



**Université Paris 1
Ecole nationale d'administration**

**Master « Relations internationales et Actions à l'Étranger »
Parcours « Administration publique et Affaires
Internationales »**

**Changement de paradigme: La construction d'un
nouveau consensus de gouvernance climatique
internationale dans un monde en mutation**

Sous la direction de
Alix Toutblanc
Maître de conférences en droit public
Université Paris 1

soutenu par
Nsiala Tosi Mpanu-Mpanu
CIP Promotion Lucie Aubrac (2012-2013)

Sommaire

Remerciements	ii
Sigles et abréviations	iii
Introduction	1
I. Analyse de l'évolution de la gouvernance mondiale du climat	4
1. Emergence et consolidation d'une gouvernance internationale sur le climat	4
1.1. De Stockholm à Bali	4
1.2. La Conférence de Copenhague et son héritage	8
2. Affaiblissement du cadre onusien des négociations multilatérales sur le climat	10
2.1. Les faiblesses du droit international de l'environnement	10
2.2. La complexité du processus de négociation	13
II. La nécessité d'un changement de paradigme	16
3. Les forces qui façonneront le débat climatique à l'avenir	17
3.1. Des exigences incontournables au niveau national	17
3.2. Les exigences d'un contexte international en perpétuelle mutation	19
4. Les éléments constitutifs du nouveau régime climatique	21
4.1. Une gouvernance hybride	21
4.2. L'identification de valeurs communes	24
4.3. Les moyens pour l'action	25
Conclusion	29
Bibliographie	31
Table des matières	33

Remerciements

De prime abord, je voudrais adresser mes remerciements à mon tuteur madame Alix Toublanc, Maître de conférences en droit public, à l'Université Paris 1, qui dans des délais très courts a accepté de m'encadrer dans la rédaction de ce mémoire et qui a su faire montre de disponibilité et de pédagogie au cours de nos quatre semaines de collaboration.

Mes remerciements s'adressent également à monsieur Emmanuel Cocher, Sous-Directeur des Affaires institutionnelles et des contributions internationales au Ministère des Affaires étrangères de la République française, qui le premier m'a orienté vers ce sujet de mémoire lors du stage que j'ai effectué du 11 mars au 19 avril 2013 au Quai d'Orsay.

Enfin, je souhaite remercier monsieur Vincent Kasulu, Secrétaire général intérimaire du Ministère de l'Environnement et Conservation de la Nature de la République démocratique du Congo, qui a été pour moi un mentor bienveillant et une source de constante motivation au cours de mes cinq années de participation aux négociations internationales sur le changement climatique.

A Nana, Tosiana, Pierre-Raphaël et Chiara

Sigles et abréviations

AOSIS	Alliance des petits Etats insulaires
BASIC	Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine
CDB	Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEE	Etats du groupe Europe Centrale et de l'Est
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CLD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
CMED	Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement
CO₂	Dioxyde de carbone
COP	Conférence des Parties
CNUE	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement
FVC	Fonds Vert pour le Climat
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental des experts sur l'évolution du climat
GRULAC	Groupe Amérique Latine et Caraïbes
MDP	Mécanisme de développement propre
MOC	Mise en œuvre conjointe
MRV	Mesure, notification et vérification
NAMA	Mesure d'atténuation appropriée à l'échelle nationale
ONG	Organisation non gouvernementale
PED	Pays en développement
PEID	Petit Etat insulaire en développement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
REDD	Réductions des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation forestière
UE	Union européenne
WEOG	Etats du groupe des pays d'Europe de l'Ouest et autres pays

Introduction

Contexte général

La gouvernance mondiale sur le climat repose sur un « accord-mère » appelé la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adopté en 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, au Brésil, à la suite d'un processus de négociation multilatéral ouvert, inclusif et transparent. Il s'agit là du premier texte juridiquement contraignant à vocation universelle en rapport avec le climat. Ce traité international est entré en vigueur le 21 mars 1994 et a été ratifié par 195 parties à ce jour (194 Etats et l'Union européenne). Les Etats parties à la CCNUCC ont conjointement convenu d'un objectif ultime : « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre¹ dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique² ».*

La CCNUCC reconnaît la responsabilité historique des pays industrialisés dans la perturbation du climat : « *notant que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés (...) la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement³ ».*

Enfin, la CCNUCC exhorte les pays développés à faire montre de leadership dans la lutte contre le changement climatique et établit le principe de « responsabilités communes, mais différenciées ». La CCNUCC stipule ainsi : « *il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes⁴ ».*

Lors de la troisième Conférence des Parties à la CCNUCC (COP 3) en 1997 à Kyoto, au Japon, les Etats parties ont adopté un « accord-fils » à la CCNUCC appelé le Protocole de Kyoto. Le Protocole de Kyoto va plus loin que la CCNUCC car il instaure des objectifs⁵ de réduction des émissions de GES juridiquement contraignants pour les pays industrialisés et les pays en transition⁶, appelés pays de l'annexe I⁷.

¹ Le régime climatique actuel identifie 6 types de GES : dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄), oxyde nitreux (N₂O), hydrofluorocarbones (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC) et hexafluorure de soufre (SF₆)

² Texte de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

³ Idem

⁴ Idem

⁵ Les objectifs de réduction des émissions de GES des pays développés avaient été fixés à une moyenne de 5,2% en dessous des niveaux de 1990, pour la première période d'engagement allant de 2008 à 2012

⁶ Les pays en transition sont les pays de l'ex-URSS

⁷ Il s'agit de 38 pays industrialisés qui figurent à l'annexe I de la CCNUCC

Trois mécanismes *de flexibilité* sont établis pour atteindre les cibles de réductions des GES des pays de l'annexe I. Il s'agit du marché des échanges des permis d'émissions, de la mise en œuvre conjointe⁸ (MOC) et du mécanisme de développement propre⁹ (MDP).

L'architecture du régime climatique établi par le Protocole de Kyoto est appelée *top-down* ou *approche descendante* car elle fixe un objectif commun de réduction des émissions qui représente un sommet à atteindre (*top*) et répartit ensuite cet effort de réduction en descendant (*down*) à plusieurs Etats signataires. L'objectif commun à atteindre est généralement dicté par des recommandations émises sur une base scientifique¹⁰.

Problématique

La problématique du présent mémoire se décline en deux volets. Premièrement, en partant du postulat que le cadre multilatéral juridiquement contraignant actuellement en vigueur est propice à l'atteinte du niveau le plus ambitieux de réduction de GES, il convient de procéder à une analyse de l'évolution du processus de négociations au sein de la CCNUCC au cours des vingt dernières années et d'en faire un bilan objectif. Deuxièmement, il s'agit de déterminer sur la base de cette analyse si le modèle de gouvernance climatique qui prévaut actuellement est appelé à perdurer ou s'il doit donner lieu à un changement de paradigme, auquel cas des recommandations seront formulées sur les éléments constitutifs de ce nouveau paradigme.

Méthodologie

La démarche méthodologique utilisée dans la rédaction de ce mémoire se fonde sur une recherche approfondie de l'abondante littérature existante sur le droit international de l'environnement en général et sur la CCNUCC en particulier. Plusieurs rapports scientifiques, publications académiques, articles de presse et sites internet ont contribué à compléter la liste des sources et des documents utilisés dans ce travail de recherche. Il est à noter qu'une grande partie de la littérature consultée était en langue anglaise, compte tenu du fait qu'il s'agit-là de la langue de travail au sein des négociations climatiques. Nous avons également eu plusieurs entretiens avec des personnes impliquées dans le processus de négociations climatiques.

⁸

MOC : mécanisme du Protocole de Kyoto qui permet à un pays industrialisé d'acheter des unités de réduction des émissions (ERU) lorsqu'il contribue à financer un projet visant à réduire les émissions dans un autre pays industrialisé

⁹

MDP : mécanisme du Protocole de Kyoto qui permet aux pays industrialisés d'acheter des réductions d'émission (CER) générées par des projets réalisés dans des pays en développement

¹⁰

Les rapports du GIEC servent généralement de base scientifique aux négociations au sein de la CCNUCC

Plan

Ce mémoire est divisé en deux grandes parties qui sont elles-mêmes subdivisées en 2 chapitres chacune. La première partie du mémoire consiste en une analyse de l'évolution de la gouvernance mondiale du climat au cours des 20 dernières années. Le premier des deux chapitres qui constituent cette première moitié du mémoire informe le lecteur de la genèse du processus multilatéral sur le climat et de sa consolidation progressive sous l'égide des Nations Unies. Ce chapitre retrace initialement les conférences emblématiques qui se sont déroulées de Stockholm, en Suède, en 1972 à Bali, en Indonésie, en 2007 et qui ont consacré la question du climat comme un enjeu central du développement futur des Etats. Ce premier chapitre décrit ensuite l'échec de la Conférence de Copenhague, au Danemark, en 2009 et de ses conséquences durables sur le processus de négociation climatique international. Le deuxième chapitre du présent mémoire dresse une évaluation du modèle actuel de gouvernance mondiale sur le climat par rapport aux objectifs initialement escomptés et tente d'identifier les causes sous-jacentes des blocages actuels.

La deuxième partie du mémoire consiste à démontrer la nécessité de changer de modèle de gouvernance internationale sur le climat suite aux limites et à l'inefficacité du régime climatique actuel. Le chapitre 3 par lequel débute cette première partie étudie les forces qui façonneront le débat climatique à l'avenir, à la fois à l'intérieur des Etats et au niveau international. Enfin, le chapitre 4 identifie les éléments constitutifs d'un futur régime climatique mondial qui soit acceptable par tous et qui entérinera un changement effectif de paradigme.

La conclusion du mémoire récapitule les défis rencontrés dans la négociation internationale sur le climat, résume les forces complexes influençant ce processus et présente des pistes de solutions pour redynamiser le processus multilatéral sur une base inclusive et de confiance mutuelle entre les Etats.

Première Partie : Analyse de l'évolution de la gouvernance mondiale du climat

Chapitre 1 : Emergence et consolidation d'une gouvernance internationale sur le climat

En 1972 s'est tenue à Stockholm une importante conférence sur l'environnement. Depuis lors, une gouvernance mondiale sur l'environnement et sur le climat s'est bâtie au fil des quatre dernières décennies en forgeant une dynamique multilatérale d'inclusivité, de transparence et de consensus. Aujourd'hui, en dépit de sa complexité et de ses attermolements, le cadre onusien de négociations sur le climat est le seul forum détenant la légitimité nécessaire aux yeux de toutes les parties pour mener la discussion sur l'avenir de la gouvernance climatique mondiale.

1.1. De Stockholm à Bali

1.1.1. La Conférence de Stockholm

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement (CNUE) s'est tenue en juin 1972 à Stockholm, en Suède, et a réuni 113 Etats, l'ensemble des organisations internationales onusiennes et plus de 400 ONG. Pour la première fois, l'environnement a été reconnu comme un enjeu international majeur. Au cours de ces assises, les participants ont identifié la nécessité d'une coopération internationale afin d'atteindre le double objectif de préservation de l'environnement et le développement économique. La Conférence de Stockholm considérée comme le premier Sommet de la Terre s'est achevée par la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et par une déclaration de 26 principes qui ont jeté les bases du concept de développement durable, même si le terme *développement soutenable* n'apparaîtra qu'une quinzaine d'années plus tard dans le *Rapport Brundtland*¹¹.

A bien des égards, la Conférence de Stockholm a préfiguré le régime climatique actuel des Nations Unies. Primo, la conférence a suivi le modèle inclusif onusien dans lequel tous les pays se réunissent autour d'un enjeu international donné malgré des intérêts différents. Deuxio, les participants à la conférence ont décidé de combiner les doubles objectifs de la protection de l'environnement et du développement économique en objectif commun. Tertio, la conférence a établi que son objectif ne pourrait être atteint que par la coopération internationale, et que le cadre de cette coopération serait le processus multilatéral et inclusif onusien, basé sur le consensus entre les parties. Quarto, les participants à la conférence se sont certes accordés sur des principes fondamentaux, mais n'ont pas abordé leur mise en

11

Arbour Jean-Maurice et Sophie Lavallée, *Droit international de l'environnement*, Québec, Yvon Blais, 2006, p. 66

œuvre effective. Ainsi, le *Déclaration de Stockholm* peut être considérée comme l'acte de naissance du droit international de l'environnement¹².

1.1.2. Le Rapport Brundtland

En 1983, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (CMED) d'examiner les relations entre la dégradation de l'environnement, la pauvreté et la croissance économique. Présidée par la norvégienne Gro Harlem Brundtland, la commission a travaillé sur ces problématiques pour produire le *Rapport Brundtland*¹³ en 1987. Ce rapport jette les bases du développement durable. Il préconise les politiques à mettre en œuvre et les comportements à adopter pour aboutir à un *développement soutenable*. A la suite du *Rapport Brundtland*, l'Assemblée générale des Nations Unies a organisé la Conférence sur l'Environnement et le Développement (CNUED) en 1987.

1.1.3. La Conférence de Rio et la Convention Climat

Le troisième Sommet de la Terre a lieu à Rio de Janeiro en 1992 et suit le modèle des deux sommets précédents à Stockholm en 1972 et à Nairobi en 1982. Ayant pour objectif de définir les moyens de stimuler le développement durable au niveau mondial, la Conférence de Rio réunit les participants de 172 pays, chacun ayant une voix égale, et 2.400 représentants d'ONG. La conférence aboutit à l'adoption du *Programme Action 21* qui comprend environ 2.500 recommandations (dont la plupart n'ont jamais été mises en œuvre) et des trois conventions de Rio : la Convention sur la diversité biologique (CDB)¹⁴, la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹⁵, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CLD)¹⁶.

Bien qu'il soit louable, l'objectif de la CCNUCC de « *stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique*¹⁷ » manque de précision et apparaît tel un vœu pieux à travers lequel les parties ont convenu d'entreprendre des actions, non définies et purement volontaires, visant à réduire les GES. Le texte ne contient aucune disposition normative ni punitive. En ce sens, la CCNUCC qui est pourtant un traité international, c'est-à-dire du *droit dur* (*hard law* en

12 Idem, p. 34

13 Brundtland Gro Harlem, *The Brundtland Report*. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

14 Texte de la CDB. <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>

15 Texte de la CCNUCC. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

16 Texte de la CLD. <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/conventionText/conv-fre.pdf>

17 Texte de la CCNUCC. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

anglais), semble avoir bien des aspects caractéristiques d'un *droit mou* (*soft law*) qui se contente de conseiller par le biais d'objectifs ambitieux, sans pour autant poser d'obligation juridiquement contraignante.

La Conférence de Rio a ajouté deux caractéristiques importantes à la gouvernance climatique internationale, en sus des quatre éléments identifiés à la suite de la Conférence de Stockholm. Primo, un clivage est établi entre les pays développés, inscrits à l'annexe I de l'accord, et les PED qui détiennent des « *responsabilités communes mais différenciées* ». Il est intéressant de noter qu'en dépit de ce clivage entre les pays et leurs responsabilités respectives, la CCNUCC a reçu un soutien mondial de grande envergure et a été ratifié par le Sénat américain. Deuxio, les pays développés sont appelés à agir immédiatement afin de réduire leurs émissions, les PED seraient ainsi appelés à réduire leurs émissions par la suite.

1.1.4. Le Mandat de Berlin et le Protocole de Kyoto

L'organe suprême de la CCNUCC est la Conférence des Parties (COP) qui se réunit une fois par an. Par une décision connue sous le nom de *Mandat de Berlin*, les Etats parties réunies à la COP 1 de Berlin en avril 1995, entamèrent un cycle de négociations en vue de régler les questions laissées en suspens à Rio et de décider des engagements plus solides et plus détaillés auxquels seraient astreints les pays développés. Aucun engagement n'a alors été exigé de la part des PED, compte tenu du principe précité de « *responsabilités communes mais différenciées* ». Après deux années et demie d'âpres négociations, le Protocole de Kyoto¹⁸ fut adopté à la COP 3 à Kyoto au Japon, le 11 décembre 1997. Le traité a établi un objectif de réduction des émissions de GES de 5,2% pour les pays développés par rapport à l'année de référence 1990 au cours d'une première période d'engagement s'étendant de 2008 à 2012. A travers l'adoption de cet objectif de réduction juridiquement contraignant des GES, le Protocole de Kyoto va plus loin que la CCNUCC en réalisant un double objectif : d'une part, renforcer la *juridicité* de sa mise en application au niveau international et, d'autre part, établir l'approche dite descendante (*top-down* en anglais). Cette approche se démarque des actions non-chiffrées de la CCNUCC pour établir « *une coordination mondiale, autour de la poursuite d'un objectif commun, mis en œuvre à travers des objectifs et un calendrier fondés sur des règles conjointement acceptées, qui serait progressivement élargis et renforcés au fil du temps et seraient juridiquement contraignants, avec un solide système de mesure, notification et vérification (MRV) et un mécanisme de mise en conformité*¹⁹ ». En vue de

¹⁸ Texte du Protocole de Kyoto. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>

¹⁹ Hare William, Claire Stockwell, Christian Flachslund et Sebastian Oberthür, « The architecture of the global climate regime: a top-down perspective », *Climate Policy*, 2010, pp. 600-614

réaliser les engagements de réduction ambitieux souscrits par les pays développés, le Protocole a prévu la possibilité pour ces pays de recourir à des mécanismes dits mécanismes *de flexibilité* en complément des politiques et mesures mises en œuvre au plan national.

Les trois mécanismes *de flexibilité* sont l'échange international de permis d'émission, la MOC et le MDP. Ils permettent aux pays développés de bénéficier de crédits-carbone résultant d'investissements en technologies propres dans des projets de réduction de GES dans les PED.

1.1.5. Le rapport du GIEC de 2007

Le quatrième²⁰ Rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat a été produit en 2007. Il a mis en exergue trois réalités : la planète se réchauffe, les activités humaines en sont la cause et le phénomène s'aggrave. Le Rapport du GIEC souligne que le réchauffement climatique pourrait atteindre 3° C d'ici à l'année 2100 si la concentration de CO₂ atteignait 560 parties par million. La hausse de la température globale se situerait entre 2° C et 4,5° C avec une valeur probable de 3° C. Aujourd'hui, la concentration de CO₂ dépasse de loin ce qui a été observé depuis 650.000 ans²¹, les glaciers du Groenland et de l'Antarctique déclinent et le niveau de la mer s'élève plus rapidement qu'avant, de plus de 3 mm par an. Seules des réductions drastiques des émissions de GES pourraient éviter ce risque climatique majeur. Le GIEC conclue que pour rester en-dessous de 2° C de hausse de température par rapport à l'ère préindustrielle, les émissions globales de GES doivent être plafonnées vers 2020 et ensuite être réduites. La synthèse du rapport a servi de base aux négociations de la COP 13 de Bali, en Indonésie, en décembre 2007²².

1.1.6. La COP 13 de Bali

Une dizaine de Conférences des Parties à la CCNUCC se sont déroulées de Kyoto en 1997 à Bali en 2007. La COP 13 de Bali, en décembre 2007, constitue une conférence notable au cours de laquelle les parties ont officiellement conclu un accord appelé le *Plan d'Action de Bali* qui ouvrait les négociations pour aboutir à un régime climatique *post 2012*²³. Ce plan se déclinait à travers les sujets de négociation suivants : la mise en place d'une *vision partagée sur la coopération à long terme* pour atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC ; l'atténuation des émissions de GES à travers des engagements de réduction les pays développés n'étant pas

²⁰ Pachauri Rajendra, *Climate Change : the AR4 Synthesis Report*, Genève, IPCC, 2007. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

²¹ Fellous Jean-Louis et Catherine Gautier Compagnon Daniel (sous dir.), *Comprendre le Changement Climatique*, Paris, Odile Jacob, 2007, pp. 27-44

²² Lavieille Jean Marc, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ellipses, 2010, p. 199

²³ Blok K., N. Höhne, A. Torvanger and R. Jancic, *Towards a Post-2012 Climate Change Regime*, European Commission Report, June 2005. http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/id_bps098_en.pdf

parties au Protocole de Kyoto, des actions des PED rendues possibles par un appui technique et financier des pays développés ; le mécanisme de réductions des émissions liées à la déforestation et à la dégradation forestière (REDD) ; l'adaptation aux impacts du changement climatique ; le transfert de technologie ; les financements pour l'atténuation des émissions et l'adaptation dans les PED. Ce plan d'action faisait lui-même partie de la *Feuille de Route de Bali* qui comportait deux voies de négociation et intégrait également les pays développés parties au Protocole de Kyoto en vue d'aboutir à un accord global regroupant tous les émetteurs, tant les pays développés que les PED.

1.2. La Conférence de Copenhague et son héritage

1.2.1. La COP 15 de Copenhague

En décembre 2009, la COP 15 de Copenhague avait l'objectif ambitieux d'aboutir à un nouvel accord international juridiquement contraignant qui jetterait les bases d'une deuxième période d'engagements du Protocole de Kyoto *post-2012*. L'un des enjeux était d'élargir ce nouvel accord global aux Etats-Unis, qui n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto, et aux pays émergents comme la Chine, l'Inde, la Corée et le Brésil.

L'*Accord de Copenhague* réitère les grands principes de la CCNUCC de 1992 et précise un objectif de stabilisation de la température moyenne à une augmentation de 2° C par rapport à l'ère préindustrielle, tel que recommandé par le GIEC²⁴. Toutefois, en invitant les pays développés à soumettre des cibles de réduction de GES sur une base volontaire et non-contraignante, l'*Accord de Copenhague* ouvre la voie à une approche *ascendante*, dite *bottom-up* ou *pledge and review*²⁵. Selon cette approche qui contraste avec l'objectif commun de l'approche *descendante*, chaque pays fixe son propre objectif de réduction des émissions et émet des promesses d'engagement à réaliser sur une base strictement volontaire.

Copenhague établit également le financement *fast-start* de 10 milliards de dollars annuels entre 2010 et 2012. Enfin, l'accord mentionne l'établissement du Fonds Vert pour le Climat dont l'objectif est de mobiliser 100 milliards de dollars à l'horizon 2020. Contrairement à toutes les conférences onusiennes depuis Stockholm en 1972, l'*Accord de Copenhague* est le résultat d'une négociation non inclusive et non transparente. L'accord n'a pas été « adopté » par la Conférence des Parties qui s'est simplement contentée d'en « prendre note »²⁶.

²⁴ Pachauri Rajendra, *Climate Change : the AR4 Synthesis Report*, Genève, IPCC, 2007. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

²⁵ Leal-Arcas Rafael, « Alternative Architecture for Climate Change: Major Economies », *European Journal of Legal Studies*, Vol. 4 no.1, 2011, p. 18

²⁶ Werksman Jacob, « Taking Note » of the Copenhagen Accord: What It Means, *World Resources Institute*, 20 décembre 2009 <http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-note-copenhagen-accord-what-it-means>

1.2.2. La COP 16 de Cancún

Les résultats de la COP de Cancún en décembre 2010 sont plus encourageants que ceux de Copenhague. Les négociations se déroulent de manière inclusive et sur la base du consensus, et rétablit ainsi les principes des négociations multilatérales onusiennes. La conférence adopte les résolutions prises à Copenhague sous la forme d'un nouveau texte, appelé les *Accords de Cancún*. Sans avoir de caractère juridiquement contraignant, ces accords permettent de restaurer la confiance dans un processus onusien qui avait été miné à Copenhague. A l'instar d'autres conférences antérieures, Cancún reste toutefois muette en ce qui concerne la forme et la mise en œuvre de plusieurs résolutions, ainsi que sur l'avenir du Protocole de Kyoto.

1.2.3. La COP 17 de Durban

En décembre 2011, les parties réunies à la COP 17 adoptent la *Plateforme de Durban* qui, sur la base du consensus, propose un accord modulable et juridiquement souple entérinant la participation de tous les pays aux efforts d'atténuation des émissions de GES. Les PED pourront réaliser leurs engagements de réductions dans le cadre du nouvel accord *post-2020*, les pays développés poursuivront leurs actions d'atténuation conformément à la CCNUCC ou à la deuxième période du Protocole de Kyoto, et les PMA développeront des actions en fonction des soutiens reçus. En outre, Durban a œuvré à la mise en œuvre opérationnelle des décisions adoptées au cours des années précédentes, notamment en faveur de l'adaptation aux impacts des changements climatiques, de la réduction de la déforestation, des transferts de technologies et des financements avec le lancement du Fonds Vert pour le Climat²⁷. Enfin, à Durban la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto est actée.

1.2.4. La COP 18 de Doha

La décision adoptée par la COP 18 à Doha en décembre 2012 est appelée en anglais *The Doha Gateway*²⁸ (*la passerelle climatique*). Cette décision a consisté à clore les deux voies de négociations adoptées à Bali en 2007 et à finaliser les modalités de mise en œuvre de la lutte contre le changement climatique au sein de la CCNUCC sur la période 2013-2020. Le régime envisagé à Doha et qui devrait préfigurer le futur accord de 2015, possède une architecture hybride qui tente d'allier l'approche *descendante* (*top-down*) pour les pays développés signataires du protocole de Kyoto à l'approche ascendante (*bottom-up*) pour les autres pays, sur la base de promesses (*pledge and review*) de réductions volontaires des émissions de GES. La COP de Doha est restée muette sur la question du financement sur la période 2013-2019.

²⁷ Site du Fonds Vert pour le Climat. <http://gcfund.net/home.html>

²⁸ Harvey Fiona, « Doha climate gateway: the reaction », *The Guardian*, 10 décembre 2012

Chapitre 2 : Affaiblissement du cadre onusien des négociations sur le climat

Vingt ans après la Conférence de Rio de 1992 et l'établissement de la CCNUCC, force est de constater que les signataires de cette convention sont loin d'avoir atteint son objectif²⁹. En effet, les émissions de GES ont augmenté d'environ 40% depuis 1992³⁰ et les concentrations atmosphériques de CO₂ n'ont jamais été aussi élevées depuis des millions d'années.

Le processus multilatéral qui se voulait inclusif et basé sur le consensus de près de 200 Etats, patiemment forgé sous les auspices onusiennes depuis la conférence de Rio il y a 20 ans, voire depuis la conférence Stockholm il y a 40 ans, semble ne plus être la cadre propice à la négociations et à l'adoption d'un futur accord ambitieux et équilibré, qui soit conforme aux engagements pris par les parties. Certaines des limites de ce cadre de négociations sont clairement évidentes aujourd'hui. Ce deuxième chapitre du mémoire vise à identifier les causes qui minent le processus actuel de négociations climatiques, caractérisé par une complexification des sujets en débat.

2.1. Les faiblesses du droit international de l'environnement

2.1.1. Un traité aux caractéristiques de droit « mou »

La gouvernance mondiale du climat repose sur un ensemble de textes juridiques internationaux composé de la CCNUCC, du Protocole de Kyoto et des différentes décisions des Conférences des Parties successives. Ces textes juridiques reposent à leur tour sur des évidences scientifiques telles que les rapports du GIEC. Il en résulte un arsenal juridique relativement disparate et au contour flou qui caractérise généralement le droit public international dont les règles sont non obligatoires. A cet égard, Corinne Lepage déclare : « *le droit de l'environnement reste un droit largement inefficace, non pas par défaut de règles, mais plutôt par mauvais vouloir systématique de les appliquer et par une forme d'organisation plus ou moins volontaire de leur inefficace*³¹ ».

Jean-Marc Lavieille définit le droit international de l'environnement comme étant « un système de règles énoncées et appliquées au sein de la société internationale organisant, au nom de certaines valeurs et à partir de certaines modalités, une protection de l'environnement³² ». En effet, la CCNUCC qui peut être considérée comme le « traité-mère » de la gouvernance internationale sur le climat ne contient en elle-même aucune limite contraignante sur les émissions de GES des pays signataires. Le traité se contente de

²⁹ « Stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique », article 2 de la CCNUCC. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

³⁰ Planétoscope. <http://www.planetoscope.com/co2/261-emissions-mondiales-de-co2-dans-l-atmosphere.html>

³¹ Lepage Corinne, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », *Pouvoirs* n°127, novembre 2008, p.123

³² Lavieille Jean-Marc, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ellipses, 2010, p. 30

conseiller les parties à stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère pour empêcher la perturbation du climat, sans clairement poser des obligations juridiquement contraignantes. Le Protocole de Kyoto, va plus loin dans le droit international, en ce sens, qu'il établit des objectifs chiffrés juridiquement contraignants des émissions de GES des pays signataires. Il sied de noter à ce propos le retrait officiel des Etats-Unis du protocole de Kyoto en 2001 sous le présidence de George Bush alors que l'administration Clinton s'était fortement engagée à soutenir ce traité en envoyant le Vice-Président Al Gore en personne à Kyoto pour le signer en 1997. A l'époque du retrait américain, le traité était soumis à un processus de ratification par les parlements nationaux qui aboutit quatre ans plus tard à son entrée en vigueur le 16 février 2005. En refusant de soumettre le traité à la ratification du Sénat américain, l'administration Bush a ainsi préféré ne pas s'exposer aux éventuelles sanctions du protocole en cas de non-respect de ses dispositions juridiquement contraignantes.

Ceci appelle à nous appesantir sur les différents types de contraintes disponibles dans le droit international de l'environnement. Plusieurs moyens de sanctions existent effectivement au niveau international en vue d'assurer l'application des prescrits des conventions sur l'environnement. Toutefois, ces sanctions sont peu utilisées.

2.1.2. Sanctions du droit international de l'environnement

Dans son rapport³³ sur la COP 17 de Durban en décembre 2011, le collectif d'ONG françaises *Coordination SUD*³⁴ identifie quatre catégories de sanctions existant dans la cadre du droit international de l'environnement :

2.1.1. *Les sanctions morales et/ou psychologiques* : consistent à stigmatiser un Etat perçu comme non vertueux (*name and shame* en anglais) auprès de ses pairs par la publication de rapports pendant les conférences internationales sur l'environnement et par le biais des dénonciations des ONG qui se font le relais auprès des opinions publiques.

2.1.2. *Les sanctions économiques* : consistent à retirer les avantages (financements, assistance technique) fournis grâce à la participation à la convention. Il s'agit là souvent d'une démarche de dernier ressort.

2.1.3. *Les sanctions commerciales* : consistent à exclure le commerce d'un produit jugé non conforme au sein d'un pays. Il s'agit là également d'une démarche en dernier ressort.

³³

Blavier Sébastien, Patrice Burger, Marie Chéron, Célia Gautier, Adeline Giraud et Alix Mazounie, *Du régime « post-2012 » au régime « post-2020 » : une route longue et sinueuse pour le climat*, Paris, Coordination SUD, 2012, p. 13

³⁴ Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement) a été créée en 1994 et regroupe plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence et d'aide au développement

Coordination SUD cite l'exemple des mesures de sanction de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)³⁵.

2.1.4. *Les sanctions disciplinaires* : consistent généralement à suspendre les droits conférés par la qualité d'État partie à la convention. Dans le cas précis du protocole de Kyoto, le Comité de contrôle du Protocole de Kyoto a la latitude d'appliquer des sanctions à un pays signataire n'ayant pas respecté ses engagements et ayant ainsi compromis l'intégrité environnementale du mécanisme. Ces sanctions appelées *mesures consécutives* à reporter les engagements non respectés par les Etats pendant une période d'engagement donnée sur la période suivante en leur imposant une majoration de 30 %³⁶.

2.1.3. Difficultés dans l'application des sanctions

Toutefois, dans la pratique, deux cas probants illustrent les limites du caractère incitatif des menaces de sanction du Protocole de Kyoto. Le premier cas est celui du Japon, de la Russie et de la Nouvelle Zélande qui n'ont pas respecté leurs objectifs de réduction des émissions de GES pour la première période d'engagement de 2008 à 2012. Ces trois pays ont certes décidé de demeurer des parties au protocole de Kyoto, mais ils ont refusé de se réengager de façon contraignante pour une deuxième période. Ce qui constitue une violation manifeste du Protocole, sans qu'aucune sanction ne soit intervenue.

Le deuxième cas est celui du Canada qui a choisi de quitter le protocole de Kyoto en décembre 2011. En faisant son annonce officielle, le Canada a déclaré que les États-Unis et la Chine, qui sont les deux principaux pays émetteurs d'émissions de GES, n'avaient jamais souscrit à des engagements de réductions d'émissions de GES juridiquement contraignants sous le protocole de Kyoto. En vue d'exercer la pression sur le Canada depuis son retrait unilatéral, plusieurs PED conduits pas le Venezuela ont évoqué la clause de *pacta sunt servanda* de l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités qui énonce que « *tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* »³⁷. Toutefois, à ce jour, le Canada n'a pas eu à répondre de ses actes et aucune sanction ne lui a été infligée.

Ainsi, la CCNUCC et le Protocole de Kyoto font partie d'un arsenal juridique international de l'environnement qui n'a pas de force juridique véritablement contraignante sur les Etats parties.

35 Texte de la CITES. <http://www.cites.org/fra/disc/F-Text.pdf>

36 Arbour Jean-Maurice et Sophie Lavallée, *Droit international de l'environnement*, Québec, Yvon Blais, 2006, p. 276

37 Texte de la Convention de Vienne de 1969. http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf

2.2. La complexité du processus de négociation

Les négociations climatiques au sein de la CCNUCC constituent un processus d'une extrême complexité car ses enjeux s'étendent bien au-delà de la sphère purement environnementale. En effet, l'identification des points de divergence et la recherche de compromis possibles entre 194 parties s'accompagnent souvent d'implications financières, économiques, technologiques et politiques que les Etats membres ont parfois du mal à mettre en œuvre. Certaines décisions peuvent avoir une portée scientifique, éducative ou culturelle.

2.2.1. La préservation des intérêts nationaux

Chacun des 194 signataires de CCNUCC se distingue des autres par un contexte économique, géographique, social, politique et culturel particulier. C'est ce contexte spécifique qui dicte les politiques publiques élaborées par un pays et qui sous-tend les intérêts nationaux qu'il défend au sein des instances internationales telles que les négociations internationales sur le climat. Partant, l'hétérogénéité des besoins et des priorités de chaque pays rend extrêmement difficile le développement de politiques uniformes pour tous les Etats au niveau international. Ainsi, les politiques publiques s'inspirant du droit international de l'environnement qui pourraient être acceptables et souhaitables dans un pays peuvent se révéler totalement inacceptables dans un autre. A cet effet, une étude³⁸ conjointe de l'Agence française de développement et de la *London School of Economics* relèvent qu'en Chine les dirigeants sont réticents à prendre des engagements ambitieux de réduction des émissions qui sont susceptibles de compromettre la croissance économique du pays et l'amélioration des conditions de vie des citoyens, socles de leur position politique et leur légitimité. D'aucuns attribuent l'échec de la Conférence de Copenhague à l'incapacité des Etats-Unis à se prononcer sur une position non validée par le Congrès ou au refus de la Chine et de l'Inde de se voir imposer de l'extérieur une politique ambitieuse dans un secteur qu'elles considèrent comme relevant de leur stricte souveraineté. Ainsi, le sommet s'est-il « heurté au mur des souverainetés : celle des Etats-Unis, celles de la Chine et, dans une moindre mesure, de l'Inde, autant de blocs devenus incontournables³⁹ ». Pour être efficace, l'action contre le changement climatique au niveau international devra préalablement résoudre le dilemme

³⁸ Held David, Eva-Maria Nag et Charles Roger, *The Governance of Climate Change in Developing Countries*, Québec, Yvon Blais, 2006, p. 276

³⁹ Madaule Stéphane, « Le sommet de Copenhague sur le climat : vertu de l'exemple contre spirale de l'échec », *Le Monde*, 29 décembre 2009

suivant : « être unilatérale et respecter la souveraineté des Etats, au risque d'être inefficace ; être globale et coordonnée, en reléguant au second plan les choix et intérêts nationaux »⁴⁰.

2.2.2. Le mode de prise de décision

La complexité du processus de négociations climatiques se trouve renforcée par le fait qu'aucune des Conférences des Parties à la CCNUCC n'ait jamais adopté de règlement intérieur au cours des 20 ans d'existence de la Convention. Les Etats signataires opèrent donc avec un projet de règlement intérieur, sans règles de vote et sur la base d'un compromis général selon lequel toutes les décisions seront prises par *consensus*. Au regard des intérêts nationaux divergents évoqués précédemment, le processus décisionnel actuellement en place au sein la CCNUCC présente d'énormes défis puisqu'il exige que chaque mot dans le texte de négociation soit approuvé par chacune des 194 parties autour de la table.

2.2.3. Les réalités économiques

Le coût économique du réchauffement climatique est difficile à estimer. Les évaluations des économistes varient entre un coût de 2 à 50 euros par tonne de carbone émise. L'économiste britannique Nicolas Stern⁴¹ prédit que le coût du changement climatique sera considérable au cours des prochaines décennies et qu'il pourrait entraîner une récession de l'ordre de 20 % du PIB mondial alors qu'initier une action précoce et efficace de lutte contre le changement climatique ne coûterait que 1 % du PIB mondial. Les divergences autour de ces chiffres et de la pertinence des hypothèses qui les sous-tendent n'ont pas favorisé le débat sur les bénéfices économiques réels qu'offre une action précoce dans l'atténuation des émissions de GES. Or, comme le souligne l'Institut du Développement Durable de la Francophonie : « tant que la lutte contre le changement climatique restera perçue comme un handicap plus que comme une opportunité, il sera difficile de faire bouger les positions »⁴².

2.2.4. La disparition progressive du clivage Nord-Sud

En 1992, la signature de la CCNUCC a divisé les Etats parties en deux groupes : les pays du Nord dits pays de l'annexe I et les pays du Sud ayant des obligations différenciées⁴³. Depuis lors, les rapports de force ont beaucoup changé suite notamment à des crises financières, des

⁴⁰ Petit Yves, « Le Droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement*, 2011

⁴¹ Stern Nicolas, *The Stern Report*, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Summary_of_Conclusions.pdf

⁴² Radanne Pierre, Emeline Diaz, Gabriel Bedoy et Marie Chéron, *Note de décryptage des négociations climat à la veille de la Conférence de Doha*, Québec, Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie, 2012, p. 21

⁴³ Arbour Jean-Maurice et Sophie Lavallée, *Droit international de l'environnement*, Québec, Yvon Blais, 2006, p. 241

mutations socio-économiques profondes et des bouleversements géopolitiques importants. La mondialisation a en effet permis l'émergence de nouvelles puissances économiques et politiques qui sont devenues des interlocuteurs incontournables dans la sphère multilatérale. La nouvelle prospérité de certains PED s'est souvent traduite par une augmentation substantielle de leurs émissions de GES. A présent, certains Etats industrialisés conditionnent leurs actions de lutte contre le changement climatique à des engagements préalables des PED les plus riches. Cette démarche unilatérale se démarque des prescrits de la CCNUCC et crée de nombreux blocages, rendant la négociation plus tendue, plus difficile et plus complexe.

2.2.5. La multiplicité des acteurs

Jean-Marc Lavieille⁴⁴ identifie deux catégories d'acteurs qui influencent l'évolution du débat climatique : les sujets de droit international de l'environnement (Etats et regroupements d'Etats) et d'autres acteurs comme les ONG, la société civile, les entreprises et des entités territoriales ou locales. Voici une brève description des acteurs précités⁴⁵ :

2.2.5.1. *Les Etats* : il s'agit des acteurs les plus importants de la gouvernance climatique car ils jouent un rôle central dans la préparation, l'élaboration, la ratification et l'application des conventions internationales.

2.2.5.2. *Les organisations internationales* : il s'agit d'institutions spécialisées des Nations Unies au sein desquelles sont préparées et adoptées des conventions. Ces institutions jouent également un rôle d'échange d'informations, de recherche ou de contrôle de mise en œuvre des conventions.

2.2.5.3. *Les ONG* : observatrices sans droit de vote, elles sont actives dans la préparation, l'élaboration et l'application des conventions. Elles agissent également comme groupe de pression sur les parties à la CCNUCC. Daniel Compagnon note ainsi le rôle important des ONG dans la gouvernance environnementale et souligne « *leur influence croissante (...) parfois exagérée, y compris dans la phase de négociation des traités*⁴⁶. »

2.2.5.4. *La société civile* : elle regroupe en son sein des ONG, des *Think Thank*, des mouvements sociaux, des mouvements écologistes et des syndicats ayant la capacité de formuler des propositions concrètes pour débloquer la négociation ou d'exercer divers types de pressions, notamment à travers la dénonciation⁴⁷.

44 Lavieille Jean-Marc, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ellipses, 2010, p. 64

45 Idem, p. 65

46 Coumil Christel et Catherine Colar-Fabrgoule (sous dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 42-43

47 Au cours des sessions de la CCNUCC, le Climate Action Network (CAN) accorde chaque jour des récompenses appelées « Fossiles du jour » aux pays considérés comme étant les moins vertueux dans l'action contre le changement climatique.

2.2.5.5. *Les entreprises* : il s'agit d'entreprises commerciales, industrielles, bancaires, petites, moyennes ou aussi grandes que les puissantes multinationales. Daniel Compagnon illustre le rôle des entreprises dans la gouvernance climatique en expliquant la manière dont les industries productrices de carburants fossiles sont parvenues à ralentir la mise en œuvre du Protocole de Kyoto à travers du lobbying des gouvernements américain et européens⁴⁸.

2.2.5.6. *Les acteurs locaux et nationaux* : collectivités territoriales, administrations nationales, juridictions nationales souvent impliquées dans l'application des décisions de la CCNUCC.

Il paraît donc évident face à l'implication de cette multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents en amont, pendant et après la négociation climatique que le processus de la CCNUCC soit caractérisé par une complexité croissante.

Deuxième Partie : La nécessité d'un changement de paradigme vers une nouvelle forme de gouvernance mondiale du climat

Dans un monde en pleine mutation, où les réalités géopolitiques, économiques et environnementales changent, le processus multilatéral de la CCNUCC basé sur l'inclusivité et le consensus entre 194 Etats semble avoir atteint ses limites après 20 ans d'existence. La première partie de ce mémoire a illustré les contraintes politiques et économiques qui minent la lutte contre le changement climatique. Cette seconde partie du mémoire vise à démontrer que la menace créée par le changement climatique peut devenir si grande que les considérations politiques doivent être reléguées au second plan afin de faire place à une action concertée au niveau internationale en tenant compte des nouveaux rapports de force. Cette évidence se confirme à travers les propos de Connie Hedegaard⁴⁹ qui confiait récemment au journal *Le Monde* : « *Regardez ce qui se passe en Chine. Les villes sont noyées sous la pollution. Ce qui a des répercussions sur la stabilité sociale. Les dirigeants chinois commencent à réaliser qu'ils ne peuvent pas seulement s'intéresser à la croissance économique, mais qu'ils doivent tenir compte de l'environnement, de l'air, de l'eau, de la santé. C'est cela l'équation*⁵⁰ ». Ainsi, une nouvelle équation doit être développée afin de susciter une action collective renforcée au niveau international pour limiter et réduire les émissions de GES. Les deux chapitres suivants se penchent sur les forces qui façonneront cette nouvelle équation et sur l'architecture qu'elle prendra.

⁴⁸ Coumil Christel et Catherine Colar-Fabrgoule (sous dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 42-43

⁴⁹ Commissaire européenne chargée de l'Action pour le Climat

⁵⁰ Caramel Laurence, « Les industriels européens ont tort de taper sur la politique climatique », *Le Monde*, 6 juin 2013

Chapitre 3 : Les forces qui façonneront le débat climatique à l'avenir

3.1. Des exigences incontournables au niveau national

La menace posée par le changement climatique est aujourd'hui une réalité incontournable. Au-delà des analyses rigoureuses que présentent le Rapport Stern ou le quatrième Rapport du GIEC, les effets néfastes du réchauffement climatique sont perceptibles quotidiennement par des milliards d'individus et obligent les dirigeants des Etats à entreprendre des actions urgentes pour y remédier.

3.1.1. L'accélération de la dégradation du climat et ses corollaires

Les modifications climatiques se font ressentir de manière pressante à travers la planète. Ainsi, la canicule de 2003 en Europe reste un souvenir vif dans la mémoire collective. Toutefois, ce sont indubitablement les pays pauvres qui sont les plus vulnérables face à ces phénomènes de plus en plus fréquents que constituent les cyclones, les inondations, les sécheresses, la dégradation des terres et l'appauvrissement des ressources en eau. Ces phénomènes s'accompagnent de corollaires tels que le déplacement et l'insécurité alimentaire des populations.

Lors de la COP 14 de Poznan, en Pologne, en décembre 2008, le Haut Commissaire adjoint de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés a déclaré que « près de 250 millions de personnes seront emmenés à se déplacer d'ici le milieu du siècle suite au changement climatique, au stress hydrique et à la dégradation des terres »⁵¹. Face à la force que représente cette exacerbation de risques sociaux, économiques et sécuritaires, les Etats ont l'obligation de mettre en œuvre des politiques climatiques nationales et d'y allouer des ressources.

3.1.2. La prise de conscience grandissante des opinions publiques

La deuxième force influençant l'engagement des Etats dans les prochaines années est la prise de conscience grandissante de leurs opinions publiques.

Le changement climatique acquiert une résonance croissante auprès des opinions publiques nationales. Celles-ci sont particulièrement sensibles à l'impact du changement climatique sur la santé publique. La vague de chaleur qui a frappé l'Europe en août 2003 a fait plus de 15.000 morts en France⁵². Dans les pays les plus pauvres, la modification du climat est parfois la cause des déplacements d'insectes vecteurs d'épidémies tels que le paludisme ou la dengue.

⁵¹ Coumil Christel et Catherine Colar-Fabrgoule (sous dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 345

⁵² Fellous Jean-Louis et Catherine Gautier Compagnon Daniel (sous dir.), *Comprendre le changement climatique*, Paris, Odile Jacob, 2007, p. 23

Dans de nombreux pays, les populations se mobilisent pour répondre à ces nouveaux défis en changeant leurs habitudes et leurs modes de consommation. Cette prise de conscience collective se manifeste au quotidien à travers le recyclage des déchets, le covoiturage, l'utilisation de sources d'énergies renouvelables, l'achat de véhicule électrique, l'utilisation des transports en commun et la compensation volontaire des voyages en avion. Devant la sensibilisation et l'activisme de leurs propres populations, les Etats ne peuvent plus retarder leur engagement dans l'action contre le changement climatique.

Il est intéressant de noter l'effet que l'ouragan Sandy a eu sur l'opinion publique américaine. En octobre 2012, Sandy a ravagé la côte Est des Etats-Unis avec ses rafales de 150 km/h. L'ouragan a provoqué des incendies, des inondations, privé 900.000 personnes d'électricité, causé l'évacuation de 370.000 personnes et exigé l'arrêt de plusieurs réacteurs nucléaires. Les dégâts de l'ouragan Sandy se sont chiffrés à 50 milliards de dollars américains.

Jusqu'à cet événement dramatique, la question de la lutte contre le changement climatique avait été accueillie par le public américain avec un certain *climato scepticisme* suite aux efforts de lobbying incessants des gros intérêts industriels américains auprès du Congrès et de l'opinion publique ainsi qu'à leur financement d'innombrables études scientifiques réfutant les rapports du GIEC. L'ouragan Sandy a créé un électrochoc auprès de l'opinion publique américaine et s'est invité dans la campagne présidentielle de 2012. Dans son premier discours sur l'état de la nation le 12 février 2013, aussitôt après sa réélection, le Président Barak Obama a déclaré : « *Pour le bien-être de nos enfants et notre avenir, nous devons faire plus pour lutter contre le changement climatique. Oui, il est vrai qu'aucun événement unique ne peut déterminer une tendance. Toutefois, le fait est que les 12 années les plus chaudes jamais enregistrées sont toutes survenues au cours des 15 dernières années*⁵³ ». Le ralentissement de la dynamique *climato sceptique* au sein de l'opinion américaine et le raffermissement de la volonté politique de son président à agir font sans aucun doute partie des forces qui contribueront à façonner la future gouvernance climatique mondiale.

3.1.3. Un légitime besoin de développement

Le besoin légitime de croissance et de développement continuera à être l'une des forces façonnant la future gouvernance climatique.

La Chine a contribué à 24% des émissions globales de GES en 2009. Ce chiffre est supérieur à la contribution de 17% des Etats-Unis et aux 8% de l'UE⁵⁴. Toutefois, les émissions par

⁵³ Transcription du discours du Président Obama sur l'état de la Nation. <http://swampland.time.com/2013/02/12/president-obamas-2013-state-of-the-union-speech-transcript/>

⁵⁴ Wolf Martin, « Climate sceptics have already won », Financial Times, 22 May 2013

habitant d'un chinois sont trois fois inférieures à celles d'un américain et ne représentent qu'environ 80% de celles d'un européen. La Chine demeure un pays à revenu intermédiaire avec des zones rurales sujettes à une énorme pauvreté tandis que les Etats-Unis et l'UE sont des zones caractérisées par une moyenne de revenus très élevée. Il est donc probable que les émissions par d'habitant de la Chine et des autres pays émergents continuent d'augmenter dans les prochaines années pour se rapprocher des émissions moyennes des pays riches. Il s'agit là d'un besoin de développement légitime qui ne peut leur être contesté.

3.2. Les exigences d'un contexte international en perpétuelle mutation

3.2.1. Divisions des blocs traditionnels et émergence de nouvelles alliances

Dans le processus de négociations de la CCNUCC, les Etats membres se réunissent généralement au sein de cinq groupes régionaux traditionnels afin de convenir de stratégies communes ou de désigner les membres des différents organes de la Convention. Historiquement, il s'est agi de l'Afrique, de l'Amérique Latine et des Caraïbes (GRULAC), de l'Asie, de l'Europe Centrale et de l'Est (CEE) et de l'Europe occidentale et autres États (WEOG). Les deux dernières Conférences des Parties à Durban en décembre 2011 et à Doha en décembre 2012 ont été caractérisées par de profonds changements au sein des groupes de pays en négociation. De nouvelles alliances se sont opérées au niveau des groupes régionaux et des blocs traditionnels de négociation et semblent avoir donné écho à l'appel du dernier Rapport du PNUD sur le développement humain 2013 à un « *pluralisme plus cohérent*⁵⁵ » de la gouvernance internationale, susceptible de briser le statu quo du débat climatique et de créer une nouvelle dynamique pour construire un accord global ambitieux d'ici 2015.

3.2.1.1. *Alliance entre l'Union Européenne et les PED* : l'UE, longtemps caractérisée par sa diplomatie de l'exemplarité environnementale⁵⁶, avait été marginalisée à Copenhague et à Cancún par l'épreuve de force entre les pays émergents et les Etats-Unis. Aujourd'hui, la marque distinctive de l'Union Européenne demeure son projet ambitieux en matière de politiques énergétiques et son « paquet⁵⁷ énergie/climat 3x20 pour 2020 ». Après l'acceptation de l'Accord de Copenhague peu ambitieux, l'Union Européenne s'est illustrée à Durban par son réengagement pour une deuxième période du Protocole de Kyoto et a ainsi regagné la confiance des pays africains, des PMA et des PEID. L'éventualité d'une impasse

⁵⁵ Rapport sur le développement humain 2013, « *L'Essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié* », New York, PNUD, 2013, pp. 121-124

⁵⁶ Courmil Christel et Catherine Colar-Fabrgoule (sous dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p

⁵¹
⁵⁷

<http://europedia.moussis.eu/discus/discus-1230747802-321327-28435.tkl?lang=fr>

dans la négociation suite à la déception des pays les plus vulnérables a pu être évitée grâce à cette nouvelle alliance.

3.2.1.2. *Alliance entre les pays émergents* : le Brésil, l’Afrique du Sud, l’Inde et la Chine partagent un certain nombre de caractéristiques communes tels que le poids démographique, une forte croissance du PIB et l’augmentation rapide de leurs émissions nationales de GES. Ces pays ont constitué le groupe des BASIC et se sont imposés comme des interlocuteurs incontournables depuis Copenhague. Ils ont imposé leurs conditions face aux pays industrialisés lors de la COP 15 de décembre 2009 et ont contribué à l’aboutissement d’un accord à Cancún une année plus tard, restaurant ainsi la légitimité du processus multilatéral onusien.

En acceptant l’accord sur la Plateforme de Durban qui implique l’adoption en 2015 d’engagements pour la période *post-2020*, ils ont fortement contribué à faire avancer le processus de négociations. Toutefois, certaines divergences demeurent au sein du groupe : la Chine par exemple refuse de prendre des engagements sans contrepartie financière et technologique tandis que l’Inde est réticente à une forme juridiquement contraignante des engagements *post-2020*. Ce groupe est l’une des multiples forces qui façonneront l’accord sur le futur régime climatique international.

3.2.1.3. *Les Etats-Unis* :

Avec des émissions de 17,3 tonnes de CO₂ par habitant en 2009⁵⁸, les Etats-Unis maintiennent un niveau d’émissions parmi les plus élevés de la planète et des émissions nationales en forte augmentation depuis 1990. L’ambition de la réduction des émissions de GES des Etats-Unis et leur forme juridique seront tributaires de l’adoption par le congrès américain d’une loi fédérale *climat/énergie* qui ne pourra intervenir qu’en 2014. Toutefois, la réduction des émissions américaines est d’ores et déjà enclenchées grâce au dynamisme de certains Etats fédérés dont les économies individuelles et les émissions respectives sont beaucoup plus importantes que de nombreux Etats souverains.

La position américaine dans les mois et les années à venir influencera donc la construction de cette nouvelle équation visant à renforcer la lutte contre le changement climatique. En effet, la hauteur des engagements des pays émergents au niveau international et le renforcement de leurs politiques nationales volontaristes seront directement fonction de l’ambition dont feront montre les Etats-Unis à travers leur future législation nationale pour le climat.

58

Source : banque de données de Banque mondiale. <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>

3.2.2. Prise de conscience internationale : Prix Nobel de la Paix 2007

Une autre force qui façonnera la nouvelle gouvernance mondiale du climat est assurément la reconnaissance de cette problématique au niveau international. La meilleure illustration de cette prise de conscience internationale collective est l'obtention du Prix Nobel de la Paix 2007 par l'ancien vice-président démocrate américain Al Gore et le GIEC pour « avoir éveillé les consciences sur les risques que représentent les changements climatiques⁵⁹ ».

Le comité Nobel a élu de porter son choix sur Al Gore dont le film intitulé *Une vérité qui dérange*, sous forme d'un documentaire pédagogique sur les changements climatiques, avait été couronné par un Oscar à Hollywood cette même année. Le choix du comité Nobel s'était également posé sur le GIEC qui avait créé un « consensus très largement étayé sur le lien entre l'activité humaine et le réchauffement climatique⁶⁰ ».

Le GIEC, à travers son réseau de plus de 2.500 chercheurs dans 130 pays, et le dynamisme d'Al Gore, à travers le vecteur de communication important que constitue l'industrie hollywoodienne du film, ont très certainement contribué à rehausser la question climatique dans le débat international. L'élévation de cette problématique dans la conscience collective est une des forces en action dans l'élaboration d'une nouvelle gouvernance mondiale du climat.

Chapitre 4 : Les éléments constitutifs du nouveau régime climatique

Le futur accord international sera adopté en décembre 2015 à Paris. Il entrera en vigueur en 2020 et devra réunir tous les émetteurs de GES, petits et grands. Quelle forme prendra ce nouvel accord ?

4.1. Une gouvernance hybride

4.1.1. Approche descendante ou ascendante ?

Comme il a été décrit précédemment, le *Mandat de Berlin* et le Protocole de Kyoto ont établi une gouvernance climatique basée sur une architecture dite *top-down* ou approche *descendante* qui prône une coordination internationale de l'action contre le changement climatique autour d'un objectif commun préalablement accepté par les Etats signataires. Cet objectif commun se décline à travers des échéanciers et des cibles de réductions des émissions de GES juridiquement contraignantes. La force de cette approche repose sur sa transparence, assurée par un système rigoureux de mesure, notification et vérification (MRV). L'*Accord de*

⁵⁹ Le Nouvel Observateur, 11 octobre 2007. <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20071011.OBS9341/al-gore-et-le-giec-prix-nobel-de-la-paix.html>

⁶⁰ Site du Prix Nobel de la Paix. http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/#

Copenhague et les *Accords de Cancún* ont consacré une dualité d'architectures à travers l'établissement de l'approche *bottom-up*, également appelée *pledge and review* ou approche *ascendante*, dans laquelle la contrainte cède le pas au volontarisme.

L'exemplarité de l'Union européenne qui a respecté tous les objectifs de réduction des émissions de GES que lui imposait l'approche *descendante* du Protocole de Kyoto et la réticence manifeste des principaux émetteurs (Etats-Unis, Canada, Inde, Chine, etc.) à accepter des réductions juridiquement contraignantes démontre que le futur régime climatique international ne privilégiera pas une approche au détriment de l'autre. Il s'agira au contraire d'un régime hybride qui regroupera, d'une part, des pays vertueux ayant souscrits à des objectifs ambitieux de réductions des émissions conjointement définis au niveau international (approche *descendante*) et, d'autre part, des pays émetteurs ayant adopté des engagements unilatéralement définis au niveau national.

4.1.2. La fin de la dichotomie « pays développés-pays en développement »

En 1992, la CCNUCC a établi deux catégories de pays : les pays développés dit pays annexe 1, à savoir les pays industrialisés et les pays issus de l'ex-URSS, et les pays non-annexe 1, c'est-à-dire les PED. Cette dichotomie était logique et cohérente il y a 20 ans lorsque les pays qui sont aujourd'hui émergents n'avaient pas encore connu leur décollage économique. Ce clivage entre ces deux catégories de pays a également sous-tendu l'adoption du Protocole de Kyoto et l'opérationnalisation de ses deux périodes d'engagement (2008-2012 et 2013-2020). Aujourd'hui, un bon nombre de pays développés contestent une prise d'engagements de réduction de leurs émissions de GES dans un monde où les PED émettent un pourcentage de plus en plus important de GES. C'est ainsi qu'en décembre 2011 le Canada a préféré quitter le Protocole de Kyoto plutôt que de se voir imposer des réductions d'émissions dans le cadre d'une deuxième période d'engagement. Certains pays émergents, pourtant devenus d'importants émetteurs de GES et disposant d'une forte assise financière, continuent à revendiquer leur statut de PED afin de minimiser leur action dans la réduction de leurs émissions de GES et de retarder la mise en place de politiques de MRV transparentes. La réalité est qu'il existe aujourd'hui un certain nombre de pays qui ne sont ni développés ni en développement, qui se trouvent dans un critérium intermédiaire situé sur la ligne de gradation entre les deux catégories précitées. Il semble donc primordial de repenser la dichotomie historique de 1992.

Comme nous l'a confié Pierre Radanne⁶¹ lors d'un récent entretien : « *Le changement*

⁶¹ Pierre Radanne est un expert des questions énergétiques et écologiques, spécialiste des politiques énergétiques de lutte face au changement climatique. Il a été président de l'ADEME (agence française de la maîtrise de l'énergie) jusqu'en 2002

*climatique est un problème universel qui n'est pas sécable. Il ne peut être réglé par certains pays tandis que d'autres se contentent d'observer et pensent ne pas être affectés*⁶² ».

Abondant dans le sens de notre interlocuteur, nous estimons en effet que ce problème exige une action ambitieuse de la part de tous les pays sur la base de leurs capacités respectives.

Tout en réitérant le principe de la *responsabilité historique* des pays les plus industrialisés ainsi que le *droit au développement* des PED et des PMA, il semble judicieux d'exiger un engagement accru de la part des pays émergents dans les efforts de réduction des émissions de GES ainsi que d'une allocation plus importante des moyens de mise en œuvre (financements, technologie, renforcement des capacités) par les pays historiquement considérés comme développés.

4.1.3. La problématique de la forme juridique

La problématique de la forme juridique du futur accord mondial sur le climat est particulièrement délicate. Elle oppose de manière doctrinale les partisans d'un accord juridiquement contraignant et les tenants d'une simple déclaration politique.

Le groupe de travail spécial de la *Plateforme de Durban pour une action renforcée* établi par la décision finale de la COP 17 est chargé de négocier d'ici 2015 un accord incluant tous les Etats parties pour une entrée en vigueur en 2020.

Afin de contourner cette question controversée de la forme juridique du futur accord devant régir la gouvernance climatique mondiale, le langage de la décision de Durban reste sciemment ambigu. Il contient le terme « *résultat partagé ayant une force juridique* », proposé par les États-Unis et jugé satisfaisant par les pays émergents, qui était suffisamment imprécis pour satisfaire tous les pays. Il ne préjuge en rien de l'instrument juridique qui sera finalement adopté par les Etats. Dans le pire des cas, il pourrait s'agir d'une simple décision politique d'une partie ou de l'ensemble des pays, ne nécessitant pas de ratification et étant dépourvue de tout caractère juridiquement contraignant. Ce cas de figure reflèterait le triomphe de l'approche *ascendante* née à Copenhague. Un tel scénario n'exclurait pourtant pas la possibilité d'un renouvellement ambitieux du Protocole de Kyoto (approche *descendante*) en parallèle de cet accord politique minimaliste. L'autre scénario verrait la *Plateforme de Durban* déboucher sur un accord mondial juridiquement contraignant incluant tous les pays émetteurs. Cet accord se déclinerait sous la forme d'un protocole (avec une possibilité de fusionner avec le Protocole de Kyoto), d'un amendement à la CCNUCC ou d'une nouvelle Convention.

62

Entretien avec Pierre Radanne, Paris, avril 2013

4.2. L'identification de valeurs communes

4.2.1. Le rétablissement de la confiance

La COP 15 de Copenhague en décembre 2009 n'a pas abouti à l'accord ambitieux escompté par bon nombre de parties. Bien au contraire, il s'est agi d'une conférence mouvementée dont le résultat à minima, appelé *Accord de Copenhague*, n'a jamais été entériné à ce jour par plusieurs pays. De plus, le déroulement de la conférence a contrasté avec les principes onusiens de transparence et d'inclusivité. Depuis lors, le processus de négociations au sein de la CCNUCC a été caractérisé par un manque de confiance mutuelle et une méfiance grandissante entre les pays développés et les PED.

Inverser cette dynamique négative et rebâtir la confiance entre les pays constituent une deux conditions *sine qua non* pour parvenir à l'adoption d'un accord ambitieux en 2015 et à son entrée en vigueur en 2020. Pour cela, chaque pays devra donner des gages de sa bonne foi en remplissant ses engagements pour la période 2013-2020 : d'une part, les pays ayant adopté des objectifs de réduction dans la cadre une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto et, d'autre part, les pays ayant souscrits à des actions volontaires du type NAMA⁶³, notamment celles inscrites dans les annexes de l'*Accord de Copenhague*.

4.2.2. Une solidarité obligatoire

Les effets néfastes du changement climatiques ne sont pas ressentis par un seul pays de manière isolée, mais par l'ensemble des Etats de la planète. Il s'agit donc d'une problématique globale qui exige des solutions collectives, concertées et solidaires⁶⁴. En effet, la politique mise en œuvre par un pays pour réduire ses émissions de GES ne peut voir son efficacité garantie dans le cadre de l'objectif global de stabilisation du climat qu'avec l'engagement simultané et proportionné de tous les autres pays. Un cercle vertueux de la solidarité doit donc se mettre en place dans chaque pays. Il s'agit là d'une solidarité obligatoire devant transcender les intérêts nationaux égoïstes et appelant à des efforts nationaux accrus ainsi qu'à une meilleure coordination entre pays développés détenteurs de moyens de mise en œuvre (financement, transfert de technologie, renforcement des capacités) et PED qui en sont dépourvus.

4.2.3. Une vision convergente de l'équité

La CCNUCC stipule qu'il « *incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs*

⁶³

La section 4.3.2. du mémoire sur *les moyens de mise en œuvre* fournit une explication exhaustive sur les NAMAs

⁶⁴

Entretien avec Pierre Radanne, Paris, avril 2013

*responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives*⁶⁵ ». Bien qu'il n'existe aucune définition de l'équité qui fasse autorité, Pierre Radanne *et al.* en identifient les quatre principales approches exprimées à ce jour⁶⁶ :

4.2.3.1. *Approche historique* : approche basée sur la *dette carbone* des pays industrialisés qui les oblige à entreprendre de fortes réductions de GES et, symétriquement, donne aux PED un droit à émettre dans le futur.

4.2.3.2. *Approche « optique »* : approche basée sur une allocation d'objectifs de réductions « *en apparence* » proches entre pays industrialisés, sans pour autant tenir compte de facteurs tels que leur niveau de développement ou leur densité de population.

4.2.3.3. *Approche technique* : approche basée sur la prise en compte de différents critères tels que les émissions par habitant, les émissions par intensité de carbone par unité de richesse, les ratios par unité de produit, les contraintes géographiques et climatiques.

4.2.3.4. *Approche en termes de moyens mis en œuvre* : approche qui pourrait comporter l'engagement de programmes de recherche communs, l'instauration d'une fiscalité sur l'énergie ou sur le transport aérien.

L'équité semble donc être une notion à géométrie variable. Il découle des différentes approches décrites ci-dessus que l'équité ne peut être ponctuelle, mais doit s'inscrire dans une dynamique en s'intégrant à l'évolution rapide des conditions économiques et environnementales spécifiques des pays ainsi que de leurs situations sociales. Une interprétation commune de l'équité par les Etats parties sera essentielle à l'aboutissement du futur accord global sur le climat.

4.3. Les moyens pour l'action

4.3.1. L'adaptation et le mécanisme de pertes et dommages

L'adaptation et le mécanisme de pertes et dommages revêtent une grande importance pour nombre de PED, particulièrement les PMA et les PEID qui sont les plus vulnérables aux effets néfastes d'un changement climatique auquel ils n'ont guère contribué.

4.3.1.1. *L'adaptation* : « *l'action renforcée pour l'adaptation* » constituait l'un des quatre *piliers* du *Plan d'Action de Bali* adopté par les parties lors de la COP 13 en 2007. Toutefois, ce pilier perçu comme primordial par les pays les plus vulnérables n'a pas reçu l'attention qu'il mérite de la part des pays développés qui privilégient le financement des activités d'atténuation dans les PED. A leurs yeux, les actions d'atténuation qui réduisent le

⁶⁵ Article 3 de la CCNUCC. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

⁶⁶ Radanne Pierre, Emeline Diaz, Gabriel Bedoy et Marie Chéron, *Note de décryptage des négociations climat à la veille de la Conférence de Doha*, Québec, Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie, 2012, pp. 12-14

niveau de GES dans l'atmosphère profitent à toute la communauté planétaire et ont une incidence positive sur le climat mondial à terme. De plus, les actions d'atténuation présentent souvent une logique économique de rentabilité grâce au marché des crédits carbone tandis que les actions d'adaptation représentent une sorte d'investissements à fond perdu qui ne répondent uniquement qu'aux préoccupations sociales d'un groupe particulier de pays. Pour que le nouvel accord sur la gouvernance climatique mondiale soit acceptable en 2015 pour les PED les plus vulnérables, il devra nécessairement tenir compte de l'adaptation et des moyens concrets de la financer.

4.3.1.2. *Le mécanisme de pertes et dommages* : cette question introduite dans les négociations il y a plusieurs années par le groupe des pays AOSIS (*Alliance des petits Etats insulaires en développement*) demeure contentieuse à ce jour car elle porte sur des réparations demandées par les PED aux pays développés pour les *pertes et dommages* subis suite au changement climatique. Lors de la COP 18 à Doha en décembre 2012, le désaccord entre les pays les plus pauvres et les pays développés a porté sur la volonté des premiers à adopter un mécanisme sur cette question et la crainte des seconds de voir des actions en justice résulter d'un tel mécanisme. Le texte final de Doha reporte à la prochaine COP 19 de Varsovie l'élaboration d'un arrangement institutionnel « *tel qu'un mécanisme international* » pour traiter les questions de *pertes et dommages* dans les pays les plus vulnérables au changement climatique. Les fonctions et les modalités de ce mécanisme international seront définies en accord avec la CCNUCC et incluront : une amélioration des approches de la gestion du risque, un renforcement du dialogue avec les parties prenantes et une amélioration du soutien et des actions de prise en compte des pertes et dommages. Il semble difficile que cette question litigieuse soit totalement résolue à Varsovie en décembre 2013. Elle devra obligatoirement être prise en compte dans le cadre du nouveau régime climatique international devant être adopté en 2015.

4.3.2. Les moyens de mise en œuvre

A la COP 13 de Bali en 2007, les PED se sont engagés à entreprendre des « *mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale*⁶⁷ » appelées NAMAs. Les NAMAs sont des activités, des projets et des politiques qui visent à mettre en place un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique. L'élaboration et le déploiement des NAMAs dans les PED devraient en grande partie être rendus possibles grâce à un appui technique, financier ou de renforcement des capacités institutionnelles de la part des pays développés.

⁶⁷ Radanne Pierre et Gabriel Bedoy, *Note de décryptage : Bilan de la 18^{ème} session de négociations climatiques*, Québec, Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie, mars 2013, p. 18

Cependant, cet appui des pays développés tarde à se matérialiser et freine l'engagement des PED en faveur de la lutte contre le changement climatique. S'il doit être efficace, le futur accord mondial sur le climat devra comprendre deux mécanismes de transparence et de mise en confiance : l'un visant à identifier et évaluer les moyens effectivement mis à disposition par les pays de l'annexe I pour le développement des NAMAs dans les PED. L'autre visant à confirmer les réductions de GES réellement réalisées par la mise en œuvre de ces NAMAs.

4.3.2.1. *Le financement :*

Le financement est l'une des pierres angulaires du futur accord mondial sur le climat. L'article 4 de la CCNUCC stipule que : « *les pays développés et les autres pays figurant à l'annexe II⁶⁸ fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement⁶⁹ (...)* ». Le financement des pays développés est donc nécessaire pour soutenir les PED dans la mise en place d'un régime sobre en carbone et résilient au changement climatique.

L'Accord de Copenhague en 2009 avait décidé la création du Fonds Vert pour le Climat⁷⁰ (FVC), avait lancé une période de financement précoce dit *financement fast start* consistant à déboursier 30 milliards US\$ sur trois ans de janvier 2010 à décembre 2012 et avait établi un objectif de financement à long terme à hauteur de 100 milliards US\$ par an à partir de 2020. Toutes les COP (Cancún, Durban, Doha) sont depuis lors demeurées muettes sur le financement climatique de 2013 à 2019. Cette incertitude concernant la régularité des futurs flux financiers dans l'intervalle 2013-2019 produit deux conséquences négatives : d'une part, elle décourage la mobilisation des PED à entreprendre les NAMAs et à contribuer à l'effort mondial de lutte contre le changement climatique et, d'autre part, elle mine la confiance du processus global de négociations car elle consacre le non-respect de l'article 4 de la CCNUCC susmentionné.

Nonobstant l'opérationnalisation du Fonds Vert pour le Climat (FVC), de grandes divergences continuent à persister entre les Etats au sein de son conseil d'administration, notamment sur les sources de son financement, sur sa structuration vis à vis de l'atténuation et de l'adaptation, sur les instruments de son action et sur le rôle du secteur privé. La COP 21 qui se déroulera en France en 2015 ne doit pas rester muette sur la cruciale question du financement, particulièrement en ce qui concerne sa disponibilité et sa pérennité dans l'intervalle 2016-2019, car elle sera déterminante dans l'adhésion des PED au nouvel accord

68 Les pays de l'annexe II sont les membres de l'OCDE qui figurent à l'annexe I, sans les pays en transition sur le plan économique

69 Texte de la CCNUCC. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

70 Faisant initialement partie de la décision finale de Copenhague en 2009, le Fonds Vert pour le Climat (FVC) a été officiellement créé par les Accords de Cancún en 2010 en vue de mobiliser 100 milliards US\$ pour financer la transition vers un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique des pays en développement

mondial sur le climat.

4.3.2.2. *Le transfert de technologie :*

La COP 16 de Cancún en 2010 a établi un mécanisme pour la technologie sous l'égide de la CCNUCC en vue d'identifier les besoins technologiques des pays, d'inciter au développement de programmes de recherche et de favoriser la coopération internationale pour réaliser des transferts de technologie. Ce mécanisme comprend deux composants : le comité exécutif pour la technologie ainsi que le centre et le réseau des technologies pour le climat.

La COP 17 de Durban en 2011 a convenu de modalités opérationnelles du mécanisme de transfert de technologies. Toutefois, le traitement des droits de propriété intellectuelle, et spécialement le système de brevets, demeure une question contentieuse entre les Etats. L'efficacité de la future gouvernance climatique internationale dépendra grandement de l'accès des PED aux technologies de lutte contre le changement climatique. La question de l'accès aux droits de propriété intellectuelle dans le cadre de la CCNUCC doit donc être résolue en amont de la COP 21 de 2015.

4.3.2.3. *Le renforcement des capacités :*

A la COP 17 de Durban les pays ont décidé de la création du *Forum de Durban pour l'examen approfondi du renforcement des capacités*. Ce forum établit un cadre institutionnel pour les pays afin de : faciliter le partage d'expérience, échanger des renseignements, déterminer les moyens d'améliorer le suivi, l'évaluation et la mesure des activités de renforcement des capacités.

L'efficacité des PED dans l'élaboration des NAMAs sera directement fonction de l'appui des PED dans le renforcement de leurs capacités. Le futur accord mondial sur le climat devra indubitablement intégrer cette dimension afin de permettre à tous les Etats de disposer de la capacité nationale de préparer les stratégies d'un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique.

4.3.3. La question des forêts

La déforestation et la dégradation des forêts représentent près de 20% des émissions globales de GES. Ainsi, en réduisant la déforestation de moitié à l'échelle planétaire, les émissions mondiales seraient théoriquement réduites de 10%. La lutte contre la déforestation apparaît donc comme étant un instrument non négligeable de la lutte contre le changement climatique.

Ce constat objectif a permis au mécanisme de *Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation forestière*, en sigle REDD, de réaliser des avancées rapides dans la négociation au sein de la CCNUCC, contrairement à de nombreux autres sujets qui stagnent. Au-delà de l'inquiétude légitime de quelques PED de voir leur croissance économique être

entravée par certaines contraintes d'usage qui seraient imposées à leur secteur forestier, la discussion du mécanisme REDD porte essentiellement aujourd'hui sur les moyens de mise en œuvre. En effet, pour inciter les PED détenteurs des forêts tropicales à s'engager davantage dans la lutte contre la déforestation, il est primordial de leur donner une assurance par rapport à la mobilisation future de financements internationaux pour la REDD. Le futur accord sur le climat devra répondre aux trois préoccupations actuelles des PED engagés dans la REDD : une clarification du niveau de financement disponible pour les actions réalisées, la rémunération des actions présentant d'autres avantages que la seule réduction d'émissions (la protection de la biodiversité ne répond pas à la logique marchande du marché du carbone) et la coordination avec les décisions sur le financement, notamment celles émanant des recommandations du Conseil d'administration du Fonds Vert pour le Climat à la COP.

Conclusion

Après une vingtaine d'années d'existence, la CCNUCC a réussi à focaliser l'attention de tous les Etats de la planète sur la menace que représente le changement climatique et à mobiliser l'opinion publique internationale sur la nécessité de réduire les émissions mondiales de GES de manière drastique. Les Nations Unies ont joué un rôle essentiel dans le développement et la consolidation d'une gouvernance mondiale du climat à travers un processus multilatéral inclusif et transparent, malgré les fortes dissensions survenues au cours de la Conférence de Copenhague en 2009.

Toutefois, comme l'atteste l'augmentation régulière des émissions de GES au cours des 20 dernières années, le régime climatique actuel n'a pas réussi à inciter un niveau d'ambition suffisant dans la coordination des actions au niveau international pour relever le défi du changement climatique.

Malgré le consensus qui existe entre les Etats autour de l'urgence à réduire les émissions de GES, les avis des parties divergent fortement sur la nature de l'accord international qui sera adopté en 2015, établira des engagements pour tous les pays à partir de 2020 et permettra d'éviter une hausse de 2° C de la température globale par rapport à l'ère préindustrielle.

D'une part, les partisans d'une approche *descendante* souhaitent voir l'adoption d'un accord juridiquement contraignant en 2015, bâti autour d'un objectif de réduction conjointement convenu au niveau international, avec de solides règles de MRV. D'autre part, les partisans d'une approche *ascendante* militent pour l'édulcoration de l'architecture *top-down* et l'établissement d'un régime climatique reposant sur une faible coordination internationale des actions nationales de réduction des GES. Les réductions des émissions de GES seraient alors basées sur des engagements unilatéraux, en lieu et place d'un niveau d'ambition résultant des

négociations multilatérales. L'évaluation des actions d'atténuation entreprises par les parties ne se ferait pas au niveau international, mais plutôt au niveau national, avec un mécanisme MRV et des règles comptables qui soient faibles et peu contraignants.

La majeure partie des PED, particulièrement les pays les plus vulnérables tels que les PMA et les PEID, souhaitent voir un régime ambitieux, correspondant aux recommandations objectivement formulées par les scientifiques. Il apparaît toutefois évident que des pays comme les Etats-Unis dont les émissions de GES accuseront une croissance de plus de 54%⁷¹ en 2030 par rapport à 1990, ne pourront pas souscrire à des objectifs de réductions établis au niveau international compte tenu des forces politiques et économiques qui agissent au niveau national.

Au regard des contraintes économiques et démographiques auxquelles les pays émergents font face au plan local, leurs engagements dans l'action contre le changement climatique seront probablement dictés par leurs circonstances nationales.

L'objectif de protection du climat ne pourra être atteint que si tous les grands Etats émetteurs, Chine et Etats-Unis compris, entreprennent des actions ambitieuses de réduction des GES. Le futur régime devra donc présenter une flexibilité suffisante pour comptabiliser tous ces engagements qui seront tantôt juridiquement contraignants en vertu des lois intérieures d'un pays, tantôt juridiquement contraignants en vertu du droit international.

Les perspectives que nous offre la *Plateforme de Durban pour une action renforcée* devant aboutir d'ici 2015 à un accord climatique global *post-2020*, se résument à nos yeux en une paradoxale ironie : le futur régime climatique aura certes évolué de manière positive car il n'exigera plus seulement des actions d'atténuation venant des pays développés, mais invitera des efforts de la part de tous Etats. C'est-à-dire que 100% des émissions globales de GES devront dorénavant constituer l'enveloppe à réduire. Toutefois, il résultera vraisemblablement de ce régime hybride une action collective dont l'ambition sera bien en-deça des recommandations du GIEC et, partant, bien en-dessous de l'effort universel requis pour limiter l'augmentation de la température globale à 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. En dévissant le « chandelier de l'ambition » du plafond (approche *top-down*) pour l'installer sur le plancher (approche *bottom-up*), le futur régime international du climat aura indubitablement évolué de manière négative et dangereuse pour l'avenir de nos enfants.

⁷¹ Fellous Jean-Louis et Catherine Gautier Compagnon Daniel (sous dir.), *Comprendre le changement climatique*, Paris, Odile Jacob, 2007, p. 23

Bibliographie

Ouvrages

Arbour Jean-Maurice et Sophie Lavallée, *Droit international de l'environnement*, Québec, Yvon Blais, 2006

Cournil Christel et Catherine Colar-Fabrgoule (sous dir.), *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010

Fellous Jean-Louis et Catherine Gautier Compagnon Daniel (sous dir.), *Comprendre le changement climatique*, Paris, Odile Jacob, 2007

Lavieille Jean-Marc, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ellipses, 2010

Rapports

Blavier Sébastien, Patrice Burger, Marie Chéron, Célia Gautier, Adeline Giraud et Alix Mazounie, *Du régime « post-2012 » au régime « post-2020 » : une route longue et sinueuse pour le climat*, Paris, Coordination SUD, 2012

Blok K., N. Höhne, A. Torvanger and R. Janzic, *Towards a Post-2012 Climate Change Regime*, European Commission Report, 2005, http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/id_bps098_en

Brundtland Gro Harlem, *The Bruntland Report*, <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

Held David, Eva-Maria Nag et Charles Roger, *The Governance of Climate Change in Developing Countries*, Québec, Yvon Blais, 2006

Pachauri Rajendra, *Climate Change : the AR4 Synthesis Report*, Genève, IPCC, 2007, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf

PNUD, *Rapport sur le développement humain 2013, « L'Essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié »*, New York, PNUD, 2013

Radanne Pierre, Emeline Diaz, Gabriel Bedoy et Marie Chéron, *Note de décryptage des négociations climat à la veille de la Conférence de Doha*, Québec, Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie, 2012

Radanne Pierre et Gabriel Bedoy, *Note de décryptage : Bilan de la 18^{ème} session de négociations climatiques*, Québec, Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie, 2013

Stern Nicolas, *The Stern Report*, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Summary_of_Conclusions.pdf

Articles

Hare William, Claire Stockwell, Christian Flachsland et Sebastian Oberthür, « The architecture of the global climate regime: a top-down perspective », *Climate Policy*, 2010

Harvey Fiona, « Doha climate gateway: the reaction », *The Guardian*, 10 décembre 2012

Leal-Arcas Rafael, « Alternative Architecture for Climate Change: Major Economies », *European Journal of Legal Studies*, Vol. 4 no.1, 2011

Lepage Corinne, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », *Pouvoirs* n°127, novembre 2008

Le Nouvel Observateur, « Al Gore et le GIEC, prix Nobel de la Paix » 11 octobre 2007, <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20071011.OBS9341/al-gore-et-le-giec-prix-nobel-de-la-paix.html>

Madaule Stéphane, « Le sommet de Copenhague sur le climat : vertu de l'exemple contre spirale de l'échec », *Le Monde*, 29 décembre 2009

Petit Yves, « Le Droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement*, 2011

Werksman Jacob, « Taking Note » of the Copenhagen Accord: What It Means, *World Resources Institute*, 20 décembre 2009 <http://www.wri.org/stories/2009/12/taking-note-copenhagen-accord-what-it-means>

Wolf Martin, « Climate sceptics have already won », *Financial Times*, 22 May 2013

Sites internet

untreaty.un.org	Affaires juridiques de l'ONU
www.cbd.int	Convention des Nations Unies sur la diversité biologique
www.cites.org	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
www.ec.europa.eu	Commission européenne
www.europedia.moussis.eu	Europedia
www.gcfund.net	Fonds Vert pour le Climat
www.hm-treasury.gov.uk	Département du Trésor du Royaume Uni
www.ipcc.ch	Groupe intergouvernemental d'experts pour l'évolution du climat
www.nobelprize.org	Prix Nobel de la Paix
www.nouvelobs.com	Nouvel Observateur
www.planetoscope.com	Planétoscope
www.swampland.time.com	Time Swampland
www.un-documents.net	Bases de données des traités des Nations Unies
www.unccd.int	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
www.unfccc.int	Conférence Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
www.worldbank.org	Banque mondiale

Table des matières

Introduction	1
I. Analyse de l'évolution de la gouvernance mondiale du climat	4
1. Emergence et consolidation d'une gouvernance internationale sur le climat	4
1.1. De Stockholm à Bali De Stockholm à Bali	4
1.1.1. La Conférence de Stockholm	4
1.1.2. Le <i>Rapport Brundtland</i>	5
1.1.3. La Conférence de Rio et la Convention Climat	5
1.1.4. Le Mandat de Berlin et le Protocole de Kyoto	6
1.1.5. Le rapport du GIEC de 2007	7
1.1.6. La COP 13 de Bali	7
1.2. La Conférence de Copenhague et son héritage	8
1.2.1. La COP 15 de Copenhague	8
1.2.2. La COP 16 de Cancún	9
1.2.3. La COP 17 de Durban	9
1.2.4. La COP 18 de Doha	9
2. Affaiblissement du cadre onusien des négociations multilatérales sur le climat	10
2.1. Les faiblesses du droit international de l'environnement	10
2.1.1. Un traité aux caractéristiques de droit « mou »	10
2.1.2. Sanctions du droit international de l'environnement	11
2.1.3. Difficultés dans l'application des sanctions	12
2.2. La complexité du processus de négociation	13
2.2.1. La préservation des intérêts nationaux	13
2.2.2. Le mode de prise de décision	14
2.2.3. Les réalités économiques	14
2.2.4. La disparition progressive du clivage Nord-Sud	14
2.2.5. La multiplicité des acteurs	15
II. La nécessité d'un changement de paradigme	16
3. Les forces qui façonneront le débat climatique à l'avenir	17
3.1. Des exigences incontournables au niveau national	17
3.1.1. L'accélération de la dégradation du climat et ses corollaires	17
3.1.2. La prise de conscience grandissante des opinions publiques	17
3.1.3. Un légitime besoin de développement	18
3.2. Les exigences d'un contexte international en perpétuelle mutation	19
3.2.1. Divisions des blocs traditionnels et émergence de nouvelles alliances	19
3.2.2. Prise de conscience internationale : Prix Nobel de la Paix 2007	20

4. Les éléments constitutifs du nouveau régime climatique	21
4.1. Une gouvernance hybride	21
4.1.1. Approche <i>descendante</i> ou <i>ascendante</i> ?	21
4.1.2. La fin de la dichotomie « pays développés-pays en développement »	22
4.1.3. La problématique de la forme juridique	23
4.2. L'identification de valeurs communes	24
4.2.1. Le rétablissement de la confiance	24
4.2.2. Une solidarité obligatoire	24
4.2.3. Une vision convergente de l'équité	24
4.3. Les moyens pour l'action	25
4.3.1. L'adaptation et le mécanisme de pertes et dommages	25
4.3.2. Les moyens de mise en œuvre	26
4.3.3. La question des forêts	28
Conclusion	29
Bibliographie	31