

ENJEUX ET RÉSULTATS DE LA COP21

Benoît MAYER

Professeur associé, Institut de Droit de l'Environnement et Institut de Droit International, Université de Wuhan (Chine)

Résumé La XXI^e Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques fut, comme annoncé, un événement historique. Il fut marqué par l'adoption de l'Accord de Paris, un traité international qui encadrera les efforts de d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre à partir de 2020. Le mécanisme mis en place par ce traité est innovant, laissant une grande place aux processus politiques par lesquels les États décideront - ou non - de s'engager à des mesures ambitieuses. Seul l'avenir pourra dire si ce traité rencontrera un plus grand succès que le Protocole de Kyoto.

Mots clés : Changement climatique, Accord de Paris, émissions de gaz à effet de serre, droit international.

Summary *COP21: its Issues and outcomes.* The XXIst Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change was, as expected, a historical event. The Conference adopted the Paris Agreement, an international treaty, to organize international cooperation in climate change mitigation efforts from 2020 onward. The mechanism established by the Paris Agreement is innovative and recognizes the primacy of the political processes through which States will commit - or not - to ambitious measures. Only time can tell whether this treaty will meet a greater success than the Kyoto Protocol in addressing the most pressing environmental issue of our time.

Keywords: *Climate change, Paris Agreement, greenhouse gas emissions, international law.*

La XXI^e Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (COP21) était annoncée comme un événement historique, et elle le fut. Plus de 30 000 participants furent accrédités pour accéder au site du Bourget où se tenaient les deux semaines de négociations – y compris près de 20 000 négociateurs, 8 000 experts et 4 000 journalistes¹. Le sommet d'ouverture réunit plus de 150 chefs d'État ou de Gouvernement – un record² à la hauteur des

¹ Document FCCC/CP/2015/INF.3 (Part 1), « List of participants », 11 décembre 2015.

² Cf. « Leaders Events », <http://newsroom.unfccc.int/cop21parisinformationhub/cop-21cmp-11-information-hub-leaders-and-high-level-segment/> : « the largest group of leaders ever to attend a UN event in a single day ».

enjeux. Après l'échec retentissant de la Conférence de Copenhague en 2009, la COP21 était vue comme le sommet de la dernière chance – un événement où serait décidé rien moins que le sort de notre planète et de ses habitants, c'est-à-dire notre survie, comme civilisation et comme espèce intelligente.

Les enjeux étaient multiples. Il y avait d'abord nombre de questions très techniques mais aux enjeux géopolitiques forts : attributions d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), définition d'objectifs de coopération pour renforcer les capacités d'adaptation dans les pays en développement, garanties d'un financement Nord-Sud adéquat, réponses aux pertes et préjudices liés aux incidences du changement climatique, développement et transfert de technologies, protection des droits fondamentaux, etc. Mais l'enjeu, colossal bien que de nature d'abord symbolique, était aussi de redonner leurs lettres de noblesses aux négociations multilatérales sur le changement climatique, battues en brèches par un quart de siècle de pourparlers peu productifs rythmés par l'adoption d'instruments peu ambitieux, et ainsi de redonner l'impulsion politique et populaire nécessaire pour une coopération internationale sincère et effective au cours des prochaines décennies.

Le succès de la COP21 n'est certainement pas à la hauteur des attentes de tous. Un « Accord » (un traité, au sens du droit international) fut adopté, mais ce texte de compromis n'est clairement qu'un échelon de plus – un point de départ bien plus qu'un point d'arrivée. Ses mesures sont peu contraignantes et peu ambitieuses. Toutefois, la COP21 a certainement témoigné d'un engagement croissant des gouvernements de tous les pays contre le changement climatique et un intérêt des sociétés civiles plus intense que jamais. Institutionnellement, l'Accord de Paris a créé une structure intéressante dans le cadre de laquelle des actions importantes pourraient voir le jour.

ATTÉNUATION : LES OBJECTIFS ET LA MÉTHODE

Adoptée en 1992, la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques définit un objectif « ultime » : « stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique³ ». En raison de leurs plus grandes responsabilités et capacités, les États de l'OCDE s'engagent alors à « être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes⁴ ». En 1997, le Protocole de Kyoto définit des objectifs chiffrés de réduction d'émissions de GES applicables à chacun de ces États industriels pour une première période d'engagement allant de 2008 à 2012⁵. Cependant, le Sénat des États-Unis – pays qui est alors le plus grand émetteur de GES – refuse de ratifier le Protocole de Kyoto,

3 CCNUCC, Article 2.

4 CCNUCC, Article 3 (1).

5 Protocole de Kyoto, article 3 (1) et annexe B.



s'opposant radicalement à une différenciation des obligations d'atténuation entre États industriels et États en développement. Le bilan de la première période d'engagement est peu concluant. La transition économique des pays de l'ancien bloc de l'Est forme la plus grande part des réductions d'émission de GES sur cette période. Une deuxième période d'engagement (2013 – 2020), définie par l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto, n'inclut que quelques États développés – principalement européens – et, faute d'un nombre suffisant de ratifications, il n'est pas encore entré en vigueur⁶.

Lorsque le Protocole de Kyoto fut négocié, il était entendu qu'il ne devrait « pas énoncer de nouveaux engagements⁷ » pour les pays en développement. Toutefois, les émissions des pays émergents représentent maintenant une part croissante du total et un effort significatif de ces États est apparu comme indispensable à la lutte contre le changement climatique. Les émissions de la Chine ont ainsi triplé entre 1990 et 2012, représentant à présent l'équivalent de plus de 10 gigatonnes de CO₂ par an (GtCO₂eq/an) – autant que les États-Unis (6 GtCO₂eq/an) et l'Union Européenne (4 GtCO₂eq/an) rassemblés, mais pour une population presque deux fois plus large⁸. L'échec des négociations à Copenhague en 2009 a largement été attribué à l'épineuse question de la différenciation entre pays industrialisés (en particulier les États-Unis) et économies émergentes (telles que la Chine), même si des maladresses de la présidence danoise ont également joué un certain rôle⁹.

Il est néanmoins remarquable que l'Accord de Paris (un traité) entérine les grandes orientations définies par l'Accord de Copenhague (une courte déclaration ministérielle rédigée à la va-vite après le rejet de propositions de décisions plus substantielles)¹⁰. Ainsi, l'Accord de Paris confirme-t-il l'objectif d'une limitation du réchauffement à 2 °C – et préférablement 1,5 °C – à la fin du XXI^e siècle ; la définition par chaque État de ses propres objectifs chiffrés ; une approche plus graduelle de la différenciation entre États développés et États en développement ; et l'accent mis sur un mécanisme souple de revue par les pairs plutôt qu'un système juridique de sanctions¹¹. L'Accord de Paris crée un mécanisme par lequel chaque État s'engage à un objec-

6 144 ratifications sont nécessaires à l'entrée en vigueur d'un amendement d'après l'article 20(4) du Protocole de Kyoto. Le 21 décembre 2015, trois ans après l'adoption de l'amendement, seuls 58 États avaient signifié leur ratification au Dépositaire.

7 Décision 1/CP.1, Mandat de Berlin (1995), para. 2 (b).

8 Voir CAIT Climate Data Explorer, disponible à <http://cait.wri.org/>

9 Voir Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaère, *COP21 : La Diplomatie Climatique de Rio 1992 à Paris 2015*, éditions Pedone, 2015, pp. 204sq.

10 Il est malencontreux que le titre du « Paris Agreement » et celui du « Copenhagen Accord » ont tous deux été traduits en français par le terme « Accord », créant ainsi dans la version française une ambiguïté qui n'a pas lieu d'être.

11 Voir l'analyse de Daniel Bodansky, « Reflections on the Paris Conference », postée le 15 décembre à <http://opiniojuris.org/2015/12/15/reflections-on-the-paris-conference/>

tif d'atténuation qu'il détermine lui-même (une « contribution déterminée au niveau national »), tous les cinq ans, étant entendu que chaque nouvel engagement doit représenter une progression par rapport à la contribution précédente¹².

LES DIFFICULTÉS DE LA MISE EN ŒUVRE

Le succès de ce mécanisme dépend alors entièrement de la volonté des États, c'est-à-dire du courage politique de leurs dirigeants. Pour l'heure, cependant, les « contributions prévues déterminées au niveau national » préalablement déposées par la plupart des parties sont très loin d'une trajectoire d'émissions suivant le principe du moindre coût, tel qu'estimée par le Groupe Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), pour limiter le réchauffement climatique à 2 °C – ou *a fortiori* 1,5 °C – jusqu'à la fin du XXI^e siècle. Le Secrétariat de la CCNUCC considère que ces contributions prévues aboutiraient seulement à une faible diminution du taux de croissance des émissions annuelles de GES d'ici à 2030. Il conclut ainsi sans ambiguïtés que « les niveaux annuels estimatifs des émissions mondiales totales résultant de la mise en œuvre des contributions ne cadrent pas avec les scénarios d'une hausse de 2 °C au moindre coût pour 2025 et 2030. »¹³.

L'Accord de Paris met en place plusieurs mécanismes pour faciliter la mise en œuvre de mesures nationales d'atténuation. Les États développés s'engagent en particulier à fournir des ressources financières pour assister les efforts d'atténuation dans les pays en développement¹⁴. Un financement d'au moins 100 milliards de dollars américains est ainsi (à nouveau) promis dans la décision accompagnant l'Accord de Paris¹⁵. Des concessions sont faites aux pays en développement, y compris par la réaffirmation des efforts de soutien à l'adaptation, la poursuite de discussions sur de possibles réponses aux « pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques », et l'encouragement de transfert de technologies¹⁶.

Pour remplacer le Mécanisme du Développement Propre (MDP) mis en place par le Protocole de Kyoto, l'article 6 de l'Accord de Paris annonce la création d'un mécanisme par lequel certaines parties pourront financer des actions d'atténuation dans d'autres pays et compter les résultats d'atténuation pour la poursuite de leur propre contribution déterminée au niveau national. Surtout, un mécanisme de revue par les pairs est établi par l'article 15 de l'Accord. Alors que les modalités de travail de ce

¹² Accord de Paris, article 4.

¹³ Note du secrétariat, *Rapport de synthèse sur l'effet global des contributions prévues déterminées au niveau national* (30 octobre 2015), para. 39.

¹⁴ Accord de Paris, article 9(1).

¹⁵ Décisions 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, para. 54. Les représentants des États-Unis se sont opposés à l'insertion de cette mesure et d'autres dans le texte de l'Accord afin de pouvoir l'approuver par décision exécutive, sans avoir à recueillir un vote improbable du Sénat.

¹⁶ Accord de Paris, respectivement aux articles 7, 8 et 10.



comité d'expert seront déterminées au cours de négociations à venir, il s'agit clairement d'un mécanisme de facilitation plutôt que d'une approche punitive.

Le Protocole de Kyoto se fondait sur l'idée d'obligations chiffrées définies par des négociations internationales et ensuite « imposées » à chaque État. Le défi était alors de s'assurer de l'adoption de ces obligations et de leur mise en œuvre effective par des États récalcitrants. Au contraire, l'Accord de Paris a adopté une approche beaucoup plus pragmatique au travers de laquelle des élans politiques nationaux pourraient soutenir des mesures formellement « volontaires » mais ambitieuses et effectives. Sans prétendre pouvoir forcer un État à prendre des mesures spécifiques, un comité d'expert contribuera au « *naming and shaming* » des mauvais élèves. Cette approche, innovante mais risquée, répond bien aux limitations du droit international mises en évidence par le Protocole de Kyoto. Seul l'avenir dira si la formule prend. Ce qui est certain, pour l'heure, est que beaucoup reste à faire.