

LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE DU CLIMAT ET LE MULTILATERALISME : QUELS DEFIS ?

Yves PETIT¹

« Il ne sert à rien à l'homme de gagner
la Lune s'il vient à perdre la Terre »

François Mauriac, Bloc-notes, juillet 1969

La COP 21, en réalité la COP 21 - CMP 11, c'est-à-dire la 21^e conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la 11^e réunion des Parties au Protocole de Kyoto vont se dérouler au parc du Bourget près de Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015. Cette 21^e Conférence, qui est donc appelée couramment la COP 21, suscite d'énormes attentes. Le Conseil de l'Union européenne a souligné son « importance cruciale », et affirmé que la COP 21 « *doit marquer une étape historique pour renforcer l'action collective mondiale et accélérer le passage de la planète à une société produisant peu de carbone et résiliente au changement climatique*² ».

La question climatique est en effet inscrite à l'agenda mondial depuis un peu plus d'une vingtaine d'année et « *un processus multilatéral de gouvernance s'est mis en place pour le traiter* ». Cette gouvernance, qui est « devenue obèse », n'a pas permis une véritable avancée en matière de lutte contre le changement climatique et fait l'objet de critiques récurrentes. Il est vrai qu'il est très difficile de porter un jugement sur le « *bilan d'une gouvernance, organisée autour de rendez-vous planétaires réguliers, qui suscite autant d'attentes qu'elle crée de désillusions, même si elle a pourtant contribué à une relative prise de conscience mondiale*³ ». Les questions environnementales ont en effet cette particularité d'être rythmées par de grandes

¹ Professeur à l'Université de Lorraine ; Faculté de Droit de Nancy, IRENEE, EA 7303 ; Responsable du Pôle Droit européen de l'IRENEE ; Responsable du Master 2 « Droit de la construction européenne ».

² Conseil « Environnement » du 18 sept. 2015, Position de l'UE en vue de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques, Communiqué de presse 657/15, 18 sept. 2015.

³ S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Sciences Po. Les Presses, Paris, 2014, pp. 9-10 (Selon les auteurs, en science politique, la notion de gouvernance renvoie au fait de « gouverner sans gouvernement », c'est-à-dire à des situations caractérisées par des négociations complexes et multi-échelles entre administrations, parties prenantes et acteurs de la société civile).

conférences qui parviennent plus ou moins bien à élaborer et à coordonner une action collective internationale. Il n'existe en effet aucun « gouvernement mondial », et la mise au point d'un régime climatique international permettant d'agir de manière concrète et efficace contre le réchauffement de la planète passe forcément par de longues négociations, par des « rounds » de négociations entre les Etats de la planète.

Par ailleurs, la gouvernance mondiale ou internationale de l'environnement est également depuis de nombreuses années à la recherche d'un « *cadre institutionnel global centralisant l'ensemble des problèmes de l'environnement*⁴ ». La fragmentation des accords environnementaux multilatéraux⁵ entraîne un morcellement de la gouvernance environnementale, ce qui est synonyme de complexité. La création d'une agence spécialisée des Nations unies, qui pourrait se nommer Organisation mondiale de l'environnement (OME) ou Organisation des Nations unies pour l'environnement (ONUEN) n'est pas pour demain⁶, et la faiblesse de la gouvernance internationale de l'environnement est appelée à durer, de même que sa fragmentation et son incohérence. En 2012, à Rio, « *les Etats ont seulement admis qu'il était nécessaire de transformer le PNUE afin qu'il soit une vraie agence de l'environnement et du développement durable*⁷ ». Quoiqu'il en soit, « *l'impératif de gouvernance*⁸ » est bel et bien réel dans le domaine environnemental, et « *il ne faut pas négliger cette dynamique multilatérale qui s'est exprimée notamment à travers l'élaboration de nouvelles conventions, la promotion d'enjeux sociaux internationaux, la mise en place de grandes conférences thématiques internationales et l'essor de ce que Kofi Annan appelait le "polylatéralisme", qui permettait d'associer au système onusien des acteurs non étatiques comme les ONG, les grands firmes multinationales, voire l'opinion publique internationale*⁹ ». Ces grandes conférences mondiales constituent indéniablement une expression de « *la dimension globale du multilatéralisme*¹⁰ ».

⁴ M. Bedjaoui, *L'humanité en quête de paix et de développement (II)*. Cours général de droit international public (2004), *RCADI*, 2006, Tome 325, p. 339.

⁵ V. Y. Petit, « Les risques environnementaux globaux et les transformations de la souveraineté », *SFDI*, Colloque de Nancy, *L'Etat dans la mondialisation*, Pedone, Paris, 2013, p. 198 et s.

⁶ Sur cette question, v. not. PNUE, *Gouvernance internationale en matière d'environnement*. Rapport du directeur exécutif, UNEP/IGM/1/2, 4 avril 2001 ; Ph. Le Prestre, B. Martimort-Asso, « Les questions soulevées par système de gouvernance internationale de l'environnement », *Idées pour le débat*, n° 12/2004, IDDRI, 44 p.

⁷ C. Huglo, « Rio + 20 : quel bilan pour l'évolution du droit de l'environnement ? », *Environnement*, août 2012, Etude 11, n° 61.

⁸ B. Badie, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, La Découverte, Paris, 2011, p. 157.

⁹ B. Badie, *Nouveaux mondes. Carnets d'après Guerre froide*, Le Monde – CNRS Editions, Paris, 2012, p. 161.

¹⁰ C. Tenenbaum, « Une diplomatie globale : conférences et sommets mondiaux », in B. Badie et G. Devin (dir.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Editions La Découverte, Paris, 2007, p. 77.

Dès 1988, l'AGNU a attiré l'attention de la communauté internationale sur la protection du climat mondial : « *persuadée que l'évolution du climat touche l'ensemble de l'humanité et que la question doit être abordée dans un cadre mondial, de manière à tenir compte des intérêts vitaux de l'humanité tout entière* », elle a considéré « *l'évolution du climat comme une préoccupation commune de l'humanité, le climat étant l'une des conditions essentielles de la vie sur terre*¹¹ ». La dernière encyclique du Pape « *Laudato si* » sur l'écologie humaine mentionne également que « *le climat est un bien commun, de tous et pour tous (...)* » et que le changement climatique « *est un problème global aux graves répercussions environnementales, sociales, économiques, distributives, ainsi que politiques, (...)*¹² ». Il est en effet certain que les négociations climatiques internationales sont peut-être plus fondamentalement économiques qu'environnementales. On ne peut pas faire abstraction du fait que l'évolution du climat n'apparaît pas seulement comme une question d'environnement, car c'est également un problème de développement. Il est certain que « *les négociations sur le climat ne portent pas seulement sur la réduction des émissions, mais aussi sur le droit au développement*¹³ ». En d'autres termes, « *le changement climatique est intimement lié aux questions de développement et aux relations Nord-Sud*¹⁴ ».

En dépit des difficultés rencontrées par les acteurs de cette gouvernance mondiale pour élaborer un régime international du climat, le changement climatique n'est nié par presque plus personne et l'urgence climatique ne fait maintenant aucun doute. Les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat (GIEC)¹⁵, notamment son rapport de synthèse, paru en octobre 2014 et qui constitue son cinquième rapport d'évaluation sur l'évolution du climat, font nettement ressortir qu'il faut agir dès aujourd'hui en déployant des politiques d'une envergure sans commune mesure avec les initiatives prises jusqu'à maintenant. Les efforts actuels sont insuffisants pour limiter la hausse de la température mondiale au-delà de 2 ° C, afin d'éviter un emballement catastrophique des dérèglements climatiques. Il se pourrait que ce seuil de 2 ° C soit franchi dès 2030 et que le réchauffement soit compris dans une fourchette de 3,7 ° C à 4,8 ° C en 2100¹⁶. L'urgence climatique ne peut donc plus être niée. La COP 21 doit de ce fait

¹¹ Résolution 44/53, Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures, 6 déc. 1988.

¹² Encyclique « *Laudato si* (Loué sois-tu) », 18 juin 2015, §§ 23 et 25.

¹³ S. Narain et V. Deville-Fradin, « Climat : l'injustice faite au Sud », *Politique étrangère*, 2015/2, p. 70.

¹⁴ S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 58.

¹⁵ Ils sont disponibles sur : https://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml

¹⁶ V. not. B. Deflesselles, J. Lambert, et A. Leroy, Rapport d'information n° 2391 sur les négociations internationales relatives au changement climatique, Ass. Nat., commission des affaires européennes, 25 nov. 2014, pp. 15 et s. (Avec les contributions nationales connues un peu moins de 50 jours avant le début de la Conférence de Paris, il s'avère qu'elles conduisent à des émissions d'environ 56 gigatonnes d'équivalent CO2 d'ici 2030, soit

permettre l'adoption d'un « *cadre nouveau, permettant de résoudre les deux questions de fond sur lesquelles achoppe la négociation climatique depuis le démarrage : celle de la coordination internationale requise pour protéger le bien commun planétaire qu'est le climat, et celle de l'équité dans la répartition des efforts à consentir*¹⁷ ». Elle doit par conséquent réussir à relever deux défis majeurs et à les concilier : d'une part, parvenir à adopter un futur accord climatique ambitieux (I) et, d'autre part, faire en sorte qu'il soit un cadre commun d'action équitable et juste (II).

I. LE DEFI DE L'ELABORATION D'UN REGIME INTERNATIONAL DU CLIMAT AMBITIEUX

Depuis l'adoption de la CCNUCC en 1992, l'objectif ultime de la Convention et des différents instruments formant le régime international du climat est toujours identique : il « *est de stabiliser, (...), les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. (...)*¹⁸ ». Sans exagération, cet objectif de stabilisation paraît à l'heure actuelle largement hors d'atteinte, d'autant que l'Union européenne (UE) et les Etats qui sont engagés dans l'application de Protocole de Kyoto, spécialement de son « Acte 2 » qui s'étend de 2013 à 2020, « *ne représentent que 13 % environ des émissions mondiales de CO2 en 2011* », ce qui implique que l'ambition environnementale du Protocole ne possède « *qu'une valeur symbolique*¹⁹ ».

On ne peut donc que constater les faiblesses du Protocole et, en dépit des critiques à son égard, juger positif le progrès réalisé par « *l'accord libre-service*²⁰ » de Copenhague de la fin de l'année 2009, qui fixe pour la première fois un objectif de long terme, qui est de limiter la

6 gigatonnes de plus que le haut de la fourchette du dernier Rapport du GIEC, ce qui conduirait à un réchauffement de 2,7 ° C à l'horizon 2100, v. S. Roger, « Climat : l'effort des pays est réel mais insuffisant », *Journal Le Monde*, 3 octobre 2015, p. 8).

¹⁷ C. de Perthuis, R. Trotignon, *Le climat, à quel prix ? La négociation climatique*, Odile Jacob, Paris, 2015, p. 37.

¹⁸ CCNUCC, art. 2 (Texte in L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, M. M. Mbengue, C. Romano, *Protection internationale de l'environnement*, Pedone, Paris, 2005, p. 394 et s.). Cet objectif de stabilisation est rappelé dans l'Appel de Lima de décembre 2014 en faveur de l'action climatique (Décision 1/CP.20, point 9).

¹⁹ S. Maljean-Dubois et M. Wemaëre, « Les résultats de la Conférence de Doha sur le climat : un processus de négociation en ordre de marche, des efforts concrets de réduction insuffisants », *Environnement et développement durable*, févr. 2013, Etude 5, point 6.

²⁰ C. de Perthuis, R. Trotignon, *Le climat, à quel prix ? La négociation climatique*, op. cit., p. 80.

hausse de la température mondiale à 2° C²¹. La portée politique de ce chiffre doit également à l'UE, car tant la Commission que le Conseil européen ont affirmé dès le début de l'année 2007 qu'il était indispensable d'agir vigoureusement contre le changement climatique et d'atteindre l'objectif stratégique de limitation du réchauffement de la planète à 2 ° C à l'horizon 2020, par rapport aux niveaux de l'époque préindustrielle²². Ce chiffre devenu presque mythique a ensuite été consacré par les différentes Conférences des parties (COP) « *comme étant l'un des objectifs politiques de la communauté internationale, sans jamais préciser toutefois à quel horizon temporel il se référerait, ce qui laissait la porte ouverte à toutes les controverses et les manipulations*²³ ». La COP de Durban a ainsi noté « *avec une vive préoccupation l'écart important entre l'effet conjugué des engagements des Parties en matière d'atténuation des émissions annuelles mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2020 et les profils d'évolution des émissions globales assurant une perspective raisonnable de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2° C ou 1,5 ° C par rapport aux niveaux préindustriels* », et appelé fort logiquement à « *renforcer le régime multilatéral fondé sur les règles découlant de la Convention*²⁴ ».

Il apparaît ainsi indispensable de parvenir lors de la Conférence de Paris de la fin de l'année 2015 à l'adoption d'un accord ayant « *le plus haut niveau d'ambition possible*²⁵ », d'autant plus que les études scientifiques font ressortir que l'action collective internationale, celle des pays développés et des pays en développement, doit déboucher sur « *des réductions de leurs émissions avant 2020 et revoir de manière plus stricte leurs engagements pour l'après 2020*²⁶ ». Parvenir à ce niveau d'ambition politique est un défi à la fois pour le processus de négociation (A) et pour le droit (B).

²¹ Décision 2/CP.15, Accord de Copenhague, point 1.

²² V. Y. Petit, « Politique européenne de l'énergie et lutte contre le changement climatique. Quelques observations sur la plan "énergie-climat" du 23 janvier 2008 », in C. Flaesch-Mougin (dir.), *La relance de l'Union européenne et la présidence française*, Coll. "Rencontres européennes", Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 165.

²³ A. Dahan, « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité », *Critique internationale*, n° 1/2014, p. 28.

²⁴ Décision 1/CP.17, considérants 2 et 3.

²⁵ Commission, Protocole de Paris – Programme de lutte contre le changement climatique planétaire après 2020, COM (2015) 81 final, 25 févr. 2015, p. 9.

²⁶ A. Faure, « Dynamique mondiale autour de la réduction des gaz à effet de serre », Ramses 2016, *Climat, une nouvelle chance ?*, Dunod, Paris, 2015, p. 53.

A. Un défi pour le processus de négociation

Aborder le processus de négociation climatique signifie s'immerger dans une diplomatie globale régie par le multilatéralisme onusien et rythmée par les grandes conférences mondiales. Depuis plusieurs dizaines d'années, il faut accepter d'admettre que « *les principes fondateurs du multilatéralisme classique se trouvent bousculés : d'un rapport entre Etats, on glisse vers une conception plus inclusive que rend bien l'idée de gouvernance en insérant des acteurs privés de plus en plus nombreux et diversifiés ; d'un ordre fondé sur la coopération multilatérale institutionnalisée, on glisse vers des pratiques plus empiriques construites en fonction de l'évolution des enjeux, de la volonté et de la capacité d'y faire face*²⁷ ». Les risques environnementaux globaux, tout spécialement le changement climatique, rendent en effet indispensable une approche globale, et poussent vers un dépassement de la souveraineté de l'Etat, vers son partage entre une pluralité d'acteurs, tout spécialement en droit international de l'environnement²⁸. Quoi qu'il en soit, avec ses qualités et ses défauts, le multilatéralisme onusien demeure indispensable (1), mais l'organisation de la lutte contre le changement climatique et la volonté de parvenir à un régime international ambitieux font ressortir la faiblesse de la gouvernance du climat et, partant, la dureté de la négociation et de la géopolitique du climat (2).

1. Le multilatéralisme onusien : un processus lent mais nécessaire

Lors de l'adoption de la CCNUCC en 1992, la communauté internationale a opté pour le multilatéralisme comme socle des négociations climatiques internationales. On peut l'appréhender de la manière suivante : « *le multilatéralisme tend à définir un système mondial de coopération dans lequel chaque Etat cherche à promouvoir ses relations avec tous les autres plutôt que de donner la priorité aux actions unilatérales ou bilatérales jugées dangereuses ou déstabilisantes*²⁹ ». Ce multilatéralisme a été confronté à l'émergence de la gouvernance globale, au point que l'on a parfois évoqué un « nouveau multilatéralisme ». Dans les faits, « *la différence entre les deux est finalement assez réduite : le multilatéralisme est institutionnel, la*

²⁷ B. Badie, « La régulation sociale au-delà de la souveraineté des Etats », in P. de Senarclens (dir.), *Maîtriser la mondialisation. La régulation sociale internationale*, Presses de Sciences PO, 2000, p. 73.

²⁸ V. Y. Petit, « Les risques environnementaux globaux et les transformations de la souveraineté », *op. cit.*, p. 186 et s.

²⁹ G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum, Ph. Braud, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, A. Colin, Paris, 1998, p. 174.

"gouvernance globale" est politique³⁰ ». En matière de climat, l'intérêt premier du multilatéralisme est de reposer sur des valeurs universelles s'appuyant sur la Charte des Nations Unies, notamment son préambule. Favorisé par l'accroissement des interdépendances, il permet d'organiser une concertation portant sur le règlement des défis globaux, le plus important étant bien entendu la protection de l'environnement.

Le projet de lutter contre le changement climatique a depuis le début été pris en charge par les institutions prévues par la Convention climat, les deux principales étant le Secrétariat et la Conférence des Parties (COP). Les COP sont effectivement « *le théâtre d'une diplomatie multilatérale, dont le mode de fonctionnement s'apparente à celui d'une assemblée parlementaire*³¹ ». Depuis leur naissance en 1971, elles se sont multipliées. On en compte une « bonne douzaine au niveau mondial », et elles apparaissent comme des « *instruments innovateurs de la gouvernance internationale de l'environnement*³² ». On doit avouer que la COP de la CCNUCC est certainement la plus connue et la plus médiatique ; elle fait toutefois « *l'effet d'un paquebot lent à mouvoir, bien difficile à diriger, bien difficile à faire avancer*³³ ».

Une des raisons, sinon la principale, à l'origine de ses difficultés de fonctionnement est le mode de décision de la COP qui est le consensus. En effet, l'article 18 de la CCNUCC reprend le principe de démocratie onusienne « un pays, une voix ». Cependant les règles de procédure de la COP ne sont pas d'une grande clarté, en raison du désaccord qui persiste sur les règles de vote. Le résultat est que dans les faits, le consensus s'applique pour l'adoption de l'ensemble des décisions. Il faut préciser qu'il consiste en pratique « *à mener la négociation sur les termes d'un projet de résolution jusqu'au point où celui-ci ne soulève plus d'objection majeure de la part d'aucune des Parties* ». A l'évidence, l'application de cette modalité de décision a pour but de garantir le respect de la souveraineté de chaque Etat participant à la COP. Si en matière de consensus, il est de règle que le président de la Conférence se contente simplement de constater l'absence d'opposition, ce procédé revêt « *un inconvénient majeur : il réintroduit la nécessité de l'unanimité dans le processus de prise de décision. Il confère un droit de veto à*

³⁰ A. Novosseloff, « L'essor du multilatéralisme. Principes, institutions et actions communes », *AFRI*, 2002, p. 305.

³¹ S. Maljean-Dubois, M. Wemaëre, *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, Pedone, Paris, 2010, p. 254.

³² P. H. Sand, « Le rôle des Conférences des Parties aux conventions environnementales », SFDI, Colloque d'Aix-en-Provence, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Pedone, Paris, 2010, p. 101.

³³ S. Maljean-Dubois, « Après la Conférence de Lima, quelles perspectives pour la conférence de Paris sur le climat ? », *Energie – Environnement – Infrastructure*, févr. 2015, § 12.

*n'importe quel pays, en mesure dès lors de bloquer l'initiative du reste de la communauté internationale*³⁴ ». La présidence de la COP est également obligée d'ignorer les demandes de certains pays. Elle n'a par exemple pas tenu compte des protestations de la Bolivie lors de la Conférence de Cancun et, lors de la Conférence de Doha, de l'opposition de la Russie aux dispositions sur l'« *air chaud* »³⁵.

La règle du consensus attise évidemment les critiques, l'échec de la Conférence de Copenhague ayant fait nettement ressortir qu'il était indispensable de dépasser une gouvernance climatique reposant sur ce principe du consensus à 195 Etats plus l'Union européenne. Afin de caractériser cette lourdeur onusienne, le Centre Alexandre Koyré a mis en avant les termes de « *fabrique de la lenteur* » pour qualifier « *ce système qui met au cœur des discussions les questions d'organisation procédurale, au détriment de celles relatives à la lutte contre le changement climatique* »³⁶, le risque – avéré – étant de retarder la prise de décisions importantes et de démobiliser l'opinion internationale. Formulé de manière différente, « *le fonctionnement de la gouvernance onusienne, qui a toujours tendance à privilégier le consensus sur les questions de formes et de procédures (plus aisé à atteindre), plutôt que d'affronter les divergences fondamentales qui fâchent, se révèle être une « fabrique de la lenteur* »³⁷. Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, n'a-t-il pas déclaré que « *les négociations climatiques avancent à une vitesse d'escargot* »³⁸ ?

Sans être trop pessimiste, ne doit-on pas admettre que « *c'est face aux grands enjeux et aux drames mondiaux que le multilatéralisme, (...), ne progresse pas, prisonnier qu'il est de la peur des plus puissants de perdre leurs avantages et des plus faibles d'abandonner le symbole de souveraineté auquel ils peuvent encore se raccrocher* »³⁹ ? Il est vrai que si « *la défense contre une pandémie présente un intérêt évident pour chaque pays, les intérêts nationaux sont plus difficiles à définir en matière de climat* »⁴⁰.

³⁴ S. Maljean-Dubois, M. Wemaëre, *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, op. cit., pp. 254-255.

³⁵ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Doha, Varsovie, des conférences de transition vers un accord climatique mondial en 2015 ?, Note d'analyse, n° 7, oct. 2013, p. 12.

³⁶ D. Auverlot, B. Barrau, Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques internationales ?, Note d'analyse n° 305, novembre 2012, Centre d'analyse stratégique, p. 4.

³⁷ A. Dahan, « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernementalité », op. cit., p. 32.

³⁸ Journal Le Monde, 27 août 2015, p. 6.

³⁹ B. Badie, *Nouveaux mondes. Carnets d'après Guerre froide*, op. cit., p. 18.

⁴⁰ J. Lesourne, « Le changement climatique. Des faits aux négociations », Ramses 2016, op. cit., p. 41

En dépit de sa complexité et de la faiblesse de ses résultats, le processus de la négociation climatique n'est pas dénué de pertinence et d'avantages. Il permet d'assurer un suivi de l'action des Etats en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Il suscite chaque année l'intérêt des médias, des décideurs et de l'opinion publique. Il assure la participation des pays les plus pauvres et les plus vulnérables aux répercussions des changements climatiques⁴¹. Du fait de la démocratie onusienne, il est indéniable que les petits pays « *évoluent naturellement plus aisément dans le contexte multilatéral que les puissants* » et, si le multilatéralisme demeure sous le feu des critiques en raison de sa lenteur, il ne faut pas perdre de vue qu'« *il est avant tout une action de long terme, et il doit au demeurant le rester*⁴² ». Il est exact d'affirmer que « *le cadre multilatéral introduit nombre de contraintes qui semblent faire perdre du temps. Mais renoncer à ce cadre ne serait-ce pas s'exposer à des risques bien plus grands ?* »⁴³. En dépit de ses avatars, le multilatéralisme confère sans aucun doute une légitimité aux décisions ou accords adoptés par les COP.

2. Une gouvernance faible (ou molle) face à une géopolitique dure

Les importantes difficultés de la négociation climatique internationale ne sont un secret pour personne. Plusieurs de ses caractéristiques permettent de le comprendre aisément.

Il faut tout d'abord relever l'existence de logiques de confrontations entre différents groupes de pays et l'insuffisance de comportements laissant place à la coopération. La géopolitique en matière climatique est en effet d'une grande complexité. Il est toutefois possible de recourir à deux critères pour différencier les participants à la négociation climatique : le degré de développement, qui se matérialise par une opposition entre les pays développés riches et les pays en développement (les pays émergents ont quelque peu modifié ce diptyque) ; les pays dont l'économie dépend de la production et de l'exportation des énergies fossiles (avec la rente qui y est associée)⁴⁴.

⁴¹ D. Auverlot, B. Barrau, Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques internationales ?, *op. cit.*, p. 10.

⁴² A. Novosseloff, « L'essor du multilatéralisme. Principes, institutions et actions communes », *op. cit.*, p. 311-312.

⁴³ C. de Perthuis, R. Trotignon, *Le climat, à quel prix ? La négociation climatique*, *op. cit.*, p. 127.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 29-30.

Ensuite, un constat s'impose : celui de l'existence d'une « gouvernance molle » en matière climatique qui peut s'expliquer aisément, car « *cela se résume par une idée simple : toute décision pris lors d'une COP doit être adoptée par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité* ». Cette faiblesse de la gouvernance, ainsi que le souhait majoritairement partagé de vouloir parvenir à l'adoption d'un régime juridique du climat qui soit ambitieux, doit également faire face « *à une géopolitique dure, c'est-à-dire à des intérêts nationaux fortement divergents*⁴⁵ ». A l'analyse, il s'avère donc que si la gouvernance devient « de plus en plus multipolaire », elle reste « *toujours aussi stato-centrée*⁴⁶ », certains Etats en quête de développement et quelques grands Etats, comme les Etats-Unis, se montrant « souverainistes » et n'entendant « *à aucun prix aliéner le droit de se développer sans contrainte d'aucune sorte*⁴⁷ ».

Pour tenter d'arrondir les angles et concilier les positions multiples et divergentes, en l'absence d'une structuration internationale de la gouvernance environnementale, la gouvernance du climat est devenue non seulement une gouvernance multi-niveaux (ou *multi-level*), mais également une gouvernance « multi-acteurs⁴⁸ ». On assiste de ce fait à une « *adaptation continue de l'outil diplomatique en vue de la participation la plus large possible (les fameuses parties prenantes ou stakeholders), (ce qui) donne une indéniable légitimité aux processus d'élaboration et d'application du droit international de l'environnement, (...)* ». Cette gouvernance *new-look* se caractérise également par un « *foisonnement de forums parallèles, généraux ou spécialisés, à composition plus ou moins limitée et dotés de pouvoirs variés de décision ou de recommandation, (et) il est parfois difficile de savoir à quel moment, et entre quelles parties prenantes exactement, se cristallisent les consensus*⁴⁹ ». De cette façon, le *off* des COP est devenu le « poumon du processus » de négociation de même que les « *side events* », qu'il est possible de définir comme des « *forums d'expertise et des lieux de*

⁴⁵ G. Finchelstein et E. Stetter, « COP 21 : petit manuel de gouvernance et de géopolitique du climat », 18 févr. 2015, disponible sur : <http://www.euractiv.fr/sections/climat-environnement/cop-21-petit-manuel-de-gouvernance-et-de-geopolitique-du-climat-312189>

⁴⁶ S. Messina, « L'Union européenne au sein de la gouvernance climatique internationale. Un sursaut à la COP 21 de Paris ? », Pour la solidarité, European think & do tank », Note d'analyse mars 2015, disponible sur : http://coalitionclimat21.org/sites/default/files/lue_au_sein_de_la_gouvernance_climatique_internationale_-_un_sursaut_a_la_cop_21_de_paris_0.pdf

⁴⁷ M. Bedjaoui, L'humanité en quête de paix et de développement (II), *op. cit.*, p. 352.

⁴⁸ S. Messina, L'Union européenne au sein de la gouvernance climatique internationale..., *op. cit.*, p. 7

⁴⁹ E. Canal-Forgues, « Propos introductifs », in E. Canal-forgues (dir.), *Démocratie et diplomatie environnementales. Acteurs et processus en droit international*, Pedone, Paris, 2015, pp. 14 et 17.

*brassage*⁵⁰ ». Plus de 40 000 personnes ont participé à la Conférence de Copenhague en 2009, et on en attend un nombre similaire à la Conférence de Paris de la fin de l'année 2015.

Ce qui caractérise toutefois avant tout la diplomatie climatique est un activisme diplomatique des pays en développement, qui est illustré par « *le dépassement de la construction bipolaire des accords environnementaux et par la logique des clubs*⁵¹ ». Sans être exhaustif à cet égard, il est indispensable de mentionner le G 77 plus la Chine, qui regroupe 133 pays en développement. Des sous-groupes s'y affirment de plus en plus en raison de son caractère hétéroclite : les pays de l'OPEP ; le Groupe Afrique ; le groupe des Etats-îles ; les PMA (pays les moins avancés) ; les BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine), incarnation des pays émergents. D'autres coalitions existent : l'AOSIS (Alliance des petits Etats insulaires regroupant 42 îles au total) ; les PEID (petits Etats insulaires en développement) ; l'AMCC (l'Alliance mondiale contre le changement climatique)⁵² ; la coalition des pays avec des forêts fluviales (*Coalition for Rainforest Nations*). Une dernière coalition de pays aux vues similaires est celle des LMDC (*Like-Minded Developing Countries*)⁵³. Cette multiplication des sous-groupes fait apparaître le G 77 comme « *une "superstructure" abritant de nombreux ensembles régionaux ou thématiques*⁵⁴ », mais permet « *de développer des dynamiques de négociation, qui se rapprochent des comportements ou de l'activité de lobbying*⁵⁵ ».

En tirant les enseignements de la Conférence et de l'Accord de Copenhague, de manière unanime, l'ensemble des observateurs s'accordent pour admettre la naissance d'un « G 2 ». Sans contestation possible, l'Accord obtenu lors de cette COP 15, qui n'est qu'une décision politique, « *constitue avant tout la consécration d'un couple des deux puissances mondiales en concurrence majeure, Etats-Unis et Chine, (...)*⁵⁶ ». Et l'ombre de ce « G 2 » « *plane plus que*

⁵⁰ S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, op. cit., pp. 115-116 ; v. égal. D. Auverlot, B. Barrau, *Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques internationales ?*, op. cit., p. 4.

⁵¹ M.-O. Hamrouni, « La participation des pays en développement aux accords environnementaux », in E. Canal-forgues (dir.), *Démocratie et diplomatie environnementales. Acteurs et processus en droit international*, op. cit., p. 44.

⁵² L'AOSIS, l'AMCC et les PEID regroupent les Etats qui sont les plus vulnérables faces aux conséquences du réchauffement climatique (Sur les PEID, v. F. Aumond, « Les petits Etats insulaires en développement », *RGDIP*, 2015, pp. 605-632).

⁵³ V. not. S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 41 et s.

⁵⁴ S. Roger, « Climat : le G 77, poids lourd des négociations », *Journal Le Monde*, 23 octobre 2015.

⁵⁵ M.-O. Hamrouni, « La participation des pays en développement aux accords environnementaux », op. cit., p. 45.

⁵⁶ S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 335.

*jamais sur les négociations*⁵⁷ » climatiques, ce qui incline à penser qu'« *il existe en effet une dynamique sino-américaine : les Etats-Unis et la Chine se parlent et sont entrés (...) dans une coopération concrète, notamment dans les domaines de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions des véhicules*⁵⁸ ». La conséquence est que « *multilatéralisme devient très clairement subordonné à la bipolarité sino-américaine*⁵⁹ ». Cette bipolarité est d'ailleurs « sélective », car si les Etats-Unis et la Chine forment un « *tandem inattendu sur le climat*⁶⁰ », les Etats-Unis et douze pays sont parvenus à un accord de principe sur le Partenariat transpacifique (TPP), mais la Chine reste en dehors de cet accord de libre-échange.

Afin de parvenir à un accord universel et/ou ambitieux, la négociation climatique exige également de la souplesse. En vue de la préparation de la COP 21, L. Tubiana, Ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique et Représentante spéciale pour la COP 21 précise ainsi que la France organise « *des réunions informelles afin de faire le point sur les divergences et de rapprocher les points de vue. (...) Ces rencontres ont lieu à différents niveaux : négociateurs, ambassadeurs ou ministres. (...)*⁶¹ ». A titre d'illustration, afin de tenter de consolider le texte de l'accord de Paris en préparation et le ramener à un volume acceptable, deux *co-chairs*, A. Djoghlaoui et D. Reifsnnyder ont été désignés pour superviser les négociations⁶².

Si l'on tente de tirer quelques enseignements de cette gouvernance du climat, elle traduit sans doute une « *crise du multilatéralisme climatique*⁶³ », qui se caractérise par plusieurs évolutions. Le bilatéralisme sino-américain s'est accompagné lors de la Conférence de Copenhague d'« *approches minilatéralistes* », car les deux principaux émetteurs de GES de la planète « *n'ont négocié qu'avec les principales économies émergentes en court-circuitant tous les autres acteurs (dont les européens) (et) ont nui à la légitimité de la CCNUCC* ». La préférence pour des enceintes de négociation extérieures à l'ONU, comme le G 20 représente un autre aspect de

⁵⁷ D. Auverlot, B. Barrau, « De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique », Centre d'analyse stratégique, Note d'analyse n° 213, févr. 2011, p. 5.

⁵⁸ B. Deflesselles, J. Lambert, et A. Leroy, Rapport d'information n° 2391 sur les négociations internationales relatives au changement climatique, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁹ Z. Laïdi, *Le reflux de l'Europe*, SciencesPo. Les Presses, 2013, p. 60.

⁶⁰ H. Thibault, « Chine, Etats-Unis, un tandem inattendu sur le climat », *Journal Le Monde*, 10 octobre 2015.

⁶¹ Sénat, Compte-rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 27 mai 2015, p. 10.

⁶² S. Roger, « A Bonn, les négociations climatiques s'engluent », *Journal Le Monde*, 11 juin 2015 ; « Climat : les négociations butent sur le texte », *Journal Le Monde*, 13 juin 2015.

⁶³ Z. Laïdi, *Le reflux de l'Europe*, *op. cit.*, p. 51.

la crise du multilatéralisme classique, qui se manifeste par un « *multilatéralisme élitiste*⁶⁴ ». L'importance croissante des acteurs non étatiques, comme les ONG ou les villes et les collectivités régionales⁶⁵, est quant à elle synonyme d'un multilatéralisme « *par le bas*⁶⁶ ». Enfin, l'UE dont le leadership dans la négociation climatique est variable, « *va intensifier sa diplomatie en matière de climat dans la perspective de la conférence de Paris* » grâce à un plan d'action destiné « *à lui permettre de nouer des alliances avec des partenaires internationaux ambitieux (...)*⁶⁷ ». La recherche de compromis sera à n'en pas douter à nouveau à l'ordre du jour de la prochaine COP !

B. Un défi pour le droit

Le plan d'action de Bali a décidé « *de lancer un vaste processus pour permettre l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme* » et demandé de réfléchir à une « *vision commune de l'action concertée à long terme, notamment à un objectif global à long terme de réduction des émissions pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, conformément aux dispositions de cet instrument et aux principes qui y sont énoncés, ...*⁶⁸ ». L'horizon fixé était « 2012 et au-delà ». L'échec de la Conférence de Copenhague et l'accord adopté, qui prévoit seulement de « *renforcer notre action concertée à long terme visant à combattre les changements climatiques, sur la base de l'équité et dans l'optique d'un développement durable*⁶⁹ », ont incontestablement perturbé et ralenti le déroulement de ce processus. Malgré tout, les Accords de Cancun ont précisé cette « *vision commune de l'action concertée à long terme*⁷⁰ ». Elle doit permettre d'atteindre l'objectif de la CCNUCC, tel qu'énoncé dans son article 2. Elle a pour but de « *guider les politiques et mesures mises en œuvre par toutes les Parties, en tenant pleinement compte de la situation différente des Parties conformément aux principes et dispositions de la Convention ; elle envisage l'atténuation, l'adaptation, le financement, la mise au point et le transfert de technologies et le*

⁶⁴ Synthèse de l'essai de Th. Soret, Crise dans la gouvernance économique mondiale, oct. 2010, disponible sur : <http://www.jean-jaures.org/Publications/Essais/Crise-dans-la-gouvernance-economique-mondiale>

⁶⁵ V. par ex. H. Thibault et C. Lesnes, « Climat : des villes américaines et chinoises s'engagent », *Journal Le Monde*, 18, septembre 2015.

⁶⁶ M. Törnquist-Chesnier, « Le multilatéralisme "par le bas" : l'entrée en jeu d'acteurs non étatiques », in B. Badie et G. Devin, *Le multilatéralisme...*, *op. cit.*, p. 166.

⁶⁷ COM (2015) 81 final, *op. cit.*, pp. 5 et 14.

⁶⁸ Décision 1/CP.13, Plan d'action de Bali, point 1. a).

⁶⁹ Décision 2/CP.15, *op. cit.* (On peut remarquer l'absence des termes « vision commune » dans la formule retenue).

⁷⁰ Décision 1/CP.16, I. Une vision commune de l'action concertée à long terme, not. point 1.

renforcement des capacités de façon équilibrée, intégrée et globale, en vue de renforcer et de mener à bien l'application intégrale, effective et continue de la Convention dès à présent, d'ici à 2012 et au-delà ». Enfin, cette « vision commune » doit permettre d'œuvrer « à l'établissement d'un objectif global visant à réduire sensiblement les émissions mondiales d'ici à 2050, et d'un calendrier pour le plafonnement des émissions mondiales de gaz à effet de serre⁷¹ ».

Il faut relever ici le paradoxe qui est apparu au grand jour lors de la Conférence de Durban et « a révélé les divisions entre les acteurs mais aussi leur volonté commune de donner un horizon au régime climatique mondial⁷² ». Il est indéniable que les discussions ont eu beaucoup de mal à se concrétiser et à progresser au fil des COP annuelles, car l'élaboration de cette « vision commune » s'avère extrêmement difficile (1). Après de nombreux atermoiements, beaucoup d'espoirs sont donc placés – à tort ou à raison – dans la Conférence de Paris, en dépit des incertitudes relatives à l'adoption d'un accord (2).

1. La difficile recherche d'une « vision commune »

Les risques environnementaux globaux appellent en bonne logique une vision commune pour y faire face. Une lutte adéquate contre le changement climatique suppose toutefois que les Etats acceptent de créer les instruments juridiques appropriés et soient prêts à consentir des partages de souveraineté. Depuis le plan d'action de Bali de 2007, les Parties à la CCNUCC s'efforcent, pour ne pas dire s'échinent, à définir une « vision commune » articulée autour de quatre blocs de négociation : des actions d'atténuation ; l'adaptation aux effets négatifs du changement climatique ; le développement et les transferts de technologies ; les financements nécessaires aux actions d'atténuation et d'adaptation. Chronologiquement, elles ont opté tout d'abord pour une approche *top-down* (du sommet à la base) purement descendante avec l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997, puis l'Accord de Copenhague a opéré un changement de cap, une rupture, en introduisant une approche purement ascendante dénommée *bottom-up*⁷³, ce qui conduit à s'interroger sur la perpétuation de la vision commune souhaitée.

⁷¹ Décision 2/CP.17, Résultat des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, point I.

⁷² D. Auverlot, B. Barrau, « De Durban à Doha : l'Europe doit confirmer son retour dans les négociations climatiques », Note d'analyse n° 279, sept. 2012, Centre d'analyse stratégique, p. 11.

⁷³ V. not. Y. Petit, « Les risques environnementaux globaux et les transformations de la souveraineté », *op. cit.*, p. 201 et s.

Le choix opéré par le Protocole de Kyoto est celui d'un partage du fardeau mondial de la lutte contre le changement climatique entre les Parties l'ayant ratifié (- 8 % pour l'Union européenne, - 7 % pour les Etats-Unis, - 6 % pour le Canada et le Japon, etc...) pour la période 2008-2012. Il découle de la « *filiation du problème climatique avec celui de l'ozone (ce qui) l'inscrit durablement comme un problème de pollution, avec des objectifs chiffrés de réduction et la recherche d'un traité international contraignant*⁷⁴ ». La somme des engagements chiffrés des Etats Parties correspond alors à un objectif global et collectif de réduction des émissions de GES de 5,2 % entre 2008 et 2012. Certes, cette solution de gouvernance « contraignante » ayant les faveurs de l'Union européenne ne concerne que les pays industrialisés, le principe des responsabilités communes mais différenciées l'expliquant. De ce point de vue, « *si l'on adhère au Protocole de Kyoto, on adhère à des normes prescriptives (réduire l'effet de serre), à des normes régulatrices (les Etats sont amenés à se conformer à des disciplines) et à des normes constitutives (on créera un marché d'émission de gaz à effet de serre)*⁷⁵ ». Ces contraintes sont à l'origine de la « désaffection » (du retrait ?) de certains Etats membres du Protocole de Kyoto et de la pénible prolongation de ses engagements protocolaires pour une deuxième période d'engagement. Quoiqu'il en soit, cette deuxième période d'engagement courant jusqu'en 2020, mais qui ne couvre qu'environ 13 % des émissions mondiales de GES, a tout de même « *d'une part contribué à créer une dynamique favorable vers un futur accord global et a d'autre part permis de prolonger certains instruments, notamment les mécanismes de développement propre (...)*⁷⁶ ».

Soucieux de préserver leur souveraineté nationale (et leur croissance économique), certains pays comme les Etats-Unis ou les pays émergents s'opposent à une telle approche. Ils sont à l'origine de la nouvelle ère ouverte par la déclaration politique adoptée lors de la Conférence de Copenhague, qui a posé les bases d'une gouvernance *bottom-up*, conduisant logiquement vers davantage de flexibilité dans la lutte contre le changement climatique et instaurant une nouvelle logique. La formule *bottom-up* « *consiste à ne pas imposer d'objectifs déterminées par une logique extérieure aux Etats mais de parier sur leur capacité à prendre des engagements volontaires suffisamment ambitieux. Ces derniers doivent moduler de leur propre initiative les efforts d'atténuation des émissions de GES qu'ils proposent afin de préserver*

⁷⁴ D. Auverlot, B. Barrau, « Quel rôle pour l'Europe dans les négociations climatiques internationales ? », *op. cit.*, p. 9.

⁷⁵ Z. Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, SciencesPo Les Presses, 2008, p. 68.

⁷⁶ D. Auverlot, B. Barrau, « De Durban à Doha : l'Europe doit confirmer son retour dans les négociations climatiques », *op. cit.*, p. 4.

*l'équilibre climatique mondial. Le rôle de la communauté internationale consiste à communiquer à l'ensemble des nations l'ampleur des efforts à fournir en fonction de l'objectif mondial au vu des efforts envisagés par les parties et des résultats scientifiques les plus récents, afin que chaque pays modifie de lui-même ses engagements*⁷⁷ ». Il s'agit par conséquent d'agrèger des efforts volontaires des Etats. Du fait que les Etats restent libres de définir leurs propres objectifs de réduction des émissions de GES, cette approche est forcément moins commune et davantage nationale. Cette architecture *bottom-up* n'est pas nouvelle, car « *il semble que la coopération internationale pour le développement durable suive le même chemin que celle qui organise la lutte contre le changement climatique*⁷⁸ ». Le passage d'une coopération internationale de la logique top-down à une logique *bottom-up* soulève deux questions : ces engagements volontaires et différenciés seront-ils suffisants pour respecter le seuil de 2 ° C ? Comment également s'assurer que les promesses des Etats seront tenues ?⁷⁹

Cette approche *bottom-up* se double d'une logique dite « *pledge and review* », que l'Accord de Copenhague inaugure également. Il « *scelle la prééminence de l'approche préconisée par l'administration américaine depuis les présidences Bush, le pledge and review, promesses et vérifications : la souveraineté des Etats est préservée par le fait que les promesses sont révisables et relèvent de l'autorité du pays (...)*⁸⁰ ». Cette nouvelle logique « *est faite de promesses et d'engagements volontaires de réductions, plus ou moins fermes, toujours révisables et sans perspective de sanction ou de contrainte (...)*⁸¹ ». Elle n'est pas sans inciter aux comportements de passagers clandestins (*free rider*), chaque pays préférant attendre les contributions des autres, avant de proposer leur effort de lutte contre le réchauffement du climat. Il s'agit de la méthode du « *self-service*⁸² », qui permet donc à chaque Etat de fixer « *son objectif de manière unilatérale (cohérent avec sa politique climatique nationale), sans l'inscrire comme un engagement légalement contraignant*⁸³ ».

⁷⁷ D. Auverlot, B. Barrau, « De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique », *op. cit.*, p. 8.

⁷⁸ D. Auverlot, B. Barrau, Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement, Note d'analyse n° 303, sept. 2012, Centre d'analyse stratégique, p. 7.

⁷⁹ Y. Petit, « Les risques environnementaux globaux et les transformations de la souveraineté », *op. cit.*, p. 203.

⁸⁰ T. Voituriez, « L'économie verte bouleversera-t-elle la géographie de la production et du commerce ? », *Cahiers français*, n° 355, mars-avril 2010, *L'économie verte*, p. 28.

⁸¹ A. Dahan, « L'impasse de la gouvernance climatique globale depuis vingt ans. Pour un autre ordre de gouvernabilité », *op. cit.*, p. 32.

⁸² C. de Perthuis, R. Trotignon, « COP 21 : quelles chances de succès ? », *Politique étrangère*, 2015/2, p. 87.

⁸³ J. Buba, M. Ben-Jelloul et C. Schaff, Les instruments économiques au service du climat, Note de synthèse, n° 251, nov. 2011, Centre d'analyse stratégique, p. 4.

Afin de préparer l'effort de réduction que doivent entreprendre les Etats, la Conférence de Lima de la fin de l'année 2014 a invité toutes les Parties à « faire part de leur contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN ou en anglais *intended nationally determined contributions, INDCs*) bien avant la vingt et unième session de la Conférence des Parties (pour le premier trimestre 2015 lorsque les Parties sont en mesure de le faire) ». Ces contributions doivent représenter « *une avancée au-delà de l'engagement actuel de la Partie en question*⁸⁴ ». A un peu moins de 50 jours du début de la Conférence de Paris, 149 pays ont rendu publiques leurs contributions nationales. Elles représentent plus de 87 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. On doit constater à ce stade que les pays pétroliers manquent à l'appel, et l'Arabie Saoudite est le dernier pays du G 20 à n'avoir pas transmis sa contribution nationale⁸⁵.

Il est évident que « *ce processus de détermination nationale respecte les souverainetés en alerte (...), ce qui a permis de restaurer un peu de confiance entre les Parties*⁸⁶ ». Le caractère unilatéral et ascendant de ce processus initié à la Conférence de Copenhague permet « *une approche internationale plus rassembleuse*⁸⁷ » et plus inclusive, car de nombreux Etats (émergents notamment) se sont engagés à adopter une politique nationale spécifique en matière de climat, dans le cadre d'une initiative onusienne. Ce processus repose toutefois sur le volontarisme (qui est encore largement le ressort du droit international) et l'accord de Paris négocié lors de la COP 21 le sera sur la base « *des contributions nationales, le terme engagement ayant été considéré comme trop contraignant par certains pays*⁸⁸ ».

Finalement, on doit se demander si le passage du modèle de Kyoto à celui de Copenhague préserve la « vision commune » de la lutte contre le changement climatique, car les « *évolutions dans l'équilibre architectural de la gouvernance climatique – plus grande influence du niveau national, décentralisation du processus de négociation – posent la question d'une vision globale pour l'élaboration d'une politique climatique* ». Ne ressemble-t-elle pas davantage à « *un amalgame des politiques nationales des différents pays*⁸⁹ » ? Ne peut-on pas affirmer qu'un accord climatique ambitieux « *ne saurait résulter de l'empilement d'engagements*

⁸⁴ Décision 1/CP.20, *op. cit.*, §§ 10 et 13.

⁸⁵ S. Roger, « Climat : les pays pétroliers freinent les négociations », *Journal Le Monde*, 21 octobre 2015, p. 6.

⁸⁶ S. Maljean-Dubois, « Après la Conférence de Lima, quelles perspectives pour la conférence de Paris sur le climat ? », *op. cit.*, § 27.

⁸⁷ Commission, L'accord international de 2015 sur le changement climatique : définition de la politique internationale en matière de climat après 2020, COM (2013) 167 final, 26 mars 2013, p. 3.

⁸⁸ S. Mathy, « Des négociations internationales aux politiques nationales : le positionnement ambivalent de l'Inde sur le changement climatique », *Mondes en développement*, 2015/1 (n° 169), p. 140.

⁸⁹ E. Broughton, « Copenhague : le bilan et l'avenir », *Politique étrangère*, 2010/2, p. 348.

*volontaires*⁹⁰ », cette accréation de CPDN ne contribuant pas forcément à la justice climatique, qui est certainement une des clés de l'adoption d'un accord à la COP 21 ? Il même possible de déclarer que la CCNUCC « s'est transformée en une chambre d'enregistrement des promesses d'efforts à venir pour lutter contre le réchauffement ». De surcroît, les CPDN se limitent « *pour chaque pays à indiquer des engagements non contraignants, sans même prévoir une méthode coordonnée pour en mesure la mise en œuvre*⁹¹ ». Si l'on n'y prend pas garde, le régime climatique international pourrait être frappé d'immobilisme et « *la paralysie de la gouvernance onusienne ne doit pas être une incitation à abandonner l'échelon global et à ne compter que sur les bonnes volontés à l'échelon national*⁹² ». A vrai dire, le protocole de Kyoto était certainement une impasse et, pour en sortir, les négociations relatives à l'obtention d'un accord lors de la COP 21 commencent « *par le fond avant que ne soit abordée la forme*⁹³ ». N'a-t-on pas mis la charrue avant les bœufs ?

2. Les incertitudes relatives à la forme et à la nature juridique d'un « accord de Paris »

Depuis la Conférence de Durban, les discussions sur le fond ont progressé, ce d'autant qu'il a été décidé « *de lancer un processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicables à toutes les Parties, processus qui se déroulera dans le cadre d'un organe subsidiaire relevant de la Convention créé par la présente décision sous le nom de groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée*⁹⁴ ». A la lecture de cette formule, on relèvera un seul progrès réalisé depuis la COP de Bali : « *plus personne ne conteste aujourd'hui que le futur accord de 2015 devra être "applicable à tous" comme l'exige la Plateforme de Durban*⁹⁵ ». En revanche, de nombreuses incertitudes subsistent à quelques semaines de la Conférence de Paris de la fin de l'année 2015 sur l'adoption d'un accord global, ambitieux, efficace et équitable, ainsi que sur les modalités de son exécution.

⁹⁰ P.-A. Juvet et C. de Perthuis, « L'accord sur le climat devra étendre le marché carbone à l'échelle mondiale », *Journal Le Monde*, 17 septembre 2015.

⁹¹ C. Gollier et J. Tirole, « Pour un accord efficace sur le climat », *Journal Le Monde*, 5 juin 2015.

⁹² Y. Berard, D. Compagnon, « Politiques du changement climatique : des controverses scientifiques à l'action publique », *Critique internationale*, 2014/1 (n° 62), p. 18.

⁹³ C. Mathieu, « L'accord de Paris : des engagements contraignants ? », Ramses 2016, Paris, *op. cit.*, p. 55.

⁹⁴ Décision 1/CP.17, Création d'un groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, § 2.

⁹⁵ S. Maljean-Dubois et M. Wemaëre, « La Conférence sur le climat de Varsovie : des résultats mitigés, des perspectives inquiétantes », *Environnement et développement durable*, n° 1/2014, Etude 1, § 29.

La question portant sur la valeur juridique ou la « *valeur de l'accord de Paris au regard du droit international est très controversée*⁹⁶ ». Comme il est possible de le constater, trois options sont ouvertes par le mandat arrêté à la Conférence de Durban : un nouveau Protocole ; « un autre instrument juridique » ou, selon une formule plus qu'imprécise, « un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties ».

Concernant l'adoption d'un Protocole, il serait créé sur la base de l'article 17 de la CCNUCC et serait juridiquement contraignant pour toutes les Parties qui accepteraient d'être liées en le ratifiant, conformément à l'article 14 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Cette solution serait conforme à l'échelonnement dans le temps de la création des normes environnementales, qui a été systématisée par A. Kiss sous l'appellation des traités-cadres⁹⁷. L'instrument juridique, qui demeure non défini pour le moment, ne va pas sans soulever de difficultés : « *il pourrait s'agir d'un amendement à la Convention, d'une nouvelle annexe, d'un amendement à l'une des présentes annexes ou même d'un instrument d'un type nouveau qui pourrait suivre les objectifs de la Convention et en respecterait les principes* ». Enfin, « *la dernière option – un résultat ayant force de loi – est encore plus ambiguë* » et le « *texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique* » ne serait certainement pas « *pleinement contraignant au regard du droit international : il pourrait s'agir de décisions de la Conférence des parties, qui sont adoptées par consensus et s'appliquent dès leur adoption, mais ont seulement une dimension opérationnelle et non légale* ». De surcroît, « *ces différentes options ne sont pas exclusives les unes des autres : une approche combinée pourrait être la plus adaptée, accordant leur valeur juridique propre aux différents éléments aujourd'hui en discussion, notamment aux contributions nationales*⁹⁸ ».

Il faut en effet satisfaire aux volontés des 196 Parties à la Conférence et, il est par exemple notoire, que le Congrès américain (spécialement le Sénat) refusera certainement de ratifier un accord juridiquement contraignant. De même, en matière de respect des obligations prévues par un futur accord de Paris, il faudra parvenir à trouver une formule ni trop intrusive, ni trop laxiste, sachant que la Chine est généralement hostile à tout principe de vérification, même s'il est très souple comme un système MRV (*measurement, reporting and verification* : mesure, compte-

⁹⁶ C. Mathieu, « L'accord de Paris : des engagements contraignants ? », *op. cit.*, p. 57.

⁹⁷ V. Y. Petit, « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Rev. jur. environnement*, n° 1/2011, p. 40 et s.

⁹⁸ C. Mathieu, « L'accord de Paris : des engagements contraignants ? », *op. cit.*, p. 57-58.

rendu et vérification)⁹⁹. L'accord de Paris ou « l'alliance de Paris » pourrait ainsi « *conduire à l'adoption de différents instruments. Cette "alliance de Paris" se composerait d'un accord principal, sous forme d'un protocole ou d'un autre instrument légal, de différentes décisions de la COP – sur le financement par exemple –, de documents distincts – comme le registre des contributions nationales –, et de déclarations politiques – sur l'effort d'atténuation collectif par exemple* ». Sans entrer dans le contenu possible et les détails de l'accord de Paris, il faut encore observer qu'à la lumière de l'expérience de Copenhague, « *les déclarations politiques sont certes non contraignantes, mais elles peuvent permettre de formaliser les objectifs pour lesquels les parties hésiteraient encore à s'engager trop fermement*¹⁰⁰ ». A bien y réfléchir, la complexité de la structure de l'accord de Paris est sans doute le seul moyen de parvenir à combiner plusieurs éléments clés : un accord rassembleur (peut-être universel ?), ambitieux, équitable et efficace, cela au détriment de sa compréhension et de la lisibilité du droit de la protection du climat. Et la seule manière d'assurer le succès de la Conférence de Paris.

Du fait de la fragilité du consensus international existant depuis la Conférence de Durban, il est difficile de faire un pronostic sur la conclusion d'un accord lors de la Conférence de Paris, mais également sur sa forme et son contenu. Doit-on aller jusqu'à affirmer, comme la Commission européenne, que « *seule une forme juridique impliquant un traité juridiquement contraignant peut rendre compte du degré suprême de volonté politique requis pour susciter le niveau d'ambition nécessaire et faciliter la transition du monde vers une économie à faible intensité de carbone ; seule une telle forme peut garantir la ratification des engagements et leur transposition dans le droit national, (...), et (...) le degré approprié de transparence et d'obligation de rendre des comptes par rapport aux engagements pris*¹⁰¹ » ? Le mandat de négociation arrêté le 18 septembre 2015 par le Conseil « Environnement » reflète ce souhait, tout en étant conscient de la nécessaire complexité du résultat des négociations qui se tiendront lors de la COP 21. Les conclusions unanimes du Conseil vont dans le sens de l'adoption d'un accord universel et juridiquement contraignant, dynamique, en raison de l'existence d'une clause de révision permettant de revoir les ambitions des Parties à la hausse, et doté d'un mécanisme de transparence et de vérification des engagements des Parties¹⁰².

⁹⁹ V. Y. Petit, « Les risques environnementaux globaux et les transformations de la souveraineté », *op. cit.*, p. 205 et s.

¹⁰⁰ C. Mathieu, « L'accord de Paris : des engagements contraignants ? », *op. cit.*, p. 58-59.

¹⁰¹ COM (2013) 167 final, *op. cit.*, p.6.

¹⁰² Communiqué de presse 657/15, 18 sept. 2015 ; Bulletin de l'Agence Europe, 19 sept. 2015.

Le Conseil propose que l'accord juridiquement contraignant de Paris « *donne une vision à long terme des changements à opérer pour se doter d'économies produisant peu de carbone et résilientes au changement climatique au cours de ce siècle ; permette une participation de toutes les parties et l'implication d'acteurs non étatiques ; prenne la forme d'un protocole afin d'exprimer la plus forte manifestation qui soit de la volonté politique et de garantir prévisibilité et durabilité ; entre en vigueur après sa ratification par un nombre important de parties représentant un niveau d'émissions important, de manière à garantir que l'Accord de Paris soit véritablement mondial et efficace* » (§ 9). Conscient des constructions juridiques complexes possibles, il souligne qu'il importe d'adopter lors de la conférence de Paris : « *i) un accord juridiquement contraignant ambitieux et durable dans le cadre de la CCNUCC (...) qui soit applicable à toutes les parties, aborde d'une manière équilibrée et économiquement rationnelle les questions de l'atténuation, de l'adaptation, du financement, du développement et du transfert de technologies, du renforcement des capacités, et de la transparence des mesures prises et des aides apportées et contiennent des engagements ambitieux et fermes, déterminés au niveau national, en matière d'atténuation ; ii) un ensemble complet de décisions pour permettre la mise en œuvre de l'accord de Paris et définir des dispositions provisoires avant son entrée en vigueur ; et iii) une décision visant à relever le niveau mondial d'ambition des efforts d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020, confortée par le programme d'action Lima-Paris* » (§ 4). Le Conseil de l'UE propose également que l'accord « *contienne un mécanisme dynamique, réexaminé tous les cinq ans, sur le niveau d'ambition en matière d'atténuation dans le cadre duquel toutes les parties devraient être tenues, soit de présenter des engagements nouveaux ou actualisés, qui ne sauraient être inférieurs au niveau d'ambition antérieurs, soit de présenter à nouveau les engagements existants* » (§ 10).

A lire l'accord de Durban, selon lequel « le processus rehaussera le niveau d'ambition » et le plan de travail instauré est « *destiné à rehausser le niveau d'ambition des efforts d'atténuation (...), l'objectif étant que toutes les Parties fassent le maximum d'efforts en faveur de l'atténuation*¹⁰³ », il n'y a rien d'excessif à ce que l'accord de Paris pose le principe d'une révision régulière du niveau des ambitions pour lutter contre le changement climatique, et respecter le plafond des 2° C. Si la position de l'UE amène à s'interroger sur son rôle et son influence dans le multilatéralisme onusien, la vérité est que la planète va devoir vivre longtemps avec les menaces qui découlent du changement climatique et l'accord de Durban emploie à

¹⁰³ Décision 1/CP.17, *op. cit.*, §§ 6 et 7.

juste titre le terme de « processus ». Il faut ainsi admettre qu'elle « *ne sera pas sauvée à Paris (...), ni à une autre échéance proche, par une gouvernance quelconque, multilatérale et globale. Seul un processus de très longue haleine, mobilisant toutes les échelles – les Etats, les institutions, les industries et les acteurs de la société civile –, impliquant des révisions radicales tant du paradigme économique de cette gouvernance que des visions dominantes du développement et du progrès au Nord et au Sud, permettrait d'envisager sérieusement d'affronter ce défi*¹⁰⁴ ».

II. Le défi de l'équité et de la justice climatique

La Déclaration de Rio de 1992 scelle définitivement la fusion entre protection de l'environnement et développement. A cet effet, elle reprend des principes déjà énoncés dans la Déclaration de Stockholm de 1972 et consacre des principes émergents axés sur le développement durable, comme le principe de précaution ou le principe de responsabilités communes mais différenciées¹⁰⁵. Selon le Principe 7 de la Déclaration de Rio, « *Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en matière de développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent*¹⁰⁶ ».

Dès l'élaboration de la CCNUCC et le début de la négociation climatique, l'équité est alors apparue comme « la clé de voûte »¹⁰⁷. Il est à cet égard indiscutable que « *l'enjeu climatique est un enjeu de justice*¹⁰⁸ ». La difficulté provient du fait que cette « *question de l'équité est devenue une vérité de plus en plus dérangeante, notamment parce que de nouveaux acteurs ont*

¹⁰⁴ S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, op. cit., p. 643.

¹⁰⁵ V. Y. Petit, *Droit de l'environnement. 1. Principes et institutions* (textes réunis et commentés par), Documents d'études n° 3.10, La Documentation Française, 2011, p. 5.

¹⁰⁶ Les principes 6, 8 et 11 de la Déclaration de Rio concernent également le principe des responsabilités communes mais différenciées.

¹⁰⁷ L. Tubiana, « La négociation internationale sur le changement climatique », in Y. Petit (dir.), *Le Protocole de Kyoto : mise en œuvre et implications*, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, p. 32.

¹⁰⁸ N. Hulot, *La COP 21 et l'agenda des solutions : enjeux et perspectives*, Entretien d'Europe, n° 85, 14 septembre 2015, Fondation Robert Schuman, p. 2.

commencé à faire entendre leur voix. Les pays émergents avaient alors émergé¹⁰⁹ ». Il est vrai que si l'on considère la planète et le climat comme des biens communs, il est possible d'affirmer que l'ensemble des Etats de la planète doit disposer des mêmes droits à l'espace écologique. On comprend ainsi parfaitement qu'il y ait « une vraie dette écologique, particulièrement entre le Nord et le Sud, liée à des déséquilibres commerciaux avec des conséquences dans le domaine écologique, et liée à l'utilisation disproportionnée des ressources naturelles, historiquement pratiquée par certains pays¹¹⁰ ». En vérité, au fil de la négociation climatique, on a pu se rendre compte que le principe des responsabilités communes mais différenciées a été plus ou moins systématiquement mis en avant, afin de parvenir à élaborer un régime climatique plus juste et plus équitable (A), notamment grâce à des transferts financiers que les pays en développement estiment devoir recevoir de la part des pays industrialisés (B).

A. L'équité, la justice climatique et le principe des responsabilités communes mais différenciées

Le partage des responsabilités en matière climatique est fréquemment source de tensions entre les Etats et les groupes étatiques lors des négociations. Les divergences qui se font jour s'expliquent par le caractère central de l'équité dans le multilatéralisme environnemental. Bien que certains doutes subsistent à propos de l'importance de l'équité, « la plupart des observateurs et acteurs s'accordent sur le fait que dans les négociations internationales, les pays n'acceptent pas les traités qu'ils considèrent comme fondamentalement injustes et inéquitables ». De surcroît, « l'incapacité à trouver un dénominateur commun aux questions d'équité, de justice et de responsabilité, comme le manque de volonté d'aborder ces questions de front dans l'arène climatique, ont contribué, (...), à un déficit de confiance et à un sentiment général d'injustice climatique parmi les pays du Sud qui compliquent aujourd'hui les négociations¹¹¹ ». L'équité et la justice climatique laissent donc leur empreinte sur les instruments climatiques qui sont négociés. La CCNUCC et le Protocole de Kyoto en portent la marque, en opérant une distinction capitale entre les pays développés et les pays en développement (1). Les paramètres relatifs à l'équité et à la justice climatique ayant évolué, l'établissement d'une nouvelle différenciation entre les pays apparaît cependant de manière timide (2).

¹⁰⁹ S. Narain et V. Deville-Fradin, « Climat : l'injustice faite au Sud », *op. cit.*, p. 72.

¹¹⁰ Encyclique « *Laudato si* (Loué sois-tu) », 18 juin 2015, § 51.

¹¹¹ S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, *op. cit.*, pp. 310-311.

1. *Équité et justice climatique dans la CCNUCC et le Protocole de Kyoto*

La relation entre le principe des responsabilités communes mais différenciées et l'équité et le développement durable est une réalité, car « depuis la Conférence de Stockholm (de 1972) sur l'environnement humain, le droit international de l'environnement s'est construit autour de l'idée que l'équité devait être au centre de la coopération internationale afin de poursuivre, à l'échelle mondiale, un développement durable¹¹² ». Dans le régime juridique du climat, le principe des responsabilités communes mais différenciées est à la base de l'idée d'équité, de justice climatique. Dans les négociations climatiques, « l'équité est un principe évoqué pour justifier un traitement juridique différencié des États du Nord et du Sud, lequel (...) se concrétise notamment par une allocation différenciée des charges et des coûts¹¹³ ». Le principe des responsabilités communes mais différenciées « est inspiré d'une réalité élémentaire qui montre que, si l'humanité entière est responsable de son environnement, les pays industrialisés en revanche sont les agents les plus actifs de sa dégradation et les plus dotés en moyens financiers et technologiques pour sa réhabilitation, pendant que les pays en développement partagent certes cette double responsabilité, mais à un degré moindre compte tenu de leur retard économique et de la faiblesse de leurs disponibilités. C'est là une vision réaliste et véridique de la situation¹¹⁴ ».

Le préambule, ainsi que les articles 3 et 4 de la CCNUCC mentionnent le principe des responsabilités communes mais différenciées. Le préambule note que « la majeure partie des GES émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle tirent leur origine des pays développés » et que « les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles », la croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté étant des besoins prioritaires légitimes des pays en développement. La lecture de l'article 4 de la Convention-climat montre qu'il procède à une différenciation des responsabilités, en distinguant les engagements collectifs s'imposant à l'ensemble des Parties à la Convention et les engagements que les pays développés doivent prendre. Grâce à l'article 3 de la CCNUCC,

¹¹² S. Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague. Essai sur la responsabilité de protéger le climat », *Etudes internationales*, n° 1, mars 2010, p. 52.

¹¹³ S. Maljean-Dubois, M. Wemaëre, *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, *op. cit.*, Encadré n° 9, p. 153.

¹¹⁴ M. Bedjaoui, *L'humanité en quête de paix et de développement (II)*, *op. cit.*, p. 360.

baptisé « article de l'équité », la différenciation est mise en œuvre également au niveau de la capacité de faire : les Parties doivent préserver le système climatique « *sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives* ». Il appartient ainsi aux pays développés « *d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* » et « *il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement parties, notamment ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, ainsi que des Parties, notamment des pays en développement parties, auxquelles la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale* ». Cette disposition s'inscrit dans le droit fil du Principe 6 de la Déclaration de Rio¹¹⁵.

La CCNUCC reconnaît par conséquent ce qu'on appelle fréquemment la « responsabilité historique » des pays développés dans le phénomène du réchauffement du climat, mais cette notion est « complexe et controversée », et ne fait l'objet d'aucun accord, « même théorique¹¹⁶ ». Elle soulève d'ailleurs dans les négociations actuelles un problème majeur : « *elle doit être reconnue mais ne pas occulter le fait que des pays en développement sont devenus de très gros pollueurs. La Chine est ainsi le premier émetteur mondial. Il est donc difficile de ne prendre en compte que le passé alors que les pays vont s'engager pour les vingt prochaines années*¹¹⁷ ».

Il est possible d'admettre que « *responsabilité commune signifie qu'en ratifiant la Convention, chaque Etat reconnaît porter une partie de la responsabilité collective* », et que « *responsabilité différenciée signifie que chacun n'a pas le même degré de responsabilité suivant son niveau de développement* ». Si également, « *la différenciation du degré de responsabilité répond à un critère d'équité en garantissant que les plus faibles ne porteront pas le fardeau de la contrainte*¹¹⁸ », il faut reconnaître que les négociations visant à rendre opérationnel ce principe sont interprétées de façon divergente et constituent fréquemment un *casus belli*. Un commentaire s'impose : « *théoriquement juste, ce principe est pratiquement d'une utilisation*

¹¹⁵ Voir les articles 4 §§1 et 2 et 3 §§ 1 et 2 de la CCNUCC ; Y. Petit, « La fragilité environnementale et territoriale », *Civitas Europa*, n° 28, juin 2012, *Les Etats fragiles*, p. 98.

¹¹⁶ S. C. Aykut, A. Dahan, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, *op. cit.*, p. 317.

¹¹⁷ Sénat, Compte-rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 27 mai 2015, p. 15.

¹¹⁸ C. de Perthuis et R. Trotignon, « Changement climatique : les difficultés d'une gouvernance environnementale mondiale », *Questions internationales*, n° 43, mai-juin 2010, *Mondialisation : une gouvernance introuvable*, p. 81.

délicate et constitue la source d'impasses observées dans les négociations internationales pour l'application de la Convention-cadre sur les changements climatiques¹¹⁹ ».

Dans le prolongement de la CCNUCC, le Protocole de Kyoto est un « Protocole inégalitaire », l'inégalité posée pouvant être qualifiée de « compensatrice¹²⁰ » comme l'a écrit A. Kiss. Il établit une distinction entre deux, voire trois blocs d'Etats : les pays développés sur lesquels pèsent un grand nombre d'engagements, notamment le respect d'obligations chiffrées assorties d'un calendrier, les pays en développement auxquels n'est imposé aucune limite à leurs émissions de GES, et les pays en transition qui bénéficient du transfert de technologies propres et d'une certaine latitude dans la réduction des émissions, pour parvenir à devenir une économie de marché. Non seulement les pays en développement sont exonérés de toute obligation de réduction de leurs émissions, mais ils sont également presque totalement dispensés d'une obligation de *reporting* au titre de la CCNUCC et sont les principaux bénéficiaires du MDP (mécanisme pour un développement propre). A l'image de l'Union économique et monétaire qui ne comporte qu'une jambe monétaire et pas de jambe économique, le Protocole de Kyoto est un « accord unijambiste¹²¹ ». Le plan d'action de Bali a entériné la différenciation entre pays développés et pays en développement, à la place de celle distinguant les Parties visées ou non à l'annexe I. Avec la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, il existe donc bien une conception ou une interprétation binaire du principe des responsabilités communes mais différenciées.

Cette approche binaire correspond largement à un clivage Nord/Sud, bien que les PED et les pays émergents ne s'entendent pas toujours de manière parfaite au sein du G 77. Il faut toutefois être prudent et relever ici, qu'alors que les PED se sont constamment éloignés des pays émergents dans le cadre de la négociation climatique, lors de la Conférence de Rio + 20, ils « *se sont raccrochés à leur appartenance au groupe des 77 pour négocier et insister sur le maintien du principe de responsabilités communes mais différenciées¹²² »*, ce qui prouve une nouvelle fois les interprétations multiples de ce principe. L'Inde a pour sa part une position plutôt singulière – conforme à ses intérêts –, qui consiste à défendre une allocation des droits d'émission par habitant, ce qu'elle juge équitable, et conforme au principe des responsabilités

¹¹⁹ M. Bedjaoui, L'humanité en quête de paix et de développement (II), *op. cit.*, p. 361.

¹²⁰ C. London, « Le Protocole de Kyoto : innovations sur le plan du droit international en général et du droit international de l'environnement en particulier, in Y. Petit (dir.), *Le Protocole de Kyoto : mise en œuvre et implications*, *op. cit.*, p. 57.

¹²¹ C. de Perthuis, R. Trotignon, *Le climat, à quel prix ? La négociation climatique*, *op. cit.*, p. 75.

¹²² D. Auverlot, B. Barrau, Rio + 20 : priorité à la lutte contre la pauvreté et au droit au développement, *op. cit.*, p. 9.

communes mais différenciées¹²³. Les Etats-Unis ont une autre position, qui est de combattre le principe de précaution et le principe de responsabilités communes mais différenciées, car « *ils veulent éviter à tout prix qu'ils deviennent des principes du droit coutumier international, qui leur imposeraient de fait des responsabilités et des obligations auxquelles ils ne pourraient pas déroger*¹²⁴ ». Ils ne souhaitent pas non plus que l'économie américaine pâtisse des conséquences du principe, ce qui explique grandement leur refus de ratifier le Protocole de Kyoto.

En fin de compte, les positions du Nord et du Sud reflètent des « oppositions idéologiques » et « un sens différent des priorités¹²⁵ ». Les PED prétendent avoir le droit de se développer, car il existe un lien entre dégradation de l'environnement et pauvreté. Les pays développés ont une position diamétralement opposée, et font de la protection de l'environnement une cause commune, à laquelle l'ensemble des Etats de la planète doivent œuvrer. La croissance économique doit respecter les équilibres ou les fonctionnalités environnementales. Que la durabilité soit « faible » ou « forte », la différenciation du degré de responsabilité en fonction du niveau de développement est capitale dans la négociation climatique. Déjà discutable à l'époque de l'élaboration de la CCNUCC en 1992, cette partition « *est en total déphasage avec la géopolitique contemporaine*¹²⁶ », et l'établissement d'une nouvelle différenciation s'avère nécessaire.

2. L'établissement d'une nouvelle différenciation entre les pays

La différenciation entre les pays Parties à la CCNUCC est devenue un « enjeu », car le régime juridique du climat « *offre l'application la plus aboutie*¹²⁷ » du principe des responsabilités communes mais différenciées. Bien que les PED refusent par principe toute différenciation entre eux lors de la négociation climatique, la classification binaire (et rigide) établie depuis 1992 doit malgré tout évoluer. La raison est simple : la structure des émissions mondiales de

¹²³ Pour une vue d'ensemble, v. S. Mathy, « Des négociations internationales aux politiques nationales : le positionnement ambivalent de l'Inde sur le changement climatique », *op. cit.*, pp. 141-142 (De manière plus générale, les grands pays émergents invoquent le principe des responsabilités communes mais différenciées pour justifier leur absence d'action en faveur du climat).

¹²⁴ Z. Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, *op. cit.*, p. 233.

¹²⁵ M.-O. Hamrouni, « La participation des pays en développement aux accords environnementaux », *op. cit.*, p. 45.

¹²⁶ C. de Perthuis, R. Trotignon, « COP 21 : quelles chances de succès ? », *op. cit.*, p. 85.

¹²⁷ S. Maljean-Dubois, « Après la Conférence de Lima, quelles perspectives pour la Conférence de Paris sur le climat ? », *op. cit.*, § 13.

GES a beaucoup changé depuis cette date. Sans entrer dans le détail des chiffres, il est tout de même indispensable de signaler que « *parmi les dix premiers émetteurs de CO₂ d'origine énergétique totalisant environ 80 % des émissions mondiales, quatre appartiennent aux pays émergents, quatre aux pays industrialisés et deux aux pays exportateurs d'hydrocarbures (...)*¹²⁸ ». De plus, dans le rapport du GIEC publié en avril 2014 à Berlin, une figure concerne les émissions de GES annuelles des différents pays du monde, selon la classification en quatre groupes des économies reposant sur les estimations du RNB par habitant en 2012 (classification retenue par la Banque mondiale en 2013). Le résultat est que « *sous l'impulsion principale de la Chine, et à un degré moindre du Brésil et de l'Afrique du Sud, les émissions des 55 pays de la seconde tranche, autrement dit des pays dits à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, ont émis en 2010 autant de gaz à effet de serre que les 76 pays de la première tranche, dite des pays à revenu élevé* ». Cette figure montre que les pays développés n'ont réussi qu'à stabiliser leurs émissions de GES, et que l'essentiel des émissions provient des pays émergents. La conclusion est que la division retenue lors de la Conférence de Rio de 1992 « n'est donc plus pertinente ». Afin de pouvoir dépasser l'interprétation binaire du principe des responsabilités communes mais différenciées, et parvenir à l'adoption d'un accord climatique englobant lors de la COP 21, il faut par conséquent que les pays développés ne soient plus les seuls à être soumis à des engagements de réduction. Pour l'anecdote si l'on peut s'exprimer ainsi, le résumé à l'intention des décideurs ne comporte pas cette figure, car « *certains pays émergents craignant de voir occulter la responsabilité historique des pays développés et cherchant à éviter les conséquences qui pourraient en être tirées ont demandé le retrait des figures et tableaux correspondants, ce qu'ils ont obtenu*¹²⁹ ».

Il devient ainsi facile de prouver que la formulation d'un accord lors de la COP 21 nécessite une « actualisation » du principe des responsabilités communes mais différenciées, afin de prendre en compte l'accroissement des émissions des émergents. L'évolution de l'interprétation de ce principe, au cœur de l'équité climatique, pourrait s'appuyer, comme le soulignent d'ailleurs les Etats-Unis, sur « *des précédents (qui) existent dans le domaine de la gouvernance environnementale : le Protocole de Montréal prévoit ainsi un alignement des obligations des pays développés et en développement d'ici dix ans afin de préserver la couche d'ozone*¹³⁰ ». Il

¹²⁸ C. de Perthuis, R. Trotignon, « COP 21 : quelles chances de succès ? », *op. cit.*, pp. 85-86.

¹²⁹ Sur ces éléments, v. B. Deflesselles, J. Lambert, et A. Leroy, Rapport d'information n° 2391 sur les négociations internationales relatives au changement climatique, *op. cit.*, pp. 28-29.

¹³⁰ B. Barrau, « La politique climatique américaine », Note d'analyse n° 250, novembre 2011, Centre d'analyse stratégique, p. 9.

est vrai que pour le moment, les pays émergents ne sont pas traités de manière différente des autres pays en développement. Cette situation est-elle tenable ? Elle s'explique par le fait que, « *la stratégie des pays émergents, qui sont devenus d'importants émetteurs de gaz à effet de serre, est de préserver l'unité du groupe G 77 + Chine au sein duquel les niveaux de développement des pays s'accroissent. Les pays émergents bénéficient ainsi d'un statut qui minimise les efforts qu'ils ont à consentir* ». Toutefois, « *la résistance de ces derniers pays à avoir des obligations différentes de celles des pays en développement les moins avancés est de moins en moins acceptée par les pays vulnérables et les Etats insulaires, pour qui les émissions croissantes de la Chine, du Brésil et de l'Inde représentent un danger pour le climat*¹³¹ ».

L'extrême sensibilité de cette question s'est manifestée lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est déroulée à Addis-Abeba mi-juillet 2015 : « *en matière climatique, le groupe des 77, emmené par le Brésil, (a voulu) voir écrits noir sur blanc dans la Déclaration finale les mots de responsabilités communes mais différenciées. Il s'agit pour Brasilia de rappeler aux pays développés qu'ils ont des responsabilités historiques en matière de dérèglement climatique et qu'ils doivent financer largement la transition énergétique au Sud*¹³² ». Le Programme d'action adopté précise ainsi que l'appel de Lima doit permettre l'adoption d'un « *accord ambitieux qui soit applicable à toutes les Parties et conforme au principe de la responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives, compte tenu des différences entre les situations nationales*¹³³ ». Le plus grand des émergents, si on peut le qualifier ainsi, ne semble guère se soucier de la mise en pratique de l'équité, qui est un préalable au progrès de la coopération internationale en matière de changement climatique. En effet, après analyse, l'accord conclu entre les Etats-Unis et la Chine en novembre 2014, qui est un accord bilatéral de réduction des émissions de GES, représente un partage du gâteau plutôt qu'un partage du fardeau climatique. La raison est qu'il « *définit une équité favorable aux Etats-Unis et à la Chine, mais non à la planète*¹³⁴ ».

La question d'une répartition équitable des obligations en matière de climat devient certainement de plus en plus inextricable. Cependant, l'Accord de Copenhague a enfoncé un premier coin dans l'appréhension binaire du principe des responsabilités communes mais

¹³¹ S. Mathy, « Des négociations internationales aux politiques nationales : le positionnement ambivalent de l'Inde sur le changement climatique », *op. cit.*, pp. 145-146.

¹³² C. Guélaud, « Développement : Nord et Sud en désaccord », *Journal Le Monde*, 14 juillet 2015.

¹³³ A/RES/69/313, 17 août 2015, § 59.

¹³⁴ S. Narain et V. Deville-Fradin, « Climat : l'injustice faite au Sud », *op. cit.*, p. 77.

différenciées car après son adoption, les Etats-Unis, comme les grands pays émergents, ont déposé des engagements de réduction d'émission, ce qui constitue « *une véritable révolution dans le petit milieu de la négociation climatique*¹³⁵ ». Il contient également « *une autre articulation du principe des responsabilités communes (...) qui prend la forme d'un soutien financier et technologique que les pays développés s'engagement à fournir aux pays en développement* ». Quoi qu'il en soit, tant que le principe de l'auto-élection s'appliquera, et que les « *pays émergents pourront eux-mêmes décider d'appartenir à la catégorie des pays en développement, des différends surviendront et empêcheront de mettre en œuvre le principe des responsabilités communes mais différenciées, dans les accords environnementaux, d'une façon qui soit équitable et qui puisse rallier les Etats autour d'engagements juridiques*¹³⁶ ».

La manière dont se décline le principe des responsabilités communes mais différenciées dans l'Appel de Lima en faveur de l'action climatique fait peut-être bouger les lignes. L'Appel « *réaffirme son engagement de parvenir en 2015 à un accord ambitieux qui reflète le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, compte tenu des différences existant dans la situation de chaque pays* ». Il entérine également le fait « *que les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires en développement peuvent communiquer des informations sur les stratégies, plans et mesures adoptés dans l'optique d'un mode de développement à faibles émissions de gaz à effet de serre en accord avec leur situation particulière dans le contexte des contributions prévues déterminées au niveau national*¹³⁷ ». Ces deux catégories de pays ne sont donc « *pas tenus de présenter un objectif de réduction de leurs émissions* », mais peuvent « *simplement communiquer des éléments plus généraux sur leur stratégie de prise en compte du changement climatique*¹³⁸ ». Cet élément de différenciation doit être relevé, mais l'identité de formule entre l'Appel de Lima et le Programme d'action d'Addis-Abeba conduit à s'interroger sur la portée conférée au principe de responsabilités communes mais différenciées. La formule « *compte tenu des différences existant dans la situation de chaque pays* » est « *nouvelle et inspirée de l'accord sino-américain du 12 novembre 2014* ». Elle est « *le résultat d'un compromis, les pays du Sud étant satisfaits de la référence au principe qui augure d'un rôle opérationnel important dans le régime post 2020, et les pays du Nord considérant (qu'elle) ouvre la voie à une évolution de la différenciation,*

¹³⁵ C. de Perthuis, R. Trotignon, *Le climat, à quel prix ? La négociation climatique*, op. cit., p. 81.

¹³⁶ S. Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague. Essai sur la responsabilité de protéger le climat », op. cit., pp. 73-74.

¹³⁷ Décision 1/CP.20, §§ 3 et 11.

¹³⁸ C. Mathieu, « L'accord de Paris : des engagements contraignants ? », op. cit., p. 55.

*laissant entrevoir son interprétation dynamique au fur et à mesure de l'évolution des circonstances nationales des pays*¹³⁹ ». Une autre interprétation plus pessimiste incline à penser que la position des pays du Nord est confortée : « *dans les faits, cela signifie que les Etats-Unis peuvent alléguer ne pouvoir faire davantage d'efforts car le Congrès refuse de voter les textes pertinents. L'absence d'ambition et l'iniquité ont par là même été consacrés juridiquement, (...)*¹⁴⁰ ». L'avenir dira si un progrès dans la différenciation est possible.

B. L'équité, la justice climatique et la question financière

En droit international de l'environnement, qu'il s'agisse de la protection de la couche d'ozone, du climat ou de la biodiversité, une grande partie de la doctrine considère que « *ces questions, qui relèvent de l'"environnement global", mettent en relief les solidarités et les interdépendances qui se juxtaposent dans la communauté internationale aux fins de la préservation de l'environnement*¹⁴¹ ». De ce point de vue, le cadre onusien de la négociation apparaît comme « *le garant de la représentation de tous les Etats, même les plus pauvres, et de la solidarité entre les pays, à travers les deux objectifs d'atténuation et d'adaptation*¹⁴² ». En harmonie avec la Déclaration du Millénaire¹⁴³, le régime juridique du climat prévoit ainsi des transferts de ressources en faveur des pays les moins développés, afin d'atténuer leur fragilité ; il apparaît comme un gage de solidarité internationale (1). Le financement en matière climatique est en effet « *un sujet essentiel que l'on essaie parfois de mettre de côté, mais ce n'est pas dans les budgets existants que nous pourrions trouver les sources de financements innovants*¹⁴⁴ ». Ce constat étant de plus en plus fréquemment fait, de nombreux économistes réclament une tarification internationale du carbone, afin de disposer de ressources financières suffisantes pour protéger le climat et aider financièrement les pays en développement (2).

¹³⁹ S. Maljean-Dubois, « Après la Conférence de Lima, quelles perspectives pour la Conférence de Paris sur le climat ? », *op. cit.*, § 18.

¹⁴⁰ S. Narain et V. Deville-Fradin, « Climat : l'injustice faite au Sud », *op. cit.*, p. 78.

¹⁴¹ L. Boisson de Chazournes, « Le droit et l'universalité de la lutte contre les changements climatiques », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies* n° 2/2009, Dossier thématique « *Droit et climat* », CNRS Editions, Paris, p. 29.

¹⁴² E. Broughton, « Copenhague : le bilan et l'avenir », *op. cit.*, p. 352.

¹⁴³ A/RES/55/2, 13 septembre 2000.

¹⁴⁴ N. Hulot, La COP 21 et l'agenda des solutions : enjeux et perspectives, *op. cit.*, p. 4.

1. *Les financements à destination des pays en développement, vecteurs de la solidarité internationale*

Comme l'affirme la Déclaration du Millénaire, la solidarité est une valeur fondamentale devant sous-tendre les relations internationales du 21^e siècle : « *les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés*¹⁴⁵ ». On ne saurait trouver meilleur argument pour dire que le succès de la négociation climatique internationale passe certainement par une solidarité du Nord envers le Sud portant sur les moyens financiers et techniques, car une des « *missions des institutions de coopération internationale est d'organiser les flux financiers et la répartition de l'effort de solidarité qui est nécessaire*¹⁴⁶ ». De manière généralement unanime, le succès de la COP 21 et l'élaboration d'un accord de Paris dépendent de l'issue positive des discussions portant sur le niveau de financement nécessaire pour aider les pays les plus pauvres à mettre en œuvre leurs engagements en matière d'atténuation et à relever les défis de l'adaptation.

L'Accord de Copenhague s'est attelé à cette question du financement car, non seulement il a instauré une approche *bottom-up*, mais également des institutions chargées d'organiser la solidarité internationale : le Fonds vert pour le climat (entériné suite à l'Accord de Cancun), le Mécanisme technologique, la Plateforme pour l'adaptation ou encore le mécanisme « REDD + » permettant de réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts. L'Accord a prévu une montée en puissance des financements, soit un niveau de 30 milliards de dollars sur la période 2010-2012, pour atteindre 100 milliards de dollars par an en 2020 (sources publiques et privées, bilatérales et multilatérales, ainsi que d'autres sources de financement).

Sans entrer dans le détail des avancées significatives de l'Accord de Copenhague sur le terrain de l'aide financière, le Fonds vert climat peut se définir comme le principal mécanisme de financement multilatéral permettant de financer de manière équilibrée des projets de réduction des émissions de GES et au titre de l'adaptation dans les PED. Installé à Séoul, « *sa fonction centralisatrice*¹⁴⁷ » devrait simplifier les transferts financiers. Il a également été créé « *pour*

¹⁴⁵ A/RES/55/2, *op. cit.*

¹⁴⁶ P. Criqui, B. Faraco, A. Grandjean, Les Etats et le carbone, PUF, 2009, p. 100.

¹⁴⁷ C. Mathieu, « Mobiliser les financements pour sauver le climat », Ramses 2016, *op. cit.*, p. 68.

*attirer des financements publics et privés importants*¹⁴⁸ ». Il s'agit en effet non « *plus de fournir des financements mais de les mobiliser – ce qui reflète l'importance que l'on souhaite donner au secteur privé*¹⁴⁹ ». Opérationnel depuis mi-2014, il devrait accorder ses premiers financements à l'automne 2015. La Conférence de Varsovie a établi des liens institutionnels entre la COP et le Fonds vert, notamment en ce qui concerne les dispositifs de revue, d'évaluation, de *reporting* et d'indépendance. La COP peut émettre des orientations sur la politique d'investissement, mais les décisions de financement sont prises sous l'entière responsabilité du conseil du Fonds. Les pays développés ont été invités lors de la Conférence de Doha à maintenir leur niveau de financements « précoces » (*fast start*). Un débat oppose les pays du Nord et ceux du Sud, afin de comptabiliser les promesses de dons, car il semble bien que certains financements correspondent au moins en partie à de l'argent « recyclé », alors que l'accord de Copenhague exige des financements « *neufs ou additionnels*¹⁵⁰ ». La Conférence d'Addis-Abeba de juillet 2015 a rappelé l'importance du Fonds vert et des engagements souscrits qui doivent être honorés¹⁵¹. Or, ce véhicule privilégié du financement climatique est pour l'instant doté de seulement 10 milliards de promesses de dotations publiques, sachant qu'uniquement une partie non prédéterminée des 100 milliards de dollars prévus par l'Accord de Copenhague doivent transiter par le Fonds vert.

Bien que la déforestation mondiale ralentisse – elle est responsable de 20 % des émissions de carbone – car les forêts sont mieux gérées, la question de la déforestation reste préoccupante, car quelque 129 millions d'hectares de forêts ont été perdus depuis 1990¹⁵². On doit ainsi reconnaître le mérite de l'Accord de Copenhague qui a proposé l'élaboration rapide du mécanisme REDD +, assorti d'un financement à la hauteur des enjeux. De ce point de vue, la Conférence de Varsovie de la fin de l'année 2013 « marque un réel succès » car, grâce à l'adoption d'un ensemble de décisions de la COP, le mécanisme REDD + est opérationnel et il va pouvoir « *fournir de financements "results-based" (en fonction des résultats quantifiables en tonnes de CO2 équivalent) à certains pays en développement, principalement ceux qui abritent des forêts tropicales, prenant en compte l'ensemble des enjeux y compris la protection de la*

¹⁴⁸ S. Maljean-Dubois, « Après la Conférence de Lima, quelles perspectives pour la Conférence de Paris sur le climat ? », *op. cit.*, § 23.

¹⁴⁹ C. Mathieu, « Mobiliser les financements pour sauver le climat », *op. cit.*, p. 69.

¹⁵⁰ Sur ces points, v. B. Deflesselles, J. Lambert, et A. Leroy, Rapport d'information n° 2391 sur les négociations internationales relatives au changement climatique, *op. cit.*, pp. 32-34 ; S. Maljean-Dubois et M. Wemaëre, « La Conférence sur le climat de Varsovie : des résultats mitigés, des perspectives inquiétantes », §§ 18-20.

¹⁵¹ A/RES/69/313, 17 août 2015, *op. cit.*, §§ 60-61.

¹⁵² V. FAO, Rapport, Evaluation des ressources forestières mondiales 2015, 56 p., et communiqué de presse : <http://www.fao.org/news/story/fr/item/327181/icode/>

*biodiversité ou les droits des communautés autonomes*¹⁵³ ». Fruit de sept années de travail, ce « *cadre de Varsovie pour REDD +*¹⁵⁴ » s'appuie sur des engagements initiaux de 280 millions de dollars. Il était important que le mécanisme REDD + devienne opérationnel, car le MDP ne s'applique qu'aux projets de boisements et reboisements forestiers et, de plus, la négociation climatique intègre désormais la problématique du développement durable et de la conservation des forêts.

La Conférence de Varsovie a permis également un autre progrès, avec la mise sur pied du Mécanisme international de Varsovie sur les pertes et dommages¹⁵⁵. Il s'agit des pertes et dommages (ou pertes et préjudices, *loss and damage*) engendrés par les événements climatiques extrêmes (ouragans, montée des océans, désertification). Ces effets du dérèglement climatique constituent « *une revendication forte des pays du Sud qui voient dans l'établissement de tels mécanismes la concrétisation d'une certaine justice climatique et exigent la réparation des dommages qui pour l'essentiel sont causés par les émissions historiques – donc des pays du Nord – et touchent les pays du Sud*¹⁵⁶ ». Les pays industrialisés ont toutefois tout fait pour que ce mécanisme soit affaibli et révisé en 2016. Et les pays du Sud « *veulent bien plus sous la bannière "pertes et préjudices" que ce que prévoit la décision de Varsovie, c'est-à-dire essentiellement de l'échange d'information et de l'appui technique ponctuel*¹⁵⁷ ». Portée par les PMA et les petits Etats insulaires, cette question des « *pertes et dommages correspond aux réparations des préjudices causés par le changement climatique, que ni les efforts mondiaux d'atténuation ni les politiques d'adaptation ne pourront prévenir*¹⁵⁸ ». L'accord de Paris comporte un nouveau chapitre intitulé « règlement des pertes et dommages », « *sans qu'il soit question de compensation, terme qui serait inacceptable par les pays développés. Les responsabilités passées ne sont pas niées, mais il ne peut s'agir d'une véritable dette*¹⁵⁹ ».

¹⁵³ S. Maljean-Dubois et M. Wemaëre, « La Conférence sur le climat de Varsovie : des résultats mitigés, des perspectives inquiétantes », *op. cit.*, § 14.

¹⁵⁴ V. FCCC/CP/2013/10/Add. 1

¹⁵⁵ Décision 2/CP.19, Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences du changement climatique.

¹⁵⁶ S. Maljean-Dubois et M. Wemaëre, « La Conférence sur le climat de Varsovie : des résultats mitigés, des perspectives inquiétantes », *op. cit.*, § 21.

¹⁵⁷ S. Maljean-Dubois, « Après la Conférence de Lima, quelles perspectives pour la Conférence de Paris sur le climat ? », *op. cit.*, § 26 (En raison des coûts colossaux des compensations qui pourraient être dues pour pertes et dommages, les Pays du Nord, Etats-Unis en tête, sont réticents à s'engager dans cette direction).

¹⁵⁸ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Doha, Varsovie, des conférences de transition vers un accord climatique mondial en 2015 ?, *op. cit.*, p. 6 (Sur ce sujet, on doit signaler que le président du Palaos a proposé que la Cour internationale de justice reconnaisse les dommages liés au changement climatique).

¹⁵⁹ Sénat, Compte-rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 27 mai 2015, pp. 13-14.

Nul doute que la question du financement sera un élément décisif pour la conclusion d'un accord climatique juste et ambitieux lors de la conférence de Paris. Selon le ministre français des affaires étrangères, L. Fabius, il « *est la clé d'un accord sur le climat*¹⁶⁰ ». Deux constats opposés peuvent être opérés à ce propos. D'une part, il est loisible de se rendre compte à la fois de sa dimension capitale et de l'urgence de la situation, car les promesses de Copenhague en 2009 « *sont restées en plan : sur les 100 milliards de dollars par an promis d'ici à 2020, sur fonds publics et privés, 10 seulement ont été provisionnés par une trentaine d'Etats. La frilosité des pays industrialisés empêche le mouvement des grands émergents – la Chine et le Brésil – et l'adhésion des plus vulnérables. Ces derniers attendent des engagements solides*¹⁶¹ ». D'autre part, sans faire preuve d'un optimisme béat, il semble pourtant que les financements en faveur du climat ne soient pas d'un montant si faible que cela, car un rapport de synthèse de l'OCDE du début du mois d'octobre 2015 estime que 61,8 milliards de dollars ont été mobilisés en faveur des pays du Sud en 2014. De ce fait, l'objectif de 100 milliards de dollars par an prévu par l'Accord de Copenhague en 2009 ne semble pas hors de portée, d'autant plus que « *les banques de développement ont promis de faire un effort supplémentaire d'environ 15 milliards de dollars par an en faveur du climat à l'horizon de 2020*¹⁶² ».

Il est vrai que les pays en développement les plus pauvres envisagent assez facilement l'assistance financière et technique comme un financement en faveur du développement plutôt qu'en faveur du climat. On est en droit de s'interroger et de se demander si cette assistance financière et technique ne nécessite pas un « *"Plan Marshall" climatique*¹⁶³ ». Assurément, la volonté d'équité et de solidarité fait ressortir que le droit de l'environnement n'est pas uniquement un droit protecteur, mais également un droit organisateur : « *il met en œuvre des politiques globales. Il exprime et met en œuvre un principe de solidarité planétaire, un principe de gestion globale et régulatrice des problèmes de la terre*¹⁶⁴ ». La recherche d'un droit commun de l'environnement est par conséquent forcément le résultat d'une conciliation entre

¹⁶⁰ Journal Le Monde, 7-8 juin 2015 (Propos recueillis par S. Roger).

¹⁶¹ Editorial, « Climat : regarder la réalité en face », *Journal Le Monde*, 12 septembre 2015.

¹⁶² C. Guélaud, « Climat : la course aux 100 milliards de dollars est bien engagée », *Journal Le Monde*, 11-12 octobre 2015 ; S. Roger, « Les vrais-faux chiffres des financements du climat », *Journal Le Monde*, 9 octobre 2015, p.7.

¹⁶³ L. Boisson de Chazournes, « La naissance d'un régime juridique international de protection du climat. Le droit et le doute », *Questions internationales*, n° 38, juillet-août 2009, *Le climat : risques et débats*, p. 59.

¹⁶⁴ F. Ewald, « Le droit de l'environnement : un droit de riches ? », *Pouvoirs*, n° 127, *Droit et environnement*, 2008, p. 20.

un droit des « riches », soucieux de leur avenir, et un droit des « pauvres », désireux que le rattrapage de leur retard économique ne soit pas entravé.

2. *L'option d'une tarification mondiale du carbone*

Si l'on veut que la COP 21 qui se déroule à Paris début décembre 2015 débouche sur un accord ambitieux et efficace dans la lutte contre le réchauffement du climat, de nombreux économistes estiment nécessaire de fixer un prix mondial du carbone. Ce souhait part d'un constat simple : « *au plan international, les effets distributifs d'un prix unique du carbone constituent depuis 20 ans la réelle pierre d'achoppement de la négociation climatique*¹⁶⁵ ».

Plusieurs justifications peuvent être avancées à cet effet. Avec le système des CPDN ou INDCs, les Parties à la CCNUCC fixent des objectifs de réductions des émissions, mais aucun régime de tarification du carbone. Ainsi, pour parvenir à adopter un accord efficace, « *il faut que les cibles nationales de réductions des émissions s'accompagnent d'instruments de mise en œuvre adéquats et coordonnés, y compris un prix mondial du carbone. En d'autres termes, il faut que les négociateurs visent un accord "engagements + instruments" plutôt que "engagements seulement"*¹⁶⁶ ». Une telle solution est favorable à davantage de justice climatique, notamment parce qu'elle permet certainement – cet argument est systématiquement mis en exergue – de parvenir à atteindre le chiffre de 100 milliards de dollars prévus depuis la Conférence de Copenhague. D'autres avantages peuvent être mis en avant : « *réussir à passer d'un salmigondis de tarifs carbone locaux ou nationaux à un régime de tarification du carbone mondial et harmonisé*¹⁶⁷ », d'autant plus que le GIEC recommande dans son Rapport « Changements climatiques 2014. Atténuation du changement climatique » de fixer un prix mondial unique du carbone¹⁶⁸. Ce sujet est fréquemment évoqué dans les médias, et il semble bien qu'il faille « *fixer un prix du carbone, sans quoi nous serons dans l'imposture quant à notre volonté de passer dans une économie post-carbone*¹⁶⁹ ». Aussi inattendu que cela puisse paraître, six directeurs généraux des principales compagnies pétrolières européennes se sont

¹⁶⁵ C. de Perthuis, R. Trotignon, « COP 21 : quelles chances de succès ? », *op. cit.*, p. 89.

¹⁶⁶ S. Dion, E. Laurent, Agir pour le climat après l'accord de Paris, Working Paper, n° 21-2015, sept. 2015, OFCE, p. 9.

¹⁶⁷ S. Dion, E. Laurent, Agir pour le climat après l'accord de Paris, *op. cit.*, p. 11.

¹⁶⁸ V. le résumé à l'intention des décideurs, disponible sur : https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf

¹⁶⁹ N. Hulot, La COP 21 et l'agenda des solutions : enjeux et perspectives, *op. cit.*, p. 4.

prononcés en ce sens dans le but de favoriser la transition énergétique. Selon eux, un accord de Paris, débouchant sur des mécanismes de tarification du carbone s'appliquant à tous les Etats de la planète, encouragera le développement des technologies bas carbone, l'efficacité énergétique et, partant, réduira les émissions de GES¹⁷⁰. Autre argument qui est avancé et rejoint le précédent : « *un accord international sur la tarification du carbone serait, pour la planète, un excellent instrument de développement durable*¹⁷¹ ». Pour être exhaustif, signalons encore que la Commission européenne précise que la fixation d'un tel prix, « *au niveau international, pour les émissions de carbone des transports aériens et maritimes internationaux pourrait également fournir les ressources nécessaires pour soutenir des mesures en faveur de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ce phénomène*¹⁷² ». L'article 2-2 du Protocole de Kyoto a en effet prévu que les pays industrialisés devaient chercher à limiter ou à réduire les émissions de GES de ces deux secteurs, pour la partie non réglementée par le Protocole de Montréal, en passant par l'OACI et l'OMI.

La tarification du carbone proposée repose sur plusieurs éléments qu'il convient maintenant de présenter.

J. Stiglitz propose « *une tarification mondiale du carbone, que chaque pays pourrait mettre en œuvre sur son territoire comme il l'entend : par des réglementations contraignantes, par un marché d'émissions ou par une taxe carbone... Il faut ensuite mettre en place une taxe carbone aux frontières, afin que les pays fassent payer le coût en carbone des biens qu'ils importent. Une fraction des sommes ainsi collectées par les pays développés pourrait alimenter le Fonds vert, à destination des pays en développement, pour tenir compte de la responsabilité historique du Nord dans le réchauffement actuel. En outre, les pays qui ne répondraient pas à ces exigences de réduction des émissions verraient leurs produits taxés aux frontières, en fonction de leur coût excessif en carbone : c'est donc un processus incitatif pour ceux qui se tiendraient à l'écart d'un accord*¹⁷³ ».

¹⁷⁰ B. Van Beurden, C. Descalzi, B. W. Dudley, H. Lund, P. Pouyanné, E. Saetre, « Il faut une tarification du carbone applicable à tous les pays », *Journal Le Monde*, 2 juin 2015 ; v. égal. G. Mestrallet (président d'Engie, ex-GDF Suez), « Il faut donner un prix au carbone », *Le Figaro*, 12 mai 2015.

¹⁷¹ S. Dion, E. Laurent, *Agir pour le climat après l'accord de Paris*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷² COM (2013) 167 final, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷³ Entretien avec J. Stiglitz, « Le défi climatique peut renforcer l'économie », (Propos recueillis par S. Foucart), *Journal Le Monde*, 12-13 juillet 2015.

D'autres économistes estiment que « *seule la fixation d'un prix mondial du carbone au travers d'un marché de permis d'émission pourra contraindre les Etats à s'engager sur la baisse des émissions de gaz à effet de serre*¹⁷⁴ ». Une tarification internationale du carbone reposant sur un marché transcontinental du carbone est peut-être la plus évidente, car elle permettrait de « *donner un souffle nouveau aux marchés du carbone qui se développent aujourd'hui sans coordination au sein des trois ensembles économiques totalisant plus de 55 % des émissions mondiales : Chine, Amérique du Nord et Europe. Le coût de cette fragmentation est élevé sur le plan tant économique qu'écologique*¹⁷⁵ ». Pour viser un accord universel, un mécanisme de « *bonus-malus* » basé sur le niveau moyen d'émissions par habitant pourrait être une solution afin de parvenir à un accord universel lors de la COP 21. Ce bonus-malus carbone international verrait les pays fortement émetteurs de GES redevables d'une dette appelée malus, qui serait « *calculé à partir de l'écart de leur émissions par tête à la moyenne mondiale*¹⁷⁶ », alors que les pays peu émetteurs et en dessous de la moyenne mondiale disposeraient d'un « *bonus* ». En attribuant à un tonne de CO₂ le prix de 7 dollars la tonne, on dégage des ressources permettant de transférer 100 milliards de dollars – le montant de l'accord de Copenhague – vers les pays en développement. A l'identique de l'eurozone, il est même envisageable de prévoir une « *coalition restreinte pour lancer le marché transcontinental du carbone*¹⁷⁷ ».

D'autres économistes ont également proposé « *une autre méthode (qui) pourrait consister à attribuer un prix du carbone par pays en fonction de son indice de développement humain (IDH) et de ses émissions de CO₂ par tête, en tenant compte, pour ces dernières, de celles correspondant aux biens consommés et non produits, afin d'intégrer le mouvement de délocalisation des industries des pays développés vers les pays émergents* ». Cette approche repose donc sur un prix progressif du carbone, calculé en fonction des seuils d'IDH et qui tient compte des inégalités de développement. Ainsi, ce mécanisme « *adhère pleinement au principe de la "responsabilité commune mais différenciée" de la convention climat. Il permet de sortir de cette vision binaire et obsolète : pays industrialisés contre pays pauvres. Avec ce mode de calcul, les pays émergents seront plus encouragés à coopérer, car ils conservent leur avantage* ».

¹⁷⁴ C. Grollier, J. Tirole, « Pour un accord efficace sur le climat », *Journal Le Monde*, 5 juin 2015.

¹⁷⁵ P.-A. Juvet et C. de Perthuis, « L'accord sur le climat devra étendre le marché carbone à l'échelle mondiale », *Journal Le Monde*, 17 septembre 2015.

¹⁷⁶ P.-A. Juvet et C. de Perthuis, « L'accord sur le climat devra étendre le marché carbone à l'échelle mondiale », *op. cit.* ; C. de Perthuis, R. Trotignon, *Le climat, à quel prix ? La négociation climatique*, *op. cit.*, pp. 108 et s.

¹⁷⁷ C. de Perthuis, R. Trotignon, « COP 21 : quelles chances de succès ? », *op. cit.*, p. 92.

compétitif par rapport aux pays industrialisés ». Les comportements de « passagers clandestins » ne seraient plus possibles non plus¹⁷⁸.

Toutefois, il est possible de juger que la fixation d'un prix mondial du carbone soit une fausse bonne idée. Cela pour deux raisons au moins : tout d'abord, « *vouloir coupler les marchés du carbone entre des pays aux conditions très hétérogènes serait en porte-à-faux avec l'approche bottom-up* » et « *poser un droit individuel égal et universel d'émission de gaz à effet de serre est une idée fausse tant du point de vue de la justice climatique que du point de vue géopolitique*¹⁷⁹ ». De plus, on peut considérer que « *le climat ne se réduit pas à un prix*¹⁸⁰ ». Il semble malgré tout qu'un prix mondial du carbone permette d'embrayer vers une transition climatique bas carbone, en dépit des incertitudes subsistant en termes d'équité et de justice climatique.

¹⁷⁸ R.-H. Boroumand, Th. Porcher et Th. Stocker, « Pour un prix du carbone équitable et progressif », *Journal Le Monde*, 9 sept. 2015 (S. Dion, E. Laurent, Agir pour le climat après l'accord de Paris, *op. cit.*, pp. 11-12, affirment pour leur part qu'« en accord avec le principe de la responsabilité commune mais différenciée, les pays développés seraient tenus de mettre de côté une partie de leurs revenus issus de la tarification du carbone pour aider les pays en développement à réduire leurs émissions, s'adapter aux effets des changements climatiques et établir des puits de carbone (grâce à la reforestation, par exemple) »).

¹⁷⁹ O. Godard, « Climat : les idées fausses de bons économistes », *Journal Le Monde*, 23 octobre 2015.

¹⁸⁰ D. Dron, « Le climat ne se réduit pas à un prix », *Journal Le Monde*, 13 juin 2015.