

CONCLUSIONS

Copenhague, une étape déterminante pour le régime international du climat

L'évolution qu'a connue le régime international du climat de Kyoto à Copenhague est tout à fait remarquable.

L'adoption du Protocole de Kyoto en 1997, puis celle des Accords de Bonn-Marrakech en 2001, l'entrée en vigueur du Protocole en 2005, ont marqué autant d'étapes significatives dans la construction d'une véritable communauté internationale confrontée à une menace globale dont la réalité s'est peu à peu précisée. L'acceptation par les seuls pays industrialisés d'objectifs contraignants de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, accompagnés d'un mécanisme de contrôle et de sanction du non-respect relativement poussé, représentait une réelle avancée pour une société internationale composée d'États souverains traditionnellement soucieux avant tout de la défense de leurs « égoïsmes nationaux ». Même si le niveau d'ambition était encore très modeste, l'observateur confiant et optimiste pouvait voir là un premier pas vers une société internationale plus organisée pour protéger le « bien commun », une société plus juste et plus équitable. Ce même observateur pouvait d'ailleurs inscrire ces évolutions dans un processus qui, en dépit d'inévitables épisodes chaotiques et non sans difficultés, marquait un progrès presque continu et linéaire de la société internationale vers plus d'intégration, avec en ligne de mire la

COP 21 ?

construction européenne et l'ordre juridique communautaire comme un modèle, à terme, pour l'ordre juridique international.

De ce point de vue, la Conférence de Copenhague est venue – de manière de plus en plus prévisible au regard des signaux qui se multipliaient – briser ce *momentum* et par là certaines illusions. L'Accord de Copenhague marque en effet à plusieurs égards un recul par rapport au Protocole de Kyoto :

- remplacement d'un accord international juridiquement obligatoire par un accord international non juridiquement obligatoire ;
- remplacement d'un accord garantissant une certaine sécurité juridique par un accord dans le cadre duquel les « engagements » pris sont volontaires, unilatéraux, et à tout moment réversibles ;
- remplacement d'un mécanisme de coordination internationale par le haut (approche au moins partiellement *top down*) avec fixation dans l'accord international d'objectifs quantifiés de réduction par une simple addition de politiques nationales peu ambitieuses (approche *bottom up*) pour laquelle ce sont les États qui arrêtent unilatéralement leurs propres objectifs nationaux sans s'assurer qu'ils sont comparables ou qu'ils permettent une fois agrégés d'atteindre l'objectif global de long terme (limiter le réchauffement à + 2°) ;
- remplacement d'un système construit sur la coopération internationale à partir des mécanismes de flexibilité et du marché du carbone par un système dont des politiques nationales disparates forment le cœur ;
- remplacement du système de contrôle et de sanction très élaboré dit de l'observance par un mécanisme de contrôle moins intrusif et dénué de sanction (à part le *shaming*) dit « *monitoring, reporting, verification* ».

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

Le contenu de l'Accord a ensuite été repris, intégré et consolidé dans le cadre conventionnel, ce qui montre bien que ce recul n'est pas le résultat d'un accident conjoncturel, mais plus vraisemblablement d'une tendance de fond que l'on retrouve à l'œuvre dans le régime international du climat qui se dessine pour le post-2020. Le Protocole de Kyoto appelait le franchissement d'une nouvelle étape pour la deuxième période d'engagement, corrigeant le manque d'ambition et quelques « erreurs de jeunesse ». Certes, à cette aune, l'Accord de Copenhague n'est pas un échec complet, ne serait-ce que parce qu'il porte sur 80 % des émissions internationales de GES là où le Protocole de Kyoto n'en couvrait alors plus que 25 %, et 13% aujourd'hui¹. Mais, par-delà l'extension du périmètre des réductions, l'Accord ne représente pas la nouvelle étape attendue. Son adoption a d'ailleurs causé à la fin de la conférence larmes et découragement chez les diplomates du climat, suivis les jours passant d'un « *Post Copenhagen blues* »², « *Post-Kyoto Stress disorder* »³, « *climate despair* »⁴, ou une « *mélancolie de la lucidité* »⁵. L'Union européenne a été particulièrement bousculée dans son rêve d'un ordre international fondé sur le droit, perdant son « *pari noble sur l'avenir d'un monde plus juste, fondé sur des règles et des valeurs partagées, allant vers une économie innovante, plus verte et plus ouverte* »⁶. Les rapports de force internationaux,

¹ C. de Perthuis, A. Delbos, « Négociations climatiques : les enjeux du post-Copenhague », *L'économie politique*, avril 2010, p. 70.

² *Eurotopics*, 21 décembre 2009.

³ L. Rajamani, « Addressing the Post-Kyoto 'stress disorder' : reflections on the emerging legal architecture of the climate regime », in *ICLQ*, vol. 58, oct. 2009, p. 803.

⁴ *New Scientist*, 16 June 2010.

⁵ B. Laville, « La mélancolie de la lucidité », *Futuribles*, avril 2010.

⁶ C. Pène, « De Doha à Copenhague : le crépuscule des négociations multilatérales ? »,

COP 21 ?

notamment en raison de la montée en puissance des grands émergents, sont en pleine redéfinition. L'Union européenne « *se marginalise : elle n'a plus rien à offrir, ne veut pas menacer, n'a donc plus rien à négocier, et devra accepter, au nom du multilatéralisme, l'accord conclu par les derniers joueurs autour de la table* »⁷. Stigmate du *soft power*, la diplomatie du *show leadership* a été battue en brèche et n'a eu pour conséquence qu'une perte d'influence face aux positions plus classiques et plus dures de défense des intérêts nationaux des États-Unis ou de la Chine⁸.

Là où le Protocole de Kyoto marquait un certain renoncement des États à leur souveraineté, l'Accord de Copenhague signe au contraire le grand retour de la souveraineté et des « *égoïsmes nationaux* ». Ce n'est à cet égard qu'un signe de plus de l'air du temps.

Sans doute le post-Copenhague se joue-t-il en fait « *dans la dissipation des contes et légendes autour de l'affaire climatique, car ils empêchent chacun de comprendre comment on peut préserver le vivre ensemble aujourd'hui, tout en étant lucides sur des risques que notre distraction pourrait faire courir à nos enfants et petits enfants* »⁹. L'opinion publique elle-même, qui semblait pousser les dirigeants à adopter à Copenhague un accord ambitieux, n'est pas forcément prête à faire beaucoup de concessions comme en témoigne par exemple le rejet en France de la taxe carbone puis de l'écotaxe poids lourds. Les difficultés économiques actuelles prédisposent sans

Politique étrangère, n°2/2010, p. 336.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ J.-C. Hourcade, H. Le Treut, L. Tubiana, « L'affaire climatique au-delà des contes et légendes », *Question en débat—Après Copenhague*, p. 33.

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

doute peu les opinions à distraire une attention accaparée par des problèmes perçus comme « plus sérieux ».

La Convention de 1992 et la gouvernance du climat

L'Accord de Copenhague inspirera vraisemblablement, sur le fond et peut-être même sur la forme le régime du climat qui se dessine pour le post-2020. Ébranlé à Copenhague en 2009, le processus a été « sauvé » à Cancún l'année suivante. La confiance entre les Parties, elle aussi ébranlée à Copenhague, se reconstruit peu à peu. Cahin-caha, ce processus onusien a redémarré et suit sa route depuis Cancún. Chaque conférence annuelle débouche sur des résultats et marque des progrès. Résultats et progrès toutefois très limités, qui génèrent la frustration de nombreuses parties. Mais un bon compromis ne satisfait vraiment personne. Et pourrait-il en être autrement entre 195 États aux positions et objectifs de négociation si différents ?

On en vient même à se demander si le processus n'aurait pas du être enterré après Copenhague. Sa poursuite a empêché finalement de réfléchir à la construction d'autre chose, alors que selon toutes probabilités la montagne ne risque d'accoucher que d'une souris. Sans perdre complètement l'espoir placé en elles, il ne faut donc pas surinvestir les négociations multilatérales, et au contraire continuer à réfléchir à tous niveaux (du citoyen à l'organisation régionale ou aux accords « minilatéraux » en passant par l'entreprise), dans tous domaines, à d'autres leviers d'action pour le climat.

À l'échelle internationale, le régime auquel a donné naissance la CCNUCC a longtemps été considéré comme étant le socle de la gouvernance internationale du climat. Il n'a été ni un socle

COP 21 ?

solide, ni un socle efficace. En pratique, le régime climat n'a guère pris en compte ce qui se passait à l'extérieur et s'est développé dans un certain isolationnisme. Sans doute en partie pour cette raison, il n'est pas non plus parvenu à impulser une réelle dynamique aux autres initiatives et régimes traitant ou causant les changements climatiques (OACI, OMI, Protocole sur l'ozone, Convention sur la diversité biologique, OMC, CCAC, etc.). Des synergies étaient pourtant nécessaires que la question climatique puisse être traitée efficacement à l'échelle internationale et ce d'autant que la question du « comment ? » n'a jamais été véritablement traitée dans le cadre de la CCNUCC. Comment prétendre prévenir les changements climatiques sans jamais discuter, par exemple, des voies et moyens d'une transition énergétique ? *« En l'érigeant en problème environnemental ultime, les négociations ont établi une sorte de mur coupe-feu entre le climat et les autres questions qu'affrontent nos sociétés. Exceptionnelle menace, il aurait à lui seul suffi à changer le cours des autres décisions de nos sociétés »*¹⁰.

Au regard des difficultés rencontrées par les Parties pour négocier l'accord de Paris, la Plateforme de Durban n'aboutira vraisemblablement qu'à un accord *a minima*. Cet accord de Paris doit dès lors être considéré comme une opportunité pour relever ces défis. Pour relever le niveau d'ambition dès à présent et dans le futur, il importe de faire en sorte que cet accord puisse être complété voire dynamisé par d'autres initiatives émanant d'autres fora de coopération internationale

¹⁰ C. Aubertin, M. Damian, M. Magny, C. Millier, J. Theys, S. Treyer, « Introduction. Les enjeux de la conférence de Paris. Penser autrement la question climatique », *Natures, Sciences, Sociétés*, 3, supplément, 2015, p. S4.

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

qui vont permettre de faire des « *contributions* » complémentaires aux INDCs des Parties, en soutien à l'accord de Paris. L'objectif est d'identifier les conditions dans lesquelles un tel complexe peut être mis en place de manière à organiser de manière efficace et coordonnée l'interaction entre le socle du régime climatique – l'Accord de Paris – et les autres régimes. Si la volonté des Parties est là, des techniques juridiques peuvent être mises au soutien de la « défragmentation » de la gouvernance du climat, dans et hors de l'accord de Paris¹¹.

À l'échelle infranationale, le régime du climat doit parvenir à créer une dynamique poussant à la réduction des émissions tous les acteurs : individus, entreprises, collectivités territoriales. Ces acteurs ont besoin d'un signal clair, témoignant d'une volonté politique forte, crédible et durable. Le régime actuel a en partie échoué de ce point de vue, par les incertitudes qui le caractérisent. Il y a là un autre défi majeur à relever pour l'accord de Paris. La décision d'un tribunal néerlandais rendu le 24 juin 2015, qui ordonne à l'État néerlandais de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le pays d'au moins % d'ici à 2020 par rapport à 1990, donnant raison à l'ONG de défense de l'environnement Urgenda, à l'origine de cette action en justice, pourrait bien faire tache d'huile¹². Elle montre combien le régime international peut avoir des implications parfois inattendues à d'autres échelles. Mais il y a bien

¹¹ E. Ostrom, « Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change », 20 *Global Environmental Change*, 2010, p. 550 ; M. Betsill M, N.K. Dubash, M. Paterson, H. Van Hasselt, A. Vihma, H. Winker, « Building Productive Links between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape » (2015) 15 *Global Environmental Politics*, pp. 1-10.

¹² Voir la décision, consulté le 30 juin 2015 :
<<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>>.

COP 21 ?

différents moyens en droit international pour engager les États sur la voie de la transition énergétique¹³.

De ce point de vue, « l'Agenda des solutions », également nommé « Plan d'action Lima Paris », est une initiative remarquable lancée par le Pérou, la France, le Secrétaire général de l'ONU et le Secrétariat de la CCNUCC lors de la COP20, en décembre 2014. L'objectif est de mobiliser tous les acteurs non étatiques, pour qu'ils contribuent, de manière volontaire et ambitieuse, à combler le fossé en termes d'ambition pour atteindre l'objectif « en dessous de 2°C », en complément des engagements des gouvernements. Selon le PNUE, cela représente un potentiel de réduction d'émissions de 2,5 à 3,3 gigatonnes de CO₂ équivalent en 2020, soit au moins ¼ des réductions à réaliser pour combler le fossé de 8 à 10 gigatonnes à la même date selon le même PNUE¹⁴. Innovante dans son approche qui reconnaît que la coopération renforcée au niveau international pour lutter contre le changement climatique n'est pas que l'affaire des seuls États, elle vise à envoyer un signal fort qu'une large coalition d'acteurs de bonne volonté est prête à agir pour parvenir à une économie résiliente et bas carbone, pour mobiliser d'autres acteurs à s'y engager à leur tour.

L'Agenda des Solutions s'inscrit dans le prolongement du Sommet de New York organisé par le Secrétaire Général des

¹³ N. Boucquey, B. Lode, M. Dehnen, « Passing and Implementing Domestic Climate Legislation under the 2015 Agreement », *CCLR*, n°3, 2014, p. 156.

¹⁴ UNEP, *Climate commitments of subnational actors and business. A quantitative assessment of their emission reduction impact*, June 2015, p. vi ; Voir UNEP, *The Emissions Gap Report 2014*, consulté le 11 juin 2015.:
<<http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/>>.

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

Nations Unies en septembre 2014, qui a montré l'émergence d'un espace dans lequel des entreprises, des villes et des régions pouvaient développer des partenariats en matière d'action climatique. Des initiatives qui présentent une forte dimension infranationale sont aussi apparues dans plusieurs secteurs, notamment ceux des transports, de la gestion des déchets, de l'énergie et de la résilience.

La COP21 à Paris offre une opportunité sans précédent de mobiliser encore davantage les acteurs non étatiques engagés au niveau local et territorial (notamment des entreprises, des organisations de la société civile, le monde académique, des citoyens et des autorités locales) pour annoncer de nouveaux engagements d'ici à 2020 et au-delà. L'année 2015 aura été jalonnée de grandes conférences où des coalitions d'acteurs ont affiché cette volonté, notamment les entreprises au « Business Climate Days » en mai à Paris, les collectivités locales et territoriales au « Sommet Mondial sur le Climat et les Territoires » début juillet à Lyon, et la conférence « Our Common Future Under Climate Change » au siège de l'UNESCO en juillet à Paris également. Le Conseil Mondial des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) sera accueilli par la Mairie de Paris, en décembre, en marge de la COP21.

Pour préparer et reconnaître ces annonces, une plateforme commune a été développée, la plate-forme NAZCA pour « Non-State Actor Zone for Climate Action », destinée à enregistrer l'ensemble de ces engagements¹⁵. Une telle plateforme permet de garantir un caractère parfaitement inclusif étant donné que l'ensemble des acteurs locaux, aussi bien les

¹⁵ Voir <<http://climateaction.unfccc.int>> consulté le 8 juillet 2015.

COP 21 ?

maires que les gouverneurs, les porteurs d'initiatives, les réseaux de villes et de régions ou les entreprises peuvent s'y inscrire et y valoriser leur action.

Ces engagements ne doivent pas conduire à des doubles comptes de population d'une part et de réductions d'émissions d'autre part, entre elles, comme c'est parfois le cas de certaines initiatives des villes et des régions, où une même collectivité peut participer à plusieurs d'entre elles en même temps, mais aussi avec les contributions nationales à l'égard desquels on peut d'abord espérer un effet de levier sur le niveau d'ambition national. La plateforme NAZCA tient compte de ce risque de double compte, en inscrivant les engagements individuels des acteurs tout en mentionnant leur appartenance à des réseaux.

La Présidence française de la COP21 compte beaucoup sur cet Agenda des Solutions, annoncé comme le quatrième pilier de « l'Alliance de Paris pour le climat », pour mobiliser tous les acteurs possibles, mais aussi pour ... compenser la faiblesse des contributions nationales proposées.

Pour avoir un impact significatif, ces engagements devraient chercher à respecter quatre principes : l'inclusivité, une approche axée sur la transformation, la flexibilité (les engagements peuvent ainsi prendre une forme adaptée aux capacités et besoins respectifs, selon qu'ils émanent d'acteurs du Nord ou du Sud), et la transparence (grâce au suivi par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin d'assurer leur crédibilité)

Différents niveaux d'engagement sont attendus, notamment en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, avec

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

des échéances variables en fonction du degré de maturité, idéalement 2020, 2030 et une ambition de long terme à 2050.

Lors de la COP21, la France organisera conjointement avec le Pérou, le Secrétaire général de l'ONU et le Secrétariat de la CCNUCC une journée d'action de haut niveau consacrée à la présentation des principaux engagements des acteurs non étatiques et des partenariats élargis.

Quelles perspectives pour la COP21 ?

L'accord de Paris n'est qu'un des éléments de « l'Alliance de Paris pour le Climat » que propose la Présidence française de la COP21, avec les contributions nationales (2^{ème} pilier), le Paquet financement (3^{ème} pilier) et l'Agenda des Solutions (4^{ème} pilier). Mais cet accord devrait être l'élément central du régime international sur le climat pour l'après 2020 qui doit être adopté à Paris au mois de décembre 2015.

Bien qu'il soit impossible de prédire le résultat de la COP21 au jour de la publication de cet ouvrage, il est possible de donner une vision prospective de ce que pourraient être la forme, la structure et le contenu de cet accord de Paris. Les négociations en cours aussi bien que leur historique donnent des indices sur le champ des résultats possibles.

De ce point de vue, il apparaît clairement que cet accord doit remplir un certain nombre de fonctions, qui peuvent sembler antinomiques ou difficilement conciliables à première vue. Dès lors qu'il est prévu par la feuille de Route de Durban qu'il doit être « *applicable à tous* », l'accord doit être le résultat d'un compromis permettant de trouver un équilibre entre ces fonctions qui puisse être acceptable par tous.

COP 21 ?

Cet accord doit être durable, pour inscrire la volonté d'engagement dans le temps de la communauté internationale d'être à la hauteur de l'ambition environnementale qu'exige l'objectif dit « 2°C » et sortir de l'impasse d'une négociation perpétuelle, génératrice d'incertitudes, et ne donnant pas le signal clair d'une orientation vers une société bas carbone et résiliente aussi bien aux entreprises qu'aux citoyens.

Il doit également être dynamique pour relever, de manière continue ou régulière, un niveau d'ambition qui ne sera pas suffisant avec les premières contributions nationales, en tenant compte d'une nécessaire différenciation entre pays développés et pays en développement, laquelle doit elle-même être pensée de manière évolutive.

Cet accord doit être aussi flexible, pour assurer un niveau élevé de participation des pays, tout en étant juste et équitable pour tenir compte des circonstances nationales et des capacités respectives des pays, notamment de celles des pays les moins avancés ou les plus vulnérables.

Par ailleurs, cet accord doit répondre à certains besoins, le plus tôt possible, pour réaliser la transformation vers une économie faiblement ou non carbonée et résiliente au changement climatique. Notamment, l'accord doit envoyer un signal clair et sans équivoque que cette transformation est non seulement nécessaire, mais indispensable, pour répondre aux besoins de l'humanité de manière soutenable. Pour cela, il doit être guidé par la volonté de l'ensemble des pays, laquelle doit être d'abord déterminée par la science. Cela implique que l'accord organise la connexion entre les engagements pris par les États dans leurs contributions nationales avec « l'économie réelle » et les acteurs non-étatiques, publics et privés, qui seront les chevilles

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

ouvrières de la transformation, par les financements, le transfert de technologies et le renforcement des capacités. À cette fin, l'accord doit leur assurer une certaine prévisibilité, pour les conduire à accélérer les investissements qui intègrent cette transformation, tant pour réduire les émissions que pour s'adapter aux impacts négatifs des changements climatiques y compris en permettant aux États d'utiliser le prix du carbone comme outil d'incitation. En mobilisant les acteurs non-étatiques dans l'Agenda des Solutions, la COP21 prépare cette connexion, mais celle-ci devrait être stimulée dans la durée par l'accord lui-même.

Ensuite l'accord doit contribuer à défragmenter le complexe de régime sur le climat, en jetant les ponts avec d'autres enceintes ou forums, pour y stimuler l'action, il doit jouer le rôle d'un catalyseur où pourront être reconnus tous les efforts.

Enfin, l'accord doit être fondé sur des règles auxquelles tous devront obéir, pour assurer la transparence y compris pour la comptabilisation des réductions d'émissions avancées pour tenir sa contribution, pour créer de la confiance dans le régime lui-même et les opportunités de coopération qu'il offre, mais également dans les relations entre États, en responsabilisant sans punir, en stimulant de manière équitable, en fonction des capacités de chacun d'eux.

En partant des fonctions ainsi considérées que doit remplir l'Accord de Paris, il est possible de dégager plusieurs scénarios, en procédant par élimination et déduction.

Tout d'abord, on peut aisément exclure que l'accord de Paris ressemble au Protocole de Kyoto, dans sa manière de différencier et de fixer des engagements juridiquement

COP 21 ?

contraignants pour les seuls pays développés, engagements inscrits dans un traité et assortis d'un contrôle assez intrusif du respect voire de sanctions du non-respect.

Pour autant, il n'est pas exclu que l'accord de Paris soit un traité au sens du droit international public. De nombreux États sont en faveur de cette option. Mais si l'accord prend la forme d'un traité, les contributions nationales risquent fort de ne pas y figurer. Il est clair que la forme juridique de l'accord et le contenu de celui-ci sont étroitement liés. On peut sans grand risque supposer que l'accord de Paris sera adopté sous les auspices de la CCNUCC et non en dehors du champ conventionnel, ce qui détermine non seulement la forme juridique, mais également le contenu de celui-ci, dès lors qu'il sera une forme de *lex specialis* de la Convention. Cela n'entraîne pas forcément une hiérarchie des normes, mais impose une mise en cohérence entre le contenu de l'accord de Paris et la Convention, ainsi qu'avec les mesures déjà prises pour l'application de cette dernière, notamment les instruments des Accords de Cancún, et plus généralement, l'ensemble de « l'acquis ».

Il est encore possible d'envisager l'adoption d'un instrument juridiquement obligatoire, en l'occurrence un protocole à la CCNUCC qui ne porterait probablement pas ce nom-là pour ne pas froisser les Américains pour qui cela ressemblerait trop à un Kyoto II. Les Américains souhaiteraient un *executive agreement*, dont la mise en œuvre peut relever du seul pouvoir exécutif au regard de leur droit constitutionnel (et donc permettre d'éviter un veto du Sénat au moment de la ratification). L'Union européenne, l'Association Indépendante des pays d'Amérique Latine et des Caraïbes (AILAC), le

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

groupe Africain ainsi que les petits États insulaires se sont exprimés en faveur de cette forme juridique, qui aurait pour principal avantage d'engager les pays au niveau international et national, de fait de la ratification ou de l'approbation, sur le long terme, pour autant qu'il ne soit pas besoin de l'amender à chaque cycle de contributions comme c'était le cas du Protocole de Kyoto. Il est possible, de ce point de vue, de prévoir des procédures simplifiées de révision ou encore d'inscrire les contributions nationales hors du champ de l'accord. Inscrire les contributions nationales dans une ou plusieurs annexes de l'Accord de Paris lui-même aurait pour effet de les rendre juridiquement obligatoires, ce qui responsabiliserait les pays et faciliterait le contrôle du respect des engagements au niveau international. Mais, outre le fait que les contributions sont très diverses et difficilement comparables, il est plus que probable qu'elles ne seront pas finalisées à Paris. Certaines d'entre elles restent imprécises, notamment sur la manière de comptabiliser le secteur de l'agriculture, de la forêt et de l'utilisation des terres (AFOLU) ou encore sur le volume de réductions obtenues par le marché carbone. Par ailleurs, bon nombre de contributions des pays en développement comportent un volet adaptation d'une part et sont conditionnées à la fourniture d'un soutien financier conséquent d'autre part ; les pays développés ne sont pas très favorables à inscrire cela dans un traité. Dès lors, on peut raisonnablement penser que les contributions seront inscrites en dehors de l'accord, probablement dans un registre tenu par le Secrétariat. La Présidence française de la COP21, en faisant des contributions le deuxième pilier de l'Alliance de Paris pour le climat, figurant donc à côté de l'accord lui-même, semble avoir déjà opté pour cette approche.

COP 21 ?

Il est tout à fait possible, malgré tout, même dans cette configuration, que l'accord rende le respect de ces contributions *obligatoire*.

On peut également déduire de la lenteur et des difficultés des négociations qu'il ne sera pas possible de se mettre d'accord sur l'ensemble des options visées par le texte officiel de négociation dit « texte de Genève » (136 pages en langue française). L'Accord de Paris devrait être plutôt un texte court, négociable en peu de temps au niveau des Chefs d'États et de gouvernements, sur le modèle de l'Accord de Copenhague.

Après un préambule qui pourrait témoigner d'une vision partagée pour renforcer la coopération pour lutter contre le changement climatique, le contenu de l'accord de Paris pourrait être structuré autour de a) des objectifs globaux quantitatifs et/ou qualitatifs en matière d'atténuation et d'adaptation, b) des principes généraux pour mettre en œuvre les contributions et évaluer les efforts réalisés en tenant compte de l'équité, non par des critères qui seraient impossibles à négocier, mais à travers un cadre dédié, c) un ensemble de règles pour mesurer, communiquer et vérifier les émissions, comptabiliser les réductions et organiser la coopération de manière transparente, d) un mécanisme de contrôle du respect des règles et des engagements et e) une série de dispositions renvoyant à des processus et modalités de mise en œuvre des principes et règles ainsi énoncées dans les années à venir, avant 2020.

La conférence de Paris devra quoi qu'il en soit apporter des réponses nouvelles, ou bien elle marquera la fin des espoirs placés dans le processus onusien. Il convient en effet de mettre fin au « *schisme de réalité* » qui voit un « *décalage croissant entre, d'un côté, une réalité du monde, celle de la globalisation*

SANDRINE MALJEAN-DUBOIS ET MATTHIEU WEMAËRE

des marchés, de l'exploitation effrénée des ressources d'énergie fossiles et des États pris dans une concurrence économique féroce et s'accrochant plus que jamais à leur souveraineté nationale et de l'autre, une sphère des négociations et de la gouvernance qui véhicule l'imaginaire d'un 'grand régulateur central' apte à définir et à distribuer des droits d'émission, mais de moins en moins en prise avec cette réalité extérieure »¹⁶.

Les scientifiques sont clairs. C'est aujourd'hui qu'il faut agir, et les États qui ont maintenu ce processus onusien sous perfusion pendant de longues années devront assumer, à Paris, fin 2015, leur part de responsabilité. "...*If not us, then who? If not now, then when? If not here, then where?*" déclarait, les larmes aux yeux, lors de la Conférence de Doha, Naderev Saño, le chef de délégation des Philippines, ravagée peu avant par le typhon Bopha.

La COP21 ne sera certainement pas un point d'aboutissement. Mais elle devra marquer un nouveau départ.

¹⁶ A. Dahan Dalmedico, S. Aykut, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sc. Po, Paris, 2015, p. 399-400.

Extrait de l'ouvrage :
Cop21 La diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015
de Sandrine Maljean Dubois et Matthieu Wemaëre

EAN : 978-2-233-00762-9
éditions A.Pedone 2015

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Liste des encadrés

N°1 – L'effet de serre.....	13
N°2 – Les réfugiés climatiques	24
N°3 – Le Fonds pour l'environnement mondial.....	61
N°4 – Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et les changements climatiques	78
N°5 – Les catégories d'unités de réduction ou crédits du Protocole de Kyoto.....	90
N°6 – Le Protocole de Kyoto crée-t-il les conditions d'une appropriation de l'atmosphère au profit des pays industrialisés ?.....	93
N°7 – Les « marchés volontaires » du carbone	102
N°8 – Correspondance et « fongibilité » entre les différentes unités de réduction	106
N°10 – Les deux voies de négociations.....	179
N°11 – La REDD	230
N°12 – Les émissions liées aux combustibles de soute.....	291

Liste des tableaux

Tableau n°1 – Engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions au titre du Protocole de Kyoto.....	81
--	----

Liste des schémas

Schéma n°1 – Les relations entre les registres nationaux, européen et internationaux	122
Schéma n°2 – La neutralité carbone	165
Schéma n°3 – Les trois voies de négociation	256