

Le changement climatique à l'épreuve de la négociation !

Une gouvernance mondiale inédite en construction

Jean-Yves Caneill*

Mots-clés : *climat, environnement, gouvernance, géopolitique, politique énergétique*

En 1990, un grand chantier est lancé sous l'égide des Nations unies; il répond à l'alerte des scientifiques sur la responsabilité possible de l'homme dans les modifications du climat. Il aboutira à l'établissement de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, adoptée en 1992 à Rio lors du premier Sommet de la Terre. Il est montré comment cet accord a été obtenu et quelles ont été depuis les principales étapes de la négociation internationale qui a cherché à construire les fondements de la mise en œuvre de cette Convention. Après avoir retracé cette négociation de près de 30 ans, tout en indiquant les différents points de sortie respectifs sur le plan juridique qui ont jalonné son histoire, plusieurs questions sont posées à l'issue de la mise en perspective de ce parcours inédit, alors que les Parties à la Convention sont juste à l'orée de la mise en œuvre de l'Accord de Paris obtenu en 2015.

Introduction

La problématique de l'effet de serre (ou changement global ou changement climatique, appelé parfois par certains aussi « désordre climatique ») a pris une ampleur sans précédent dans le débat politique et public international, ces trois dernières décennies, et ce depuis l'accord de la Conférence de Rio sur le développement et l'environnement en juin 1992, au cours de laquelle fut adoptée et signée la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC ou UNFCCC en anglais, *United Nations Framework Convention on Climate Change*). Afin de lutter contre le

changement climatique, trois accords majeurs ont été adoptés au niveau international et méritent d'être mentionnés : la CCNUCC adoptée en 1992 à Rio, puis le Protocole de Kyoto adopté en 1997 lors de la troisième Conférence des Parties (COP3) au Japon, et enfin l'Accord de Paris adopté en France en 2015, lors de la COP21. Ces accords ont valeur de traité international, car impliquant la majorité des États de notre planète. Aujourd'hui, les textes sur lesquels s'appuiera désormais l'action internationale sont le premier et le dernier, le Protocole de Kyoto n'ayant plus de dispositions opérationnelles décidées après 2020. Ces traités incarnent la réaction de la communauté internationale face à des preuves progressivement convaincantes — réunies et confirmées

* Consultant (cf. géographies p. 79-80).

à plusieurs reprises par le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) — que le climat est en train de changer et que ce changement est dû, en large part, aux activités humaines. Alors que la CCNUCC comporte les dispositions relatives à la communication des informations portant sur les émissions atmosphériques, à savoir les émissions de gaz à effet de serre direct (CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆) et à effet indirect (NO_x, CO, Composés Organiques Volatils Non Méthaniques, SO₂), le Protocole de Kyoto précisait des engagements quantifiés et juridiquement contraignants, assignés essentiellement aux pays développés, tandis que l'Accord de Paris peut être considéré comme inclusif, car engageant tous ceux qui l'ont ratifié à ce jour. Nous proposons dans cet article de revisiter le contenu des principales étapes de cette négociation afin d'en apprécier ses résultats et d'éclairer le point d'arrivée de l'Accord de Paris, qui devient aussi de facto un point de départ pour la mise en œuvre « coordonnée » à l'échelle mondiale d'actions de lutte contre le changement climatique. Nous commencerons par rappeler comment ce sujet devint un objet de négociation sur le chemin du premier Sommet de la Terre en 1992. Ensuite, nous décrirons rapidement l'histoire des premières négociations post-Rio qui menèrent au Protocole de Kyoto en 1997. L'instruction des modalités de mise en œuvre de ce dernier dura huit ans, mais dès 2005 s'ouvrit également un débat sur ce qu'il convenait de faire après la première période d'engagement de Kyoto (2008-2012). Il nous sera impossible au niveau de cet article de retracer le lent cheminement intellectuel qui mena les négociateurs, peu à peu, à remettre le dossier dans l'orbite de la Convention Climat¹ (le principe de l'action volontaire seule compatible aujourd'hui avec le principe de souveraineté nationale sur les actions sectorielles à développer, actions qui ne peuvent se formuler aussi facilement de manière globale comme on avait été capable de le faire pour le Protocole de Montréal pour l'éradication des composés chlorés attaquant l'ozone de la haute atmosphère). Ce cheminement se matérialisa en particulier par la crise de la Conférence de Copenhague, à la fin de 2009, qui contre toute

attente sauva *in fine* le processus. Nous dirons pourquoi la Conférence de Copenhague ne fut pas un échec, contrairement à ce que se dit souvent. Nous en viendrons ensuite à résumer le chemin qui mena à l'Accord de Paris adopté en 2015. Ce dernier constitue la voûte juridique de l'aboutissement législatif de ce long processus, que beaucoup trouveront trop lent mais qui était nécessaire pour rendre plus solide sa future mise en œuvre et tenter de répondre à l'urgence de plus en plus exhibée par les scientifiques, sous l'égide du GIEC, et par la société civile et le monde de l'entreprise qui souhaite aujourd'hui avoir une certaine visibilité sur ce qu'il convient de modifier à l'avenir pour ce qui concerne ses nouveaux investissements. Après avoir résumé le contenu juridique de l'Accord de Paris, qu'il faut absolument connaître pour comprendre l'essence de ce processus, nous terminerons en donnant un aperçu actuel de ce qu'il reste à négocier pour parachever la mise en application de cet accord historique et en dressant quelques interrogations. Nous nous donnons comme objectif grâce à cet article de donner au lecteur, et ce de manière synthétique, les principaux éléments juridiques correspondant aux grandes étapes qui ont jalonné cette négociation depuis 1990 (date du début des négociations qui ont mené à l'adoption de la Convention Climat en 1992 après plus d'une dizaine de sessions de l'INC (*International Negotiating Committee*) jusqu'à aujourd'hui.

La Convention-cadre sur les changements climatiques

Il serait trop long au niveau de cet article de s'étendre sur la genèse de ce premier traité international traitant de la lutte contre le changement climatique, car l'origine de la prise de conscience est lointaine [J. Fourier (1822), Svante Arrhenius (1896) notamment, pour ce qui concerne les fondamentaux scientifiques]. Nous passerons directement à l'année 1979 qui vit se tenir la première Conférence mondiale sur le climat organisée par l'OMM (Organisation météorologique mondiale) suivie en 1985 par une conférence plus discrète et parfois oubliée : la Conférence de Villach organisée

conjointement par le PNUE (Programme des Nations unies pour l'Environnement) et l'OMM. Ces deux événements furent déterminants pour mettre en place le GIEC en 1988, décidé lors d'une réunion du G7 à Toronto. Enfin, la Conférence de La Haye en 1989 et le deuxième Congrès mondial sur le climat en 1990 achevèrent de planter le décor et contribuèrent à une prise de conscience des enjeux liés à ce nouveau problème. Il fut ainsi décidé que lors du Sommet de la Terre prévu à Rio, on adopterait un premier traité pour engager une lutte mondiale contre la hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES). En amont du Sommet de la Terre parut le premier rapport du GIEC, qui fut le témoignage du premier consensus international des scientifiques sur la question du changement climatique. Ce consensus exprimait les constats faits par la science sur le réchauffement observé, sur l'accroissement des concentrations des GES dans l'atmosphère et si les émissions fossiles engendrées par l'activité humaine étaient soupçonnées d'en être la cause principale, on ne pouvait en rester qu'au niveau des présomptions. Néanmoins, ce travail servit de support à la première décision politique internationale.

En 1992, à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, l'ONU se dotait d'un cadre d'action de lutte contre le réchauffement climatique : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Cette dernière stipule dans son article 2 : «L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.»

Cette Convention reconnaissait donc que les présomptions des scientifiques étaient suffisantes pour construire un traité s'articulant autour de trois grandes idées. Tout d'abord en reconnaissant que les incertitudes scientifiques ne justifient pas de différer l'action, c'est le «principe de précaution» qui est implicitement appliqué. Bien que les émissions de GES aient un impact sur le changement climatique équivalent, quelle que soit leur origine, il est reconnu que les pays les plus industrialisés portent aujourd'hui (au moment de l'adoption du texte) une responsabilité plus importante de la concentration actuelle de GES ; on venait de construire le «principe de responsabilité commune et différenciée». Enfin, en reconnaissant le «droit au développement économique», on prenait acte que les actions de lutte contre le changement climatique ne doivent pas avoir une incidence néfaste sur les besoins essentiels des pays en développement, à savoir une croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté.

Ce texte constituait, au-delà de la simple problématique du changement climatique, un véritable traité appelant au développement durable, sujet dont on sait qu'il fut l'objet d'un accord parallèle à travers l'adoption de l'agenda 21 et de l'installation de la Commission du Développement durable à la même date que la CCNUCC, c'est-à-dire lors du même Sommet de la Terre en 1992!

La Convention fut rapidement signée par 196 Parties (195 États et l'Union européenne en tant que groupe régional) puis ratifiée, ce qui permit son entrée en vigueur. Ces Parties se réunissent depuis cette année 1992 lors de réunions annuelles de l'organe de suivi de ce traité — la Conférence des Parties (ou COP) — pour examiner ensemble ce qui pourrait être mis en œuvre pour limiter la hausse de la température mondiale moyenne résultant du changement climatique, et dresser un bilan des avancées en matière de lutte contre les changements climatiques (la COP est l'organe suprême de la CCNUCC, c'est-à-dire sa plus haute autorité de prise de décision; elle est complétée par deux organes, le «*Subsidiary*

Body for Implementation» (SBI) et le «*Subsidiary Body for Science and Technological Advice*» (SBSTA), pour instruire les différentes questions liées à la mise en œuvre de la Convention Climat et assurer l'appui scientifique et technologique). Dans la suite, nous utiliserons l'abréviation «COP», pour désigner (en général avec un nombre associé) telle ou telle réunion d'importance.

Il faut retenir que même si les engagements à Rio n'étaient pas chiffrés et si un niveau «dangereux» (celui de l'article 2) de concentration atmosphérique en GES était encore impossible à définir, le texte de ce traité fut une véritable révolution, préfigurant ce qu'allait devenir l'Accord de Paris, plus tard, pour la gestion collective d'un bien commun, en l'occurrence ici le climat de la planète Terre.

Cependant, une séparation qualitative fut décidée en ce qui concerne les obligations juridiques qui étaient assignées aux Parties signataires et ceci au nom du principe de responsabilité commune mais différenciée. Les pays de l'Annexe 1 (les pays développés, notamment les pays de l'OCDE) étaient plus contraints que les pays émergents, les pays en développement et les pays les plus pauvres. Ceci a eu des conséquences importantes pour la suite du processus et a été l'une des raisons d'une mobilisation faible de quelques pays.

Que s'est-il passé après Rio?

Après la Conférence de Rio, plusieurs événements vont se produire. Le secrétariat de la Convention Climat va préparer la tenue de la première Conférence des Parties dont la date avait été fixée à Rio. Celle-ci eut lieu (COP1) en avril 1995 à Berlin. Les Parties reconnurent que les mesures décidées pour l'Annexe 1 de la CCNUCC², lors de la signature de la Convention Climat à Rio (1992), étaient inadaptees pour stabiliser les concentrations de GES sur le long terme et que l'engagement correspondant ne serait pas tenu. De plus, même si le deuxième rapport du GIEC n'était pas encore officiellement adopté,

on savait que des progrès avaient été faits dans l'établissement scientifique de l'attribution du changement climatique à la responsabilité des activités humaines (les travaux du Max Planck Institute de Hambourg avaient pour la première fois comparé le signal climatique à la «variabilité naturelle» de ce dernier et le résultat même timide donnait réalité à la présomption du premier rapport du GIEC). Malgré l'opposition des États-Unis à l'adoption future d'objectifs chiffrés contraignants (proposition qui était avancée par l'Europe), la création d'un groupe de négociation fut décidée par la COP (AGBM : *Ad hoc Group for the Berlin Mandate*) avec le mandat de préparer un protocole de réduction d'émissions au-delà de 2000 assorti de politiques et mesures pour les pays de l'Annexe 1 de la Convention Climat, protocole que l'on adopterait à Kyoto à la fin de l'année 1997. Le travail technique de préparation de ce protocole débuta vers la mi-1995 avec la mise en place des sessions de l'AGBM.

À la fin de l'année 1995, le GIEC remit les conclusions de son second rapport d'évaluation scientifique, déclarant en particulier qu'il «existait un faisceau d'éléments suggérant que le réchauffement de la planète observé depuis le début du siècle n'était pas d'origine purement naturelle». Constatons que depuis cette date, le GIEC n'a pas démenti cette affirmation; il l'a même renforcée au cours de ses différentes synthèses qui sont au nombre de cinq aujourd'hui, le sixième rapport d'évaluation étant en cours de révision par les pairs.

Le Protocole de Kyoto

La préparation du Protocole de Kyoto fut l'objet d'intenses négociations au sein de la CCNUCC, avec des pressions fortes des pays en développement vis-à-vis des pays développés et des conflits sur les concepts à promouvoir, notamment entre les États-Unis et l'Europe. Les États-Unis, qui s'étaient finalement ralliés à l'idée d'objectifs quantifiés (tout en sachant que le Sénat n'accepterait jamais un traité dans lequel les pays développés seraient seuls à s'engager), auraient préféré que soient

adoptées des politiques et mesures. L'Europe souhaitait que l'on adoptât aussi des politiques et mesures mais « communes et coordonnées », ce que refusaient totalement les États-Unis. Le rebondissement majeur eut lieu lors de la COP2 à Genève à l'été 1996, lorsque les États-Unis déclarèrent qu'ils soutenaient les objectifs quantifiés voulus par l'Europe, à condition que soit mis en place un marché d'échanges international de réduction d'émissions de carbone. L'Europe, comme l'ensemble des pays, fut prise de court et ce sont sur ces fondamentaux que l'on démarra les travaux de préparation de la COP3, qui allait se dérouler à Kyoto l'année suivante.

L'événement important de l'année 1997 fut donc la troisième Conférence des Parties qui se déroula à Kyoto du 1^{er} au 11 décembre 1997. Le Protocole de Kyoto y fut adopté : il stipulait que les pays de l'Annexe B du Protocole (38 pays parmi les plus développés, un sous-ensemble de l'Annexe 1 à la CCNUCC) s'engageaient à réduire leurs émissions de GES d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 (panier de six gaz : CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆ et depuis 2013, le NF₃) à l'horizon 2008-2012. Les articles 6, 12 et 17 du Protocole introduisaient la possibilité d'utiliser divers mécanismes de flexibilité tels que la mise en œuvre conjointe au sein de l'Annexe 1, le mécanisme de développement propre avec les pays en développement, et le commerce des émissions au sein de l'Annexe 1. Cependant, les règles, modalités et « *guidelines* » de ces divers mécanismes ont dû faire, ex-post, l'objet d'instructions particulières par les organes de la Convention Climat, dont la mise au point a duré près de quatre ans. Ce fut également le cas pour ce qui concernait les dispositions à prévoir en cas de non-respect par une Partie de l'accord.

La Conférence de Marrakech (à savoir la COP7) eut lieu à la fin de 2001, soit quatre ans après l'adoption du Protocole. L'Accord dit de Marrakech, un texte de 250 pages environ, décrivait les modalités techniques de la mise en œuvre des dispositions du Protocole de Kyoto :

- les conséquences de la non-observance des cibles de réduction de Kyoto par les Parties,
- les modalités pratiques des mécanismes de marché décrits par le Protocole de Kyoto (à savoir le commerce des émissions dans les pays développés et la création de crédits par la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre),
- la prise en compte des « puits de carbone » dans les inventaires nationaux.

Cet accord international était important pour plusieurs raisons. Il a conclu d'abord un cycle de négociations entamé juste après l'adoption du Protocole de Kyoto, en en déclinant les aspects pratiques. Il a pu fournir un cadre juridique clair pour que les Parties signataires puissent le ratifier si elles le souhaitaient, ouvrant la voie de ce fait à sa possible entrée en vigueur. Enfin, il donna un signal clair sur la possibilité d'utiliser des instruments de marché, question qui mériterait à elle seule d'être explorée dans un article séparé.

Le texte adopté à Kyoto en 1997 lors de la COP3 et ses annexes décidées à Marrakech constituaient donc un corpus considéré comme un protocole additionnel à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Le Protocole de Kyoto entra en vigueur le 16 février 2005, suite à la ratification de ce dernier par la Russie, ce qui permit d'atteindre le quorum de 55 États représentant 55 % des émissions de l'Annexe B en 1990, condition établie dans le Protocole.

En 2012, les objectifs globaux de la 1^{re} période du Protocole furent atteints malgré le retrait du Canada et l'absence de fait des États-Unis (qui ne ratifièrent jamais le Protocole). Les pays participants ont réduit leurs émissions de 24 % par rapport à l'année de référence (1990 généralement). Cependant, sans les États-Unis et après le retrait du Canada, la 1^{re} période du Protocole n'était contraignante que pour 36 pays, représentant seulement 24 % des émissions de 2010 tandis que les émissions mondiales ont augmenté de 30 % notamment du fait de la croissance des pays

en développement. Le Protocole de Kyoto, n'engageant pas les principaux pays émetteurs, n'a donc pas été suffisant pour stabiliser les concentrations de GES. Une deuxième période d'engagement, de janvier 2013 à décembre 2020, a néanmoins été décidée lors de la COP18 à Doha (2012), mais sa portée était encore plus limitée que celle de la première période, puisque certains pays signataires ont annoncé ne pas pouvoir respecter leurs objectifs (Canada, qui s'est retiré juridiquement du Protocole, et Japon notamment).

Les mécanismes de flexibilité jouèrent un rôle certain; en particulier le Mécanisme de Développement propre (MDP) fut innovant comme vecteur de coopération avec les pays en développement. Dans ces pays, il facilitait le financement de projets vertueux directement par les entreprises des pays de l'Annexe B, sans impact sur les budgets publics. Malgré ses limites, les pays bénéficiaires y ont trouvé un fort intérêt. Les limites tenaient à la nécessité pour les pays en développement d'instaurer une comptabilité carbone rigoureuse et proposer des projets adéquats (la Chine a su le faire très rapidement) et pour les pays de l'Annexe B d'imposer une contrainte carbone à leur industrie (l'UE y est parvenue avec le système ETS). Les difficultés à reconduire ce mécanisme dans un cadre juridique différent expliquent en partie l'âpreté des négociations sur l'article 6 de l'Accord de Paris, qui seront évoquées plus loin.

De la COP de Montréal à celle de Paris, 10 ans de négociation!

Après l'année 2005, date de la COP11 de Montréal qui « consacra » tous les textes d'application du Protocole de Kyoto, il fallait envisager l'avenir. Fallait-il poursuivre la logique du Protocole au risque de voir plusieurs autres Parties quitter de facto le processus? Ou alors fallait-il repartir sur de nouvelles bases? Après deux ans durant lesquels fut organisé le dialogue proposé par la présidence canadienne, la feuille de route de Bali (décidée lors de la COP13) structura fin 2007 la discussion autour

de quatre thématiques principales : l'atténuation, l'adaptation, le développement et le transfert de technologies et enfin les questions de financement.

Un délai de deux ans fut donné aux Parties (ce sont elles qui le décidèrent!) pour aboutir à un nouvel accord international. Ce délai était sans conteste trop court pour faire mûrir les tensions afin de les apaiser et revenir sous les principes fondateurs de la Convention Climat qui privilégiait une approche volontaire des Parties en respectant leur souveraineté essentiellement énergétique. Les conditions initiales de la Conférence de Copenhague n'étaient donc pas favorables pour l'accord ultime que l'on cherchait. Néanmoins, comme nous allons le voir, ce qui se passa à Copenhague fut un point de bifurcation essentiel pour la suite.

La Conférence de Copenhague (COP15)

La Conférence de Copenhague acheva ses travaux le 19 décembre 2009 après une nuit entière de négociation. Elle devait consacrer les travaux menés depuis deux ans sous les auspices du Plan d'action de Bali adopté en décembre 2007, avec l'objectif de bâtir une architecture d'engagements à long terme de réduction d'émissions de GES au-delà de l'année 2012. La presse, à l'époque, parla d'échec au vu des résultats de la COP, mais ce qui se passa à Copenhague fut une révolution majeure pour la suite du processus, un véritable « retournement natal » sous l'esprit de la Convention Climat qui permit d'opérer le virage nécessaire pour permettre à l'Accord de Paris d'exister six ans plus tard, comme on le verra dans la suite.

Certes, on assista dans les trois derniers jours à la confrontation de la structure « onusienne » et des représentants des États eux-mêmes (119 chefs d'État s'étaient déplacés à la fin de cette conférence des Parties car tout le monde croyait que l'on allait signer un nouveau traité). Oui, il restait certes du travail à accomplir pour consolider les modalités d'un engagement collectif pour lutter efficacement

Le changement climatique à l'épreuve de la négociation !

contre le changement climatique, à travers un engagement juridiquement contraignant. Mais on quitta cette réunion avec un texte qui s'appelle quand même l'Accord de Copenhague dont prit note la Conférence des Parties, même si quelques pays refusèrent d'y souscrire.

On était donc « en dessous » d'une décision de la Conférence des Parties qui aurait considéré que le texte était adopté à l'unanimité, mais très certainement « au-dessus » d'une simple déclaration ministérielle qui n'aurait pas eu de mention dans le texte final des conclusions de la 15^e session de la Conférence des Parties. Il fut décidé également de donner un mandat au AWGLCA (*Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action*) pour préparer les bases du travail à accomplir afin de sortir de l'impasse à la 16^e session de la Conférence des Parties en 2010 au Mexique.

Le texte de l'Accord de Copenhague fut préparé au niveau de quelques chefs d'État après dix jours de discussion intenses entre les Parties (ce sont les chefs d'État des grands pays émergents qui préparèrent ce texte, rejoints quelque temps après par les États-Unis, mais l'Europe fut exclue de cette discussion, ayant seulement à approuver le texte final!) qui avaient été saisies de plusieurs textes successifs de synthèse. Ces textes, préparés successivement par la présidence danoise de la Conférence, Tuvalu, la Chine, et enfin le président du AWGLCA, n'avaient pas reçu un accueil suffisant pour qu'ils soient transformés et acceptés par les chefs d'État. C'est donc une procédure inédite qui fut employée par quelques pays visionnaires, qui comprirent qu'il était temps de forcer le destin!

La quadrature du Plan d'action de Bali s'exprimait sous la forme suivante : atténuation des émissions, adaptation au changement climatique, développement et transfert de technologies et enfin questions relatives au financement notamment dans les pays en développement. Comment le texte de l'Accord de Copenhague a-t-il répondu à ces questions?

Le texte (qui au départ a été négocié entre les États-Unis, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil) s'articule sur 12 points :

- Points 1 et 2 : nécessité de réduire les émissions afin de limiter le réchauffement à 2 °C³.
- Point 3 : nécessité d'aider sur le plan financier et technologique les pays en développement, notamment pour leur permettre de s'adapter au réchauffement et à ses impacts.
- Point 4 : engagement des pays développés (pays de l'Annexe B du protocole de Kyoto) à indiquer pour le 31 janvier 2010 leurs objectifs de réduction globale en 2020, en précisant l'année de référence. Ces objectifs seront évalués, reportés et vérifiés par des processus internationaux établis par la COP, ainsi que les financements que ces pays s'engagent à consentir.
- Point 5 : engagement des pays n'appartenant pas à l'Annexe 1 d'indiquer pour le 31 janvier 2010 les actions d'atténuation envisagées. Ces actions seront évaluées, reportées et vérifiées par des processus domestiques dont les résultats seront communiqués internationalement tous les deux ans. Les actions d'atténuation qui feront l'objet d'un soutien international seront en revanche évaluées, reportées et vérifiées par des processus internationaux établis par la COP (ce point est particulièrement important, car il marquait une avancée entre la Chine et les États-Unis; en effet jusqu'à maintenant la Chine avait montré une certaine réticence à accepter que soit institué ce type de contrôle).
- Point 6 : nécessité de mettre en place immédiatement un mécanisme dit « REDD + » (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*) pour inclure les actions de déforestation évitée dans le futur accord.
- Point 7 : reconnaissance de l'importance de mesures diversifiées pour promouvoir l'atténuation des émissions incluant les marchés du carbone dans la gouvernance climatique.
- Points 8, 9 et 10 : engagement des pays développés à fournir un financement de 30 Mds\$ sur l'ensemble de la période 2010-2012, puis de 100 Mds\$/an sur la période 2013-2020, via des financements innovants à définir dans une étude réalisée par un panel

de haut niveau. Un fonds sera établi au titre de la Convention Climat : le «*Copenhagen Green Climate Fund*» qui sera dévolu aux différentes activités citées dans les points précédents ; il deviendra le «*Green Climate Fund*». Le volet adaptation de ces montants sera dirigé en priorité vers les pays les moins avancés, les petites îles et l'Afrique.

- Point 11 : mise en place d'un «Mécanisme technologique» pour faciliter la coopération technologique avec les pays les moins développés.

- Point 12 : révision de l'accord en 2015, avec possible renforcement des objectifs de long terme (incluant une relation possible avec un objectif de ne pas dépasser 1,5 °C, point qui était poussé en particulier par AOSIS, le groupe des petits États insulaires).

Ce texte fut donc considéré par la Conférence des Parties qui en a pris note. Il était demandé à chaque Partie si elle y souscrivait et dans l'affirmative serait inscrite dans le texte final. Par ailleurs, le mandat du AWGLCA fut prolongé avec l'objectif de présenter la conclusion de son travail à la 16^e session de la Conférence des Parties pour une adoption.

Six ans de travail supplémentaires furent nécessaires pour aboutir à la COP21 à Paris avec l'étape de la COP16 de Cancún qui permit de rétablir la confiance des Parties dans le processus. Remarquablement organisée par le gouvernement du Mexique, c'est en fait la première COP où le monde industriel est écouté, et ce à l'initiative du gouvernement mexicain. Même si le concept de «*Business Day*» n'a pas été créé à Cancún, la présidence mexicaine de la COP lui donna une importance qui mènera plus tard à l'agenda des actions. Ceci constitua un tournant majeur dans le processus et une réelle lueur d'espoir. L'Accord de Copenhague, simplement «noté» par les Parties, contenait en germe le futur Accord de Paris. On s'en convaincra en comparant les points de ce dernier avec les articles adoptés de l'Accord de Paris. Ils constituèrent l'ossature juridique de l'Accord de Paris que nous décrivons dans le chapitre suivant.

L'Accord de Paris du 12 décembre 2015

La Conférence de Paris s'est terminée le 13 décembre 2015 au petit matin, après deux jours d'une négociation finale intense.

Un accord historique («*The Paris Agreement*») a été obtenu et adopté le samedi 12 décembre en début de soirée sur la lutte internationale contre le changement climatique. Il est le fruit de quatre ans de travail et négociations intenses depuis la Conférence de Durban à la fin de l'année 2011. Comment est constitué cet accord?

Il y a l'accord lui-même qui est la partie juridiquement contraignante au sens du droit international de l'environnement. Enfin, il y a la décision qui a permis l'adoption de cet accord qui décrit de manière détaillée les points techniques qu'il faudra décider et mettre en place d'ici 2020, pour permettre la mise en œuvre effective de cet accord historique. Le texte de l'accord est référencé comme suit dans la nomenclature du secrétariat de la Convention Climat : FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 (Accord) et FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Décision de la COP).

Ce texte peut être considéré comme une avancée profonde et inattendue vers l'application réelle de la Convention Climat. Il contient tous les éléments pour construire collectivement une stratégie mondiale d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ainsi que la feuille de route pour instruire avant 2020 les détails de cette stratégie. En ce sens, l'adoption de cet accord n'est pas une fin mais le début d'un long processus! Nous nous proposons ci-après d'en tracer les lignes de force, afin de résumer l'essentiel d'un texte juridique d'une trentaine de pages.

Le préambule de l'Accord de Paris est important, car il place la problématique en objet de cet accord en résonance avec celle du développement durable, ce qui n'est absolument pas contradictoire avec l'article 2 de la Convention Climat de 1992 comme nous le disions au début de cet article.

Visibilité sur l'objectif de long terme

L'article 2 est très clair : il embrasse à la fois l'atténuation, l'adaptation et la résilience ainsi que les aspects financiers. Le niveau d'ambition est inattendu :

(a) Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ;

(b) Renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire ;

(c) Rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.

Dans la décision (partie II. 17), les éléments sont explicités avec encore plus de force puisqu'un objectif d'atteindre 40 gigatonnes de CO₂ pour les émissions mondiales est proposé, dans la déclinaison des futures NDC (NDC : «*National Determined Contributions*»). Ces objectifs sont extrêmement ambitieux (pour ne pas dire impossibles à tenir!), mais il faut comprendre que politiquement il était très difficile de s'en tenir à une référence aux 2 °C seulement, ce qui aurait voulu dire que l'on acceptait implicitement la disparition des États insulaires! Retenons donc que cet article 2 fixe l'objectif de long terme qui va guider l'articulation des politiques nationales dans les décennies à venir. Il s'agit en résumé d'atteindre un objectif collectif à partir de décisions autonomes, NDC signifiant précisément que chaque pays fixe ses engagements sur une base purement nationale.

Un processus d'engagement collectif inédit

Une des originalités de l'Accord de Paris est d'avoir proposé une méthode d'engagement des Parties qui respecte d'une part la souveraineté, notamment énergétique des pays, tout en construisant progressivement et collectivement un renforcement de l'ambition des engagements. Les pays sont tenus de respecter ce processus de manière contraignante même s'il n'y a pas de sanctions à proprement parler. Ainsi les articles 3 et 15 permettent de régir ce mécanisme d'engagement. Les Parties engagées par l'accord sont tenues de participer au processus de révision successive des cibles (NDC) et de continuer à engager des politiques publiques liées à la réduction des émissions (article 3). Un processus de synthèse globale a lieu tous les cinq ans et débutera en 2023 avec une exigence de renforcement progressif de l'ambition en ligne avec l'objectif global (article 15).

Un régime climatique favorable à l'investissement

Plusieurs articles doivent être évoqués à ce titre :

- l'article 4 qui décrit le processus des engagements domestiques des pays qui peu à peu donneront de la visibilité aux investisseurs sur les stratégies nationales liées à la lutte contre le changement climatique ;

- l'article 9 sur les financements prévoit que les pays développés doivent fournir des ressources financières aux pays en développement à la fois pour l'adaptation et l'atténuation. D'autres pays (à savoir les pays émergents) sont également encouragés à le faire, ou à continuer de le faire. Cette section fait référence à la mobilisation des financements climatiques à partir d'une grande variété de sources et définit une progression au-delà des efforts antérieurs. La mobilisation doit se poursuivre jusqu'en 2025 et l'objectif collectif devrait augmenter à partir d'un plancher de 100 milliards \$ US par an ;

- l'article 10 sur les décisions liées aux transferts de technologies, avec un souhait de favoriser les approches coopératives sur les nouvelles technologies : «... Un appui, financier

notamment, est fourni aux Parties-pays en développement, aux fins de l'application du présent article, y compris pour le renforcement d'une action de coopération en matière de mise au point et de transfert de technologies à différents stades du cycle technologique, en vue de parvenir à un équilibre entre l'appui à l'atténuation et l'appui à l'adaptation», et enfin ;

- l'article 11 qui propose un mécanisme destiné à aider les pays en développement à renforcer leurs capacités.

Cadre de transparence

L'article 13 traite du contexte de transparence que l'on se donne pour mettre en œuvre cet accord collectivement (et aussi points 85 à 99 de la décision). Il s'agira de faire converger à terme les systèmes de «reporting» existants entre pays développés et en développement, ceux qui existent au titre de la Convention Climat, afin qu'un régime commun puisse être

atteint à terme tout en respectant la notion de différenciation qui est encore prégnante dans les discussions.

Le prix du carbone et les instruments économiques

Ce sujet a fait l'objet de nombreux rebondissements tout au long de la COP21, mais force est de constater que les Parties sont arrivées à un résultat très positif et inattendu : l'article 6 (ancien article 3 dans le projet d'accord discuté en amont) traite de la mise en œuvre — notamment par des approches coopératives (marchés sous un autre nom). Après des négociations tendues au cours des dernières 48 heures, tout ce qui pouvait être souhaité est présent : dispositions comptables, des approches coopératives et les résultats d'atténuation transférables à l'échelle internationale (par exemple à travers des marchés du carbone) et d'un mécanisme de créations de crédits (pour

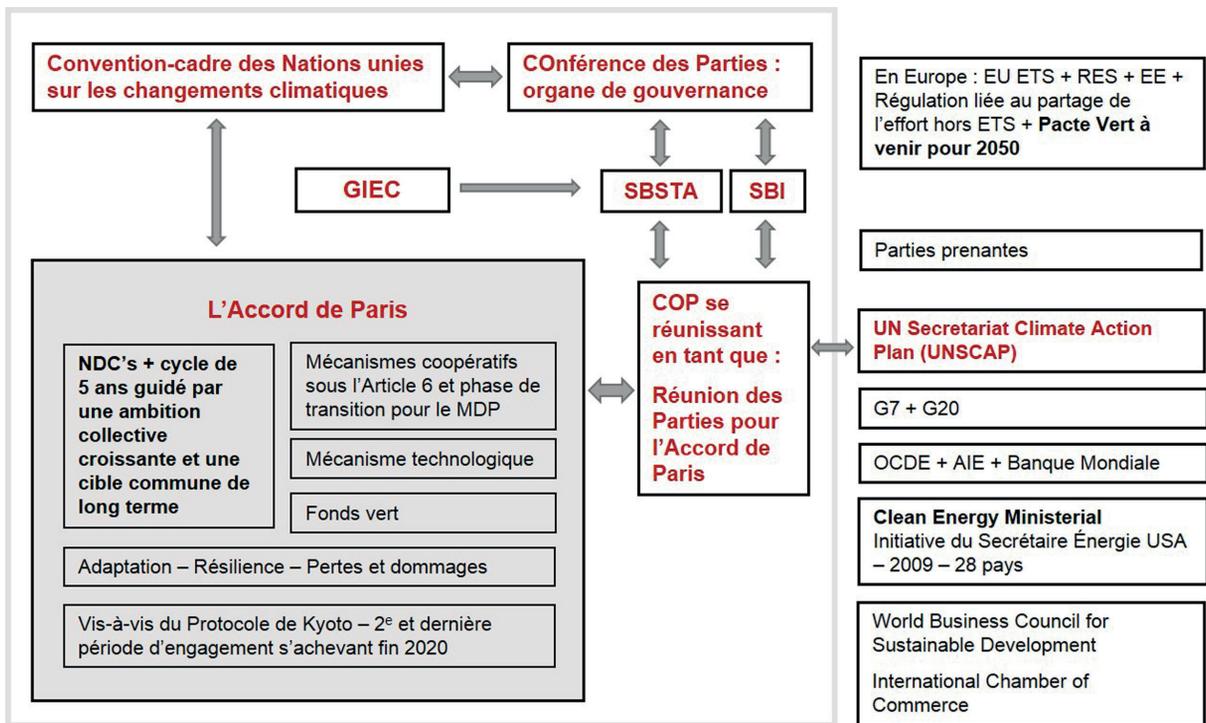


Figure 1. Articulation des différents organes de la Convention Climat et instances importantes du débat politique international associé

soutenir l'atténuation des émissions de GES et le développement durable). Le paragraphe 5 de cet article traite explicitement de l'absence de double comptage — point clé pour assurer la confiance et la crédibilité du mécanisme. Ces règles devront être adoptées à la première réunion des Parties à l'accord, soit après l'entrée en vigueur de celui-ci. Mentionnons aussi le point 136 de la décision qui reconnaît l'importance du prix du carbone : «136. Reconnaît aussi combien il importe de fournir des incitations aux activités de réduction des émissions, s'agissant notamment d'outils tels que les politiques nationales et la tarification du carbone».

Enfin, notons que la «*Coalition for Rainforest Nations*» a vu son approche de la réduction des émissions liée à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD +) reconnue à l'article 5 de l'accord.

Adaptation, résilience et pertes et dommages

L'accord fait une place importante à l'adaptation, la résilience et la question des pertes et dommages dans les articles 7 et 8. Sur les pertes et dommages, c'est-à-dire les dommages physiques provoqués par le changement climatique, il y a eu clairement un compromis. En échange d'avoir accepté (dans la décision) qu'il n'y a pas de responsabilité ou de compensation automatique, les pays les moins avancés ont acquis une reconnaissance du concept de «pertes et dommages» dans l'article 8 de l'accord. Toutefois, les exigences pour les pays à prendre des mesures ou à fournir des soutiens aux pays particulièrement vulnérables au climat sont plus faibles que ce qu'ils auraient peut-être espéré.

Que s'est-il passé depuis la COP21 ?

Depuis l'adoption de l'Accord de Paris qui fonde réellement une nouvelle approche coopérative de la résolution à terme de la problématique du changement climatique (cf. Figure 1 résumant les instances en présence dans le débat), plusieurs années se sont déroulées. Elles ont permis d'établir le livre des règles

de mise en œuvre des articles de l'Accord de Paris (COP22, 23, 24 et 25 à Madrid l'an dernier). Il reste au moins un dossier qui n'a pas encore trouvé de résolution, c'est celui lié aux règles relatives à l'article 6, celui qui traite des mécanismes économiques, rappelant les mécanismes de marché du Protocole de Kyoto. Il est possible que ce sujet fasse encore débat pendant un certain temps. En effet, il y a une question qui n'a pas encore trouvé de solutions viables pour certains pays parmi les plus pauvres ou les plus en danger vis-à-vis du réchauffement de la planète : les financements promis par les pays développés depuis trente ans notamment pour permettre à ces pays de s'adapter au changement climatique, voire de survivre tout simplement (les États insulaires). Si des propositions réalistes (pourtant appelées dans l'Accord de Paris) ne sont pas faites à moyen terme, la mise en œuvre effective de l'Accord de Paris pourrait s'en trouver retardée.

Sur le plan de la mise en œuvre, les pays ayant signé et ratifié l'accord appliquent leurs premières NDC et doivent d'ici la fin de l'année 2020 délivrer leurs stratégies nationales à 2050, avec un souhait que soient renforcés les engagements déjà pris, et ce au plus vite, vu l'urgence continuellement réaffirmée par le monde scientifique et par la société civile. Par ailleurs, on a constaté la défection des États-Unis qui ont remis au secrétariat de la CCNUCC une lettre de démission de l'accord. Il est encore trop tôt pour tirer les leçons de cette décision politique que l'on peut juger dommageable pour le bien collectif.

Conclusion et questions

La négociation internationale qui a recherché un accord pour gérer la réduction des émissions anthropiques de GES a débuté il y a trente ans déjà ! Depuis l'année 1990 qui a vu s'installer le Comité de Négociation qui tint 11 sessions avant Rio, l'histoire de la négociation a connu depuis trois «climax» (Rio, Kyoto, Copenhague) et une conclusion matérialisée par l'Accord de Paris. Il s'est écoulé 25 années entre Rio et Paris ! Nous avons tenté de résumer

les grands points d'appui de cette longue marche, comment la sphère scientifique l'a influencée et comment ce point d'équilibre, constitué par l'Accord de Paris, s'est peu à peu imposé. Remarquons, pour le lecteur français, que la diplomatie française a joué un rôle important depuis le début : rappelons simplement que la préfiguration de l'Accord de Rio fut présidée par un diplomate français (Jean Ripert) qui joua un rôle déterminant avec quelques négociateurs clés dans l'établissement de la Convention Climat et que l'Accord de Paris fut préparé et proposé sous présidence française de la COP (Laurent Fabius et Laurence Tubiana). Même si on ne dispose pas entièrement des solutions techniques nécessaires pour mettre l'accord en fonctionnement, il y a de nombreuses décisions qui ont été prises et ce texte de loi international est de plus en plus utilisé par de nombreuses parties prenantes pour justifier telle ou telle décision allant dans la bonne direction (milieu industriel, milieu de la finance, société civile, etc.). C'est la première fois dans l'histoire de l'humanité qu'une telle situation va se produire, à savoir : gérer un « bien commun », ici le climat, à travers un accord international sans empiéter sur les prérogatives de souveraineté nationale. Eu égard à la rapidité avec laquelle la science a confirmé l'origine du problème, on pourra s'étonner qu'il ait fallu tout ce temps pour parvenir à un accord. Après tout, vingt ans, cela est peu par rapport au temps nécessaire pour instruire les négociations du GATT vers la création de l'OMC : près de 40 ans ! Et le problème du changement climatique est bien plus conflictuel que la question du commerce international ! En effet, la problématique des émissions de GES est profondément liée à notre développement économique, nos modes de vie et la manière dont nous utilisons l'énergie. Aucune activité n'est épargnée... On comprend mieux alors pourquoi des politiques publiques contraignantes ont du mal à se décider. Mais au-delà de ces difficultés, il reste des questions ou points de discussion qu'il faudrait examiner de plus près pour comprendre les atermoiements continus et la lenteur de l'action devant un problème que l'on finira par subir si le monde ne fait rien :

- Le monde des économistes s'intéresse à cette problématique depuis longtemps ; pourquoi alors n'avons-nous pas intégré un peu plus cette rationalité dans le débat pour orienter le monde vers des solutions ?
 - Pourquoi le troisième groupe de travail du GIEC (celui qui traite des questions économiques liées notamment à l'atténuation des émissions) a-t-il eu moins d'écho dans la sphère politique que le premier qui traite de la science et dont les messages apparaissent toujours en priorité ?
 - Pourquoi les mécanismes économiques de l'article 6 posent-ils encore problème et alimentent-ils une négociation non encore aboutie et qui semble s'éterniser ?
 - Enfin, a-t-on réellement fait tout ce qu'il faut pour orienter les technologies dans les bonnes directions ?
 - L'AIE (Agence Internationale de l'Énergie), indiquait il y a une dizaine d'années dans un de ses rapports que 70 % des réductions qu'il fallait faire pourraient être effectuées avec des technologies existantes ! A-t-on donc réellement posé la question des conditions de rentabilité desdites technologies partout dans le monde, sans même parler de toutes les technologies qui alimentent plus les débats théoriques que de réelles expérimentations de nature industrielle (capture et séquestration du carbone, réutilisation du carbone, émissions négatives, etc.) ?
 - Enfin, dans le cours de l'histoire de cette négociation, plusieurs événements se sont passés qui auraient pu la mettre à mal, voire la stopper ! Pourquoi ce processus est-il si résilient aux chocs et difficultés ?

Il serait intéressant d'analyser ces points plus en détail afin d'éclairer la manière dont les Parties vont être en mesure de mettre en fonctionnement l'Accord de Paris pour répondre à ce défi majeur du monde. Du côté des acteurs, et notamment du monde de l'énergie, il existe maintenant une réelle prise de conscience et une capacité de la mettre au service d'actions positives, ce qui n'était pas partagé par tous les industriels il y a une vingtaine d'années. Profitons de cet alignement des planètes pour aller de l'avant !

Le changement climatique à l'épreuve de la négociation !

RÉFÉRENCES

- [1] Convention sur les Changements Climatiques (CCNUCC), 1992, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/CCNUCC_20100727.pdf.
- [2] Le Protocole de Kyoto (CCNUCC), 1997, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.
- [3] L'Accord de Copenhague (CCNUCC), 2009, <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fr/11a01f.pdf> (pages 5 à 8).
- [4] L'Accord de Paris et la décision de la COP, 2015, https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf et <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/fr/10a01f.pdf>.
- [5] Les rapports du GIEC (5 rapports de synthèse WGI, WGII, WGIII), <https://www.ipcc.ch/>
- [6] Svante Arrhenius, 1896, On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground Svante Arrhenius, *Philosophical Magazine and Journal of Science*, Series 5, Volume 41, April 1896, pp. 237-276.
- [7] Fourier, J.-B.-J., 1824, «Remarques générales sur les températures du globe terrestre et des espaces planétaires», *Annales de Chimie et de Physique*, Vol. 27, pp. 136-167.

NOTES

1. CCNUCC.
2. Les pays dits de l'Annexe 1 avaient des obligations plus contraignantes que celles des pays en développement, notamment en matière de «reporting» des émissions de GES. Ils s'étaient notamment engagés de manière volontaire à réduire leurs émissions de GES en 2000 aux niveaux de 1990.
3. S'accorder sur un seuil de dangerosité du changement climatique tel que le mentionnait l'article 2 de la Convention Climat n'a pas été chose aisée. Dans les premières années de synthèse du GIEC, on exprimait des seuils en concentration atmosphérique de GES. Après de longs débats, l'objectif de ne pas dépasser les 2 °C d'ici la fin du siècle fit l'objet d'un consensus parmi les experts du GIEC. Ainsi, ce qui avait été au départ un objectif politique (proposé dans un texte européen avant la réunion de Kyoto!) non traduit à l'époque dans les textes internationaux, le devint peu à peu suite aux différentes analyses des scientifiques qui considérèrent que cet objectif pouvait être considéré comme un seuil au-delà duquel les perturbations des écosystèmes sensibles pourraient s'accélérer. Cette limite

de 2 °C a été reprise par la CCNUCC, et retenue comme le cadre pour orienter les actions de réduction des risques du changement climatique et la définition des politiques climat. Dans ce cadre, l'objectif de 2 °C a été retenu dans l'Accord de Copenhague, adopté à la COP15 (2009), puis confirmé par les Accords de Cancún, adoptés à la COP16. On retrouvera ce seuil naturellement dans le texte de l'Accord de Paris.