dépend³¹.

³¹ W. STEFFEN *et al.*, « Planetary Boundaries : Guiding human development on a changing planet », *Science*, Vol. 347, n° 6223, 2015, p. 1.