



**HAL**  
open science

# Quelles perspectives pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris ?

Sandrine Maljean-Dubois

► **To cite this version:**

Sandrine Maljean-Dubois. Quelles perspectives pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris ?. Droit(s) et changement climatique, D. Dormoy, C. Kuyu (dir.), Les éditions du Net, 2020, pp. 139-162., 2020. halshs-02508158

**HAL Id: halshs-02508158**

**<https://shs.hal.science/halshs-02508158v1>**

Submitted on 13 Mar 2020

**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.

## Quelles perspectives pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris ?

Sandrine Maljean-Dubois

Directrice de recherche au CNRS

UMR 7318, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour,  
CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France

L'adoption de l'Accord de Paris le 12 janvier 2015 a représenté à la fois l'aboutissement de longues négociations et un point de départ. Préparée par la décision 1/CP.21, l'entrée en vigueur de ce nouveau traité a été extrêmement rapide (moins de 11 mois contre les 8 années qui avaient été nécessaires pour le Protocole de Kyoto), ce qui a constitué une surprise et témoigné d'une certaine confiance dans le processus. En effet, les États n'ont pas attendu pour ratifier l'Accord qu'en soient fixés les détails opérationnels, comme cela avait été le cas pour le Protocole de Kyoto. Le nombre de Parties a continué à augmenter pour atteindre aujourd'hui 185 (pour 195 signataires)<sup>1</sup>. L'Accord bénéficie ainsi d'une large adhésion, si l'on excepte la décision des États-Unis de s'en retirer, quelques mois après l'avoir conclu, décision qui n'a pas produit pour l'instant d'effet domino.

Sans que cela soit explicite, l'Accord de Paris prend la suite du Protocole de Kyoto à compter du 1er janvier 2020. Son objet est en même temps plus large. Il va au-delà des politiques d'atténuation, pour inclure aussi les questions d'adaptation aux changements climatiques, de financement et de « pertes et préjudices » (article 8). Sa mise en œuvre effective est préparée de COP en COP depuis la COP 22 (Marrakech), en passant par la COP 23 (Bonn, sous la présidence des îles Fidji), la COP 24 (Katowice). La dernière COP préparatoire aura lieu à Santiago du Chili fin 2019, mais l'essentiel des détails opérationnels a toutefois déjà été réglé, par un paquet de décisions adopté non sans difficulté lors de la COP 24. Les négociations se sont déroulées au sein de trois organes subsidiaires : le Groupe de travail APA (pour Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement), l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) et l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique (SBSTA) dans le cadre du Paris Agreement Work Programme (PAWP) défini lors de la COP 21<sup>2</sup>.

Après deux réunions d'étape post COP 21, en 2016 et 2017, la COP 24, organisée à Katowice en Pologne, était une conférence importante, venant clore une année « crash test » pour la coopération multilatérale sur le climat<sup>3</sup>. L'inquiétude était autorisée, car la COP, présidée par une Pologne à l'économie très charbonnée, s'était ouverte dans un contexte plus que morose. Après la décision de retrait des États-Unis, le Brésil de Bolsonaro réfléchissait à un éventuel retrait de l'Accord de Paris. L'Europe

---

<sup>1</sup> Au 9 mai 2019.

<sup>2</sup> Décision 1/CP. 21, Adoption de l'Accord de Paris.

<sup>3</sup> S. Maljean-Dubois, 2018, « Une année crash test pour la coopération internationale sur le climat », *The Conversation*, 18 janvier 2018, <https://theconversation.com/2018-une-annee-crash-test-pour-la-cooperation-internationale-sur-le-climat-89638>.

elle-même était plus divisée que jamais sur ces questions et empêchée d'avancer d'un seul élan. Et si la France avait pu, dans le sillage de la COP 21, jouer un rôle moteur dans la promotion de la protection de l'environnement à l'échelle internationale – le Président Macron a d'ailleurs été désigné 'Champion de la planète' par le Programme des Nations Unies sur l'Environnement en septembre 2018 – elle se montrait plus que fragilisée par le conflit des 'gilets jaunes'. 23 000 personnes étaient accréditées pour participer à la conférence, mais le niveau de représentation des États était faible, traduisant une certaine indifférence envers le processus. Le déroulé de la conférence lui-même suscitait la colère des ONG, voire des petits pays, en raison du manque de transparence. Les négociations se sont tenues derrière des portes closes durant toute la deuxième semaine, attisant la méfiance des uns et des autres, voire ressuscitant le spectre de Copenhague.

Les négociations ont été particulièrement difficiles. Certains bruits de couloir laissaient même régulièrement entendre qu'en l'absence d'accord, l'adoption des décisions serait renvoyée à 2019. La plénière de clôture a été reportée d'heure en heure pour débiter plus de 24 heures après le moment où elle était censée se terminer, dans la nuit du samedi 15 au dimanche 16 décembre. Les négociateurs ont finalement pu se mettre d'accord sur un « paquet » (un *package deal*) savamment équilibré pour qu'il soit acceptable en tant que tel par l'ensemble des négociateurs. Ce paquet a été adopté par consensus comme c'est la règle. L'Inde s'est désolidarisée d'un élément sans toutefois s'opposer à l'adoption de l'ensemble. L'ambiance était à l'allégresse, le soulagement se lisant sur le visage jusqu'alors très fermé du président de la COP, le Polonais Michal Kurtyka, secrétaire d'État au ministère de l'Énergie, et de la plupart des participants.

L'Accord est donc à présent théoriquement – ou quasi – prêt pour la mise en œuvre. Cependant, à ce jour, les contributions des États ne nous mettent pas en mesure de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques »<sup>4</sup>. Il faut ainsi s'interroger sur les perspectives de mise en œuvre de l'Accord de Paris à l'aune de trois enjeux fondamentaux (et interreliés) : le relèvement du niveau d'ambition des politiques climatiques nationales, l'adoption d'un *rule book* solide et les financements.

## **I. L'enjeu du relèvement du niveau d'ambition des politiques climatiques nationales**

Comme nous l'avons rappelé, l'Accord de Paris pose un objectif ambitieux, celui de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C ». Or, pour atteindre cet objectif, l'Accord repose sur l'addition de contributions nationales nationales déterminées. Force est de constater qu'à ce jour cette approche ascendante n'a pas produit les résultats attendus.

---

<sup>4</sup> Accord de Paris, article 2§1 a).

### 1) Une approche ascendante

Dans le marathon de négociations qui a conduit de Durban<sup>5</sup> à Paris, 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 alors « toutes les Parties à engager ou à amplifier les préparatifs internes de leurs contributions prévues déterminées au niveau national »<sup>6</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 à 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 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. D'autant qu'il est bien précisé que ces « préparatifs internes » sont « sans préjudice de la nature juridique desdites contributions »<sup>7</sup>.

Lors de la Conférence de Lima, l'année suivante, en décembre 2014, et plus encore après la session de négociation ADP de février 2015, la forme de l'accord se dessine, mais il reste encore 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>8</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 de 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>9</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>10</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

<sup>5</sup> Décision 1/CP.17 (2011), *Plate-forme de Durban pour une action renforcée*.

<sup>6</sup> Décision 1/CP.19 (2013), *Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plate-forme de Durban*.

<sup>7</sup> *Ibid.*, §2 b).

<sup>8</sup> Y. Kerbrat, S. Maljean-Dubois, M. Wemäere, « 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>9</sup> V. art. 4 §12, art. 7 §12.

<sup>10</sup> Art. 4 §11.

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 de communiquer une contribution nationale, ceci au plus tard au moment du dépôt de leur instrument de ratification. Les contributions soumises – elles sont 162 représentant 190 Parties – avant ou dans le sillage de la COP 21 sont considérées comme satisfaisant à cette condition, à moins que la Partie concernée n'en décide autrement<sup>11</sup>. Les Parties ont ici non une obligation de résultat, mais de comportement, celle de prendre des mesures internes en vue de réaliser leurs objectifs<sup>12</sup>. Elles devront soumettre régulièrement une nouvelle contribution. Il est prévu que la réunion des Parties à l'Accord de Paris « examine des calendriers communs » (article 4 §10). Les contributions nationales devraient donc à terme respecter des calendriers synchronisés à partir de cycles de cinq années<sup>13</sup>.

L'effort collectif est donc le résultat de l'agrégation de contributions « déterminée[s] au niveau national ». Ce sont 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>14</sup>. Or, l'objectif de limitation des températures posé par l'Accord est complètement irréaliste au vu de nos trajectoires d'émission.

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 environnementalistes<sup>15</sup>. Ce principe, devenu dans les négociations le principe *no-backsliding*, trouve son origine dans la décision adoptée à Lima<sup>16</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 était 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>17</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>18</sup>.

<sup>11</sup> Décision, § 22.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> V. aussi le § 23 de la Décision.

<sup>14</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. Philipsen, 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, p. 929-943.

<sup>15</sup> V. M. Prieur, G. Sozzo (dir.), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012. V. aussi l'art. 3 de l'Accord.

<sup>16</sup> Décision 1/CP.20 (2014), *Appel de Lima en faveur de l'action climatique*, §10.

<sup>17</sup> V. *Views of Brazil on the Elements of a New Agreement under the Convention Applicable to All Parties*, 6 novembre 2014.

<sup>18</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,

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>19</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>20</sup>.

Outre l'obligation de soumettre la contribution la plus ambitieuse possible, qui doit être plus ambitieuse que la précédente, les Parties peuvent « à tout moment » modifier leur contribution pour en « relever le niveau d'ambition »<sup>21</sup>.

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>22</sup>.

## 2) Des résultats encore insuffisants

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 2014<sup>23</sup>. Elle concluait déjà que, toutes agrégées, ces contributions ne nous conduisaient 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. Et encore faudrait-il que ces contributions soient mises en œuvre. Or, pour l'instant, les pays du G20 sont sur la voie de remplir leurs engagements pour 2020, mais pas pour 2030. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre sont d'ailleurs reparties à la hausse, comme le constate le dernier *Emissions Gap Report*, un rapport qui évalue chaque année « l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions ». Ce rapport conclut que l'écart se creuse et que si les ambitions des contributions nationales ne sont pas revues à la hausse pour 2030, il deviendra impossible de respecter l'objectif de 1,5°C<sup>24</sup>. Nous sommes encore bien loin de l'objectif posé par l'Accord de Paris et, au-delà, de l'espace

---

financements etc.), est évaluée ici collectivement.

<sup>19</sup> Cette modification a été présentée comme une correction typographique pour permettre l'adoption de l'Accord. Elle allait bien évidemment au-delà.

<sup>20</sup> Décision, § 26. V. aussi le § 27 même s'il est indicatif.

<sup>21</sup> Art. 4§11.

<sup>22</sup> V. *infra*.

<sup>23</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>24</sup> UNEP, *Emissions Gap Report*, 2018, [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018\\_ESFR.pdf?sequence=17](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESFR.pdf?sequence=17).

sécurisé de fonctionnement de notre planète<sup>25</sup>. Le rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'une augmentation des températures de plus de 1,5°C l'a clairement mis en évidence<sup>26</sup>. Ce rapport, adopté en octobre 2018 par les scientifiques du GIEC et les représentants des États, conclut que le réchauffement global atteindra probablement 1,5°C entre 2030 et 2052 s'il se poursuit au rythme actuel. Il précise également que les risques pour l'homme et l'environnement sont plus élevés qu'aujourd'hui avec un réchauffement à 1,5°C, mais beaucoup plus faibles qu'à 2°C. Sans être prescriptif, puisque ce n'est pas le rôle du GIEC, ce rapport est donc un puissant incitant à agir plus fortement et urgemment.

La COP 24 a vu la clôture d'un dialogue politique (dit « de Talanoa ») de plusieurs mois cherchant à évaluer les efforts déployés au niveau mondial pour atteindre l'objectif d'atténuation sur le long terme énoncé dans l'Accord, et visant à « éclairer » les prochaines contributions déterminées au niveau national des Parties à la lumière du rapport du GIEC.

La question de la réception de ce dernier a donné lieu à un psychodrame en fin de première semaine devant l'un des organes subsidiaires de la COP. Les Maldives, au nom du groupe des petits États insulaires, et soutenues par un grand nombre d'États et l'Union européenne, ont demandé à ce que la décision de la COP en cours de préparation accueille favorablement un rapport que la COP elle-même avait en 2015 invité le GIEC à présenter. L'Arabie Saoudite, soutenue par le Koweït, la Russie et les États-Unis, s'y est opposée, préférant que la COP en 'prenne note'. Le conflit est monté et a pu paraître démesuré, mais c'était bien plus qu'un différend sur l'emploi d'un mot ou d'un autre : une opposition frontale sur la place de la science et la portée des rapports du GIEC pour les États. Le conflit n'ayant pu être résolu, la décision préparée a été repoussée à l'année suivante. Mais la question s'est à nouveau posée devant la COP qui a trouvé sur ce point une formule de compromis (où ce qui est accueilli favorablement est que le rapport du GIEC ait été rendu à temps !). La décision 1/CP.24 souligne l'urgence d'une ambition renforcée, mais ne fait pas formellement obligation aux États de relever le niveau d'ambition de leurs contributions<sup>27</sup>.

En pratique, l'attentisme domine encore. Une cinquantaine de pays (incluant la France, le Canada, l'Argentine, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne ou la Norvège) disent explorer la possibilité de réviser leur contribution, mais seules les îles Marshall ont officiellement transmis une contribution révisée plus ambitieuse. Du fait de ses divisions internes, l'Union européenne, jusqu'ici bon élève, n'est pas parvenue à prendre une telle décision en amont de la COP, en dépit des propositions de relever le niveau d'ambition de sa contribution, qui est actuellement de 40% de baisse des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport au niveau de 1990, à 45% (proposition de la Commission européenne), voire 55% (proposition du Parlement européen). Le résultat de la conférence est donc décevant de ce point de vue. Mais rien n'est perdu, car les pays peuvent à tout moment relever ce niveau d'ambition et l'année 2019 créera pour cela des moments politiques favorables. Ce sera notamment le cas du

<sup>25</sup> W. Steffen *et al.*, « Planetary Boundaries : Guiding human development on a changing planet », *Science* 13 Feb 2015, vol. 347, Issue 6223, p. 1.

<sup>26</sup> IPCC, Special Report, *Global Warming of 1.5 °C*, oct. 2018, <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

<sup>27</sup> Décision 1/CP.24, Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.

Sommet sur le climat 'Une planète à sauver. Une course à gagner' qu'organiserait le Secrétaire général des Nations unies en septembre, ou encore des G7 et G20 en 2019. Les opinions publiques, qui se montrent de plus en plus concernées et manifestent leur désaccord à travers différents mouvements (grèves des jeunes pour le climat à l'instigation de la jeune Suédoise Greta Thunberg, marches, mouvements plus radicaux de type Extinction Rebellion, contentieux climatiques<sup>28</sup>), ne doivent donc pas relâcher la pression sur leurs gouvernements.

## II. L'adoption d'un *rule book* relativement solide pour mettre en œuvre l'Accord de Paris

L'application de l'Accord de Paris nécessitait l'adoption d'un paquet de décisions de la COP. L'objectif était notamment d'harmoniser le contenu et le calendrier des contributions nationales, d'organiser le bilan mondial quinquennal des efforts collectifs, de définir précisément le fonctionnement du mécanisme de transparence et de contrôle et d'opérationnaliser le comité de contrôle. La COP 21 avait lancé toutes ces négociations et prévu leur aboutissement lors de la COP 24. Le caractère extrêmement technique des questions discutées ne devait pas masquer l'enjeu essentiel : de leur résultat dépendait la robustesse de l'Accord. C'est en particulier le cas des dispositions assurant la transparence et le contrôle.

### 1) La transparence et le contrôle dans l'Accord de Paris

Les dispositions assurant la transparence et le contrôle sont d'autant plus importantes dans un 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 se voient assigner un rôle majeur : celui d'asseoir la confiance entre les États (et donc de les amener à s'engager plus avant), et celui de permettre le suivi des efforts des uns et des autres, pour les confronter à la trajectoire d'émissions à suivre. 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<sup>29</sup>.

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 s'est contenté de poser les principes fondamentaux dans ses articles 13 à 15, laissant à la réunion des Parties à l'Accord le soin de les opérationnaliser. Sachant qu'en la matière le diable se cache souvent dans les détails, l'effectivité du mécanisme dépendait donc de décisions qui seront prises ultérieurement. L'Accord laissait malgré tout entrevoir une procédure

<sup>28</sup> Voir sur ce sujet l'intervention de C. Cournil *infra*.

<sup>29</sup> Dans le même sens, C. Voigt, « The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement », *RECIEL* 25 (2) 2016, p. 169 ; C. Campbell-Durufle, « Clouds or Sunshine in Katowice? Transparency in the Paris Agreement Rulebook », *Carbon & Climate Law Review*, 2018, Vol. 12, Issue 3, pp. 209-217.

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>30</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>31</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>32</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>33</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>34</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>35</sup>.

Ce qui est intéressant c'est que ces informations sont « soumises à un examen technique par des experts ». À cette phase 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 réalisation de sa contribution déterminée au niveau national »<sup>36</sup>. L'examen technique met « en évidence les domaines se prêtant à des améliorations chez la Partie concernée »<sup>37</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

<sup>30</sup> V. Richard, « L'accountability comme alternative à la responsabilité ? Réflexions en droit international de l'environnement », in E. Vergès (dir.), *Droit, sciences et techniques, quelles responsabilités ?*, Paris, LexisNexis, 2011, p. 523.

<sup>31</sup> Art.13 §1 et 2.

<sup>32</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>33</sup> Art. 13 §5.

<sup>34</sup> Art. 13 §6.

<sup>35</sup> Art. 13 §9-10.

<sup>36</sup> Art. 13 §11.

<sup>37</sup> Art. 13 §12.

qu'arrêtera la réunion des Parties à l'Accord<sup>38</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, 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 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>39</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 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, de finance ou de 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.

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

<sup>38</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. V. Décision, § 93.

<sup>39</sup> Art. 14 §1. Voir A. Zahar, « Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake », *Climate Law*, 2019, Vol. 9 Issue 1/2, pp. 101-121.

sanctions relativement lourdes<sup>40</sup>. Saluée comme une remarquable innovation à l'époque, elle a par la suite montré ses limites. Le Canada a en effet fait jouer son droit de retrait du Protocole pour éviter d'avoir à 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>41</sup>. En outre, il « accorde une attention particulière à la situation et aux capacités nationales respectives des Parties »<sup>42</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.

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). Plusieurs États ont d'ailleurs fait des déclarations en ratifiant l'Accord spécifiant que la ratification ne valait pas renonciation à mettre en cause la responsabilité d'autres États en vertu du droit international pour les effets préjudiciables des changements climatiques. Par exemple, « The Government of the Cook Islands declares its understanding that acceptance of the Paris Agreement and its application shall in no way constitute a renunciation of any rights under international law concerning State responsibility for the adverse effects of climate change and that no provision in the Paris Agreement can be interpreted as derogating from principles of general international law or any claims or rights concerning compensation due to the impacts of climate change ».

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 à l'application de la Convention » ou d' « État lésé » devraient, dans cette hypothèse, être entendues assez largement. Le noyau de

<sup>40</sup> V. la Décision 27/C MP.1 (2005), Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto.

<sup>41</sup> Décision, § 103.

<sup>42</sup> V. l'art. 15.

l'Accord, 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>43</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 197 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, telle 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>44</sup>.

## 2) Les précisions apportées lors de la COP 24

Or, le paquet adopté de ce point de vue, même s'il n'est pas parfait, peut être évalué très positivement<sup>45</sup>. La transmission des contributions nationales est désormais encadrée par des lignes directrices précises et détaillées. Le mécanisme destiné à garantir la transparence est relativement robuste et commun pour l'essentiel à tous les pays. Il concerne aussi bien les contributions nationales des États, que les financements fournis et reçus. Les premiers rapports seront dus au 31 décembre 2024. Les informations seront revues par des experts et rendues publiques par le secrétariat. L'ensemble du dispositif va améliorer la clarté, la précision et la comparabilité des contributions nationales ce qui est essentiel pour mesurer l'écart entre la réalité et la trajectoire nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris et pour construire la confiance entre les uns et les autres. Les États seront plus enclins à s'engager s'ils sont assurés que chacun tient ses promesses. Par ailleurs, la forme du bilan mondial collectif, destiné à évaluer collectivement et tous les cinq ans les efforts conduits au regard des objectifs posés, est précisée. Le premier se tiendra en 2023, comme décidé lors de la COP 21. Enfin, le comité chargé de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris est établi. Ses moyens sont modestes et il ne peut décider de sanctions conformément à l'esprit et à la lettre de l'Accord de Paris. Tout au plus un État récalcitrant pourra subir un 'naming and

<sup>43</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.), Paris, Pedone, 2003, p. 169.

<sup>44</sup> Compte-rendu de séance AG-ONU, 16<sup>e</sup> séance plénière, jeudi 22 sept. 2011, A/66/PV.16, p. 30.

<sup>45</sup> Voir Décisions 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement ; 19/CMA.1, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21 ; 20/CMA.1, Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement ; et pour un commentaire B. Mayer, « Transparency Under the Paris Rulebook: Is the Transparency Framework Truly Enhanced ? », *Climate Law*, 2019, Vol. 9 Issue, 1/2, pp. 40-64.

shaming', mais c'est une sanction que craignent les États. Dans tous les cas, le comité ne pourra contrôler que le respect d'obligations procédurales puisque l'Accord de Paris ne contient que des obligations procédurales. Le Comité ne contrôlera pas le niveau d'ambition ou l'équité des contributions nationales, qui demeurent à l'appréciation souveraine de chaque État.

### III. Les financements internationaux

S'agissant du financement international de la transition vers des économies bas-carbone et des coûts de l'adaptation, les dispositions de l'Accord de Paris sont relativement timides. Or, la question des financements Nord-Sud est majeure sur le plan politique. Elle est au cœur des revendications en faveur de davantage d'équité et de justice climatique. Ainsi, les pays du Sud sont venus à Katowice avec de fortes attentes de ce point de vue.

#### 1) Les dispositions de l'Accord de Paris

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]] pour venir en aide aux pays en développement parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation [ainsi que pour remédier aux pertes et préjudices] [et d'autres en mesure de le faire devraient compléter de tels efforts].] ».

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>46</sup> – peuvent fournir un appui aussi, mais c'est 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>47</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

<sup>46</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 mai 2019.

<sup>47</sup> Nous soulignons.

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 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>48</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 ici déterminer les modalités, procédures et lignes directrices.

## 2) Quelles avancées ?

Comme décidé à Copenhague en 2009 et réaffirmé à Paris lors de la COP 21, les financements doivent atteindre 100 milliards de dollars en 2020. Selon certaines études, l'objectif serait en passe d'être atteint<sup>49</sup>. Mais les chiffres sont contestés en l'absence de méthodologie commune. Les pays en développement considèrent que la part des financements publics à un peu plus de 50% est trop réduite<sup>50</sup>, ce qui accentue le manque de prévisibilité dont ils souffrent en la matière. En cours de reconstitution, le Fonds vert pour le climat n'a à ce jour engagé que 4,6 milliards USD dans 93 projets<sup>51</sup> et souffre du retrait américain. Les pays en développement considèrent aussi que les financements climat sont encore insuffisamment dirigés vers l'adaptation et leurs besoins essentiels de ce point de vue, au profit des politiques et mesures d'atténuation. S'agit-il par ailleurs toujours de ressources véritablement « nouvelles et additionnelles » comme le prévoit

<sup>48</sup> Art. 9§3. Nous soulignons.

<sup>49</sup> World Resources Institute, « Statement: WRI Welcomes New UN Biennial Assessment of Climate Finance » <https://www.wri.org/news/2018/11/statement-wri-welcomes-new-un-biennial-assessment-climate-finance>.

<sup>50</sup> Réseau action climat, « COP 24 : les pays face à leurs responsabilités », <https://reseauactionclimat.org/cop24-les-pays-face-a-leurs-responsabilites/>.

<sup>51</sup> Bulletin des Négociations de la Terre (ENB), Volume 12 Numéro 739, 5 décembre 2018 <http://enb.iisd.org/vol12/enb12739f.html>.

l'Accord de Copenhague, et non pas parfois d'un recyclage ou d'une redirection d'autres financements ? La réticence des pays du Nord à accepter des règles de transparence à ce sujet a alimenté ces derniers temps la méfiance des pays du Sud, voire leur sentiment d'avoir été floués.

La COP 24 a été l'occasion d'un dialogue ministériel sur la finance climatique et certains pays en ont profité pour faire de nouvelles promesses pour le Fonds pour l'adaptation (Allemagne, Suède, Italie, France, Belgique, Union européenne...). L'Allemagne et la Norvège ont également annoncé le doublement de leur contribution au Fonds vert pour le climat. Outre ces annonces et d'autres encore, la COP 24 a surtout permis d'avancer dans deux directions. D'une part, comme mentionné précédemment, le *rule book* adopté garantit la transparence des financements transmis et reçus, et devrait améliorer leur prévisibilité. Les flux financiers feront aussi partie des input du bilan global qui aura lieu tous les 5 ans, et seront donc discutés dans ce cadre. C'est un pas en avant très important, qui devrait renforcer la confiance entre les uns et les autres. D'autre part, la COP répond au moins en partie aux interrogations des pays du Sud quant à la trajectoire des financements. Comme on l'a rappelé, la décision de Paris prévoyait qu'un nouvel objectif chiffré collectif serait fixé avant 2025 à partir du niveau « plancher » de 100 milliards de dollars par an. Mais quand et comment cet objectif allait-il être défini ? La COP 24 a décidé d'« initiate (...) deliberations » à ce sujet dès novembre 2020. Bien entendu, rien n'est acquis, mais c'est là aussi un (début de) signal positif<sup>52</sup>.

### Conclusion

Le bilan de la COP 24 est ainsi en demi-teinte. Elle a adopté un *rule book* assez solide pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris, là où elle risquait de graver dans le marbre des règles d'application faibles qui auraient sapé la coopération pour les années à venir. La COP n'est en revanche pas parvenue à un accord sur les échanges internationaux de quotas carbone (article 6). La décision sur ce point est reportée à la COP 25 à Santiago, ce qui est finalement un moindre mal, car un mauvais accord aurait pu menacer l'intégrité environnementale de l'ensemble des efforts d'atténuation des changements climatiques.

Dans le contexte morose rappelé *supra*, ce résultat peut s'analyser comme une véritable victoire d'un processus de négociation qui, à l'approche de ses 30 ans, fait à nouveau la preuve de sa résilience comme l'a rappelé la Secrétaire exécutive de la Convention-cadre sur les changements climatiques Patricia Espinosa. Au-delà, c'est aussi une manche gagnée pour le multilatéralisme et les Nations Unies. Bien sûr, la planète est encore loin d'être « sauvée » et ne le sera pas si les États ne s'engagent pas très rapidement vers plus d'ambition. La justice et l'équité devront être au cœur de la transition d'ampleur à venir à l'intérieur des pays (le conflit des « gilets jaunes » a été très commenté lors de la COP), entre pays européens et à l'échelle internationale. La Pologne l'a rappelé à plusieurs reprises, de même que l'ensemble des pays du Sud à l'issue de la COP<sup>53</sup>. Rendez-vous est pris au Chili, en décembre prochain, pour la COP

<sup>52</sup> Decision 14/CMA.1, Setting a new collective quantified goal on finance in accordance with decision 1/CP.21, paragraph 53 ; Voir aussi H. Zhang, « Implementing Provisions on Climate Finance Under the Paris Agreement », *Climate Law*, 2019, Vol. 9, Issue 1/2, pp. 21-39.

<sup>53</sup> M. Mehling, « Emmanuel Macron's carbon tax sparked gilets jaunes protests, but popular climate policy is possible », 10 décembre 2018, <https://theconversation.com/emmanuel-macrons-carbon-tax-sparked-gilets-jaunes-protests-but-popular-climate-policy-is-possible-108437>.

25, mais la route de Santiago sera émaillée d'autres rendez-vous importants pour que l'Accord de Paris, succès diplomatique, devienne un véritable succès environnemental. Il y a là un enjeu important pour les pays africains dont la vulnérabilité aiguë aux changements climatiques est inversement proportionnelle à leur responsabilité en la matière (l'Afrique représente environ 4% des émissions mondiales de gaz à effet de serre)<sup>54</sup>. Il y a, comme le note M. A. Mekouar, trois risques majeurs : le financement aléatoire de l'action climatique, les tensions potentielles entre la mise en œuvre des politiques climatiques et le développement durable et les risques d'incidences négatives d'une riposte planétaire insuffisante<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> M.A. Mekouar, « L'Afrique à l'épreuve de l'Accord de Paris : ambitions et défis », *Revue juridique de l'environnement*, 2017 (n° spécial), pp. 59-71.

<sup>55</sup> *Ibid.*