

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

NOVEMBRE 2015-NOVEMBRE 2016 : QUELS CHANGEMENTS POUR LE CLIMAT ?

PAR

HUGUES HELLIO (*)

Les treize mois couvrant la fin de l'année 2015 et l'année 2016 ne passeront pas inaperçus dans l'histoire du droit international de l'environnement, plus spécialement dans celle de la lutte contre les changements climatiques. Cette période a vu l'adoption de plusieurs accords universels et ambitieux. Après des années sans nouvel accord majeur, principalement expliquées par le nombre déjà conséquent de traités pertinents, leur large couverture sectorielle, les oppositions politiques et la priorité donnée à leur application, la production normative du droit international de l'environnement est à nouveau en marche. Cette production paraît augurer d'une évolution tant des positionnements étatiques, sans doute inspirés par l'ampleur des défis mais aussi par les potentialités économiques et commerciales qui y sont liées, que des techniques juridiques mobilisées par ces accords pour permettre la différenciation des engagements et leur progressivité dans le temps. Pour autant, l'adoption de ces nouveaux accords ne lève nullement les doutes sur l'effectivité des actions nationales et internationales qui devront être concrètement mises en œuvre pour leur donner effet.

Chronologiquement et eu égard à ses dimensions politiques et juridiques, le premier accord à considérer ici est l'Accord de Paris (AP) (1). Il est adopté le 12 décembre 2015 à l'issue de la vingt-et-unième Conférence des parties (COP21) de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Il est ouvert à la signature à New York en avril 2016 et entre en vigueur dès le 4 novembre 2016. Par cet accord, la COP21 de Paris apporte une contribution notable à la construction du droit international du climat (2). Comme toute convention-cadre pour la

(*) Maître de conférences de Droit public à l'Université d'Artois.

(1) Instrument en annexe de la Décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janv. 2016. Cf. par exemple J. E. VINALES, « The Paris Climate Agreement: an initial examination », *C-EENRG Working Papers*, n°6, 15 déc. 2015, doc. SSRN 2704670 ; « Dossier COP21 », *Revue juridique de l'environnement*, 2016-1, pp. 9-97 ; « Special issue: the Paris Agreement », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. XXV, n°2, 2016, pp. 137-272.

(2) S. AYKUT / A. DAHAN, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, 742 p. ; S. MALJEAN-DUBOIS / M. WEMAÈRE, *COP21 : La Diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015*, Pedone, Paris, 2015, 332 p.

réalisation de ses objectifs (3), la CCNUCC de 1992 requiert l'adoption de compléments normatifs qui, sous le nom usuel de protocole, en précisent les obligations. C'est ainsi que la COP3 de 1997 avait adopté le Protocole de Kyoto. Ce dernier n'est entré en vigueur qu'en 2005 du fait du refus de sa ratification par les Etats-Unis et grâce à celle, tardive, de la Russie après moult tractations. Il n'obligeait que les seules Parties développées liées à réduire, sur la période d'engagement 2008-2012, leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 5% par rapport aux niveaux de 1990. Face aux échecs diplomatiques, notamment celui de la COP15 de 2009 à Copenhague (4), un amendement fut tout de même convenu lors de la COP18 de Doha de 2012. Il permet de proroger les obligations du Protocole de Kyoto sur la période 2013-2020, nonobstant les désengagements du Canada, du Japon, de la Nouvelle-Zélande et de la Russie, ainsi que la faible proportion des émissions de GES couvertes (environ 13% des émissions mondiales). Pour l'après-2020, l'Accord de Paris constitue une importante réponse politique et juridique aux errements décisionnels des Parties à la CCNUCC, incapables jusqu'alors de relever les défis signalés avec toujours plus de force par les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (5). De surcroît, l'adoption de l'AP ouvre la voie à plusieurs décisions et amendements convenus dans d'autres cadres internationaux et susceptibles d'en conforter les dispositions.

L'aviation internationale est responsable d'environ 2 % des émissions mondiales de GES et pour des volumes potentiellement croissants à l'avenir. Pour autant, ce secteur n'est pas couvert par l'Accord de Paris. L'adoption de ce dernier est toutefois parvenue à produire des effets au sein de l'organisation en charge de ce secteur. En visant l'AP, l'Assemblée triennale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a en effet adopté le 6 octobre 2016 plusieurs résolutions valant « *exposé récapitulatif de la politique permanente et des pratiques de l'OACI dans le domaine de la protection de l'environnement* » (6). Parmi ces dernières, la résolution 39-3 établit un Régime mondial de mesures basées sur le marché (MBM). Ce dernier prend la forme d'un programme de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA, pour l'acronyme anglais de Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Schématiquement, les opérateurs de l'aviation civile devront compenser

(3) A. KISS, « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, 1993, pp. 792-797.

(4) Y. TIBERGHEIN, « Comment comprendre l'échec de la politique climatique européenne à Copenhague ? », *Annuaire français de relations internationales*, Vol. XII, 2011, pp. 549-560 ; H. HELLIO, « La place et le rôle des pays émergents dans les négociations climatiques. Veillée d'armes d'un bataillon uni avant la COP21 ? », in M. BOUMGHAR / L. DELABIE / R. HERNU (dir.), *Les Pays émergents et le droit international. Perspectives pluridisciplinaires*, Pedone, Paris, 2017.

(5) Rapports et travaux disponibles sur le site Internet du GIEC, www.ipcc.ch/index.htm.

(6) OACI, Assemblée, Résolution A39-1 : Dispositions générales, bruit et qualité de l'air locale ; Résolution A39-2 : Changements climatiques ; Résolution A39-3 : Régime mondial de mesures basées sur le marché (MBM), 39^e session, Montréal, 6 oct. 2016, disponibles à l'adresse www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39_res_prov_fr.pdf (consultée le 1^{er} décembre 2016).

une partie de leurs émissions de GES par l'achat de crédits carbone auprès du mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto et, à sa suite, du « Mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable » de l'AP (article 6.4). La phase pilote (2021-2023) et la première phase (2024-2026) de CORSIA reposent sur le volontariat des Etats. Ce n'est qu'à compter de la seconde phase (2027-2035) que naissent les obligations de compensation selon un régime d'individualisation des opérateurs et, avec, de nombreuses exceptions liées notamment aux capacités et situations nationales (7).

Le transport maritime international, responsable d'un peu plus de 2% des émissions mondiales de GES, avec un potentiel de croissance entre 50 et 250% d'ici 2050, a entendu lui aussi apporter une contribution à la lutte contre les changements climatiques. Tenue à Londres du 24 au 28 octobre 2016, la soixante-dixième session du Comité de la protection du milieu marin (MEPC 70 pour le sigle anglais) de l'Organisation maritime internationale (OMI) a salué l'Accord de Paris en finalisant des travaux antérieurs (8). Les résultats constituent des amendements au chapitre 4 de l'Annexe VI de la Convention MARPOL de 1973. Devant entrer en vigueur en mars 2018, ces amendements créent un système de collecte des données relatives à la consommation de combustibles des navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 5 000 tonnes (9). Modeste, l'approche suivie est ici aussi cadencée dans le temps. Sur la base d'obligations de notification, l'OMI établit une base de données (premier pallier) dont l'analyse (deuxième pallier) doit permettre d'ouvrir un débat d'orientation quant aux mesures à prendre (troisième pallier). Sans consensus sur la pertinence d'une participation du transport maritime à la lutte climatique, la réunion du MEPC 70 est toutefois l'occasion d'approuver une feuille de route (2017-2023) pour l'élaboration d'une « Stratégie globale de l'OMI concernant la réduction des émissions des GES des navires ». La stratégie initiale doit être adoptée en 2018 et révisée en 2023 (10).

Au cours du même mois, un autre amendement a marqué une étape importante pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris ou a, tout du moins, amoindri les perspectives qui pouvaient en hypothéquer la réalisation des objectifs. Il s'agit de l'Amendement de Kigali du 15 octobre 2016 au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone,

(7) OACI, Assemblée, Résolution A39-3, 6 oct. 2016, spéc. art. 8 à 13.

(8) Cf. les informations disponibles à l'adresse www.imo.org/fr/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/IMO-at-COP-22.aspx (consultée le 1^{er} décembre 2016).

(9) Ces navires sont responsables d'environ 85% des émissions de GES du transport maritime. Les amendements instituent la Règle 22A de l'Annexe VI de la Convention MARPOL, « Collecte et notification des données relatives à la consommation de fuel-oil du navire », avec deux appendices « Renseignements à communiquer pour la base de données de l'OMI sur la consommation de fuel-oil des navires » et « Déclaration de conformité », que délivrera l'Etat de pavillon une fois les données pertinentes collectées. Cf. OMI, doc. MEPC 70/3/2, 29 juin 2016.

(10) Cf. le compte rendu des activités du MEPC 70 disponible à l'adresse www.imo.org/fr/MediaCentre/MeetingSummaries/MEPC/Pages/MEPC-70th-session.aspx (consultée le 1^{er} décembre 2016).

adopté en 1987 dans le cadre de la Convention de Vienne sur la couche d'ozone de 1985 (11). En programmant la réduction des consommations d'hydrofluorocarbones (HFC) de 80 à 85% à l'horizon 2040, l'Amendement de Kigali est parvenu à régler une question déjà ancienne et cruciale pour le climat (12). En effet, les HFC ont été promues en remplacement des chlorofluorocarbones (CFC) forts néfastes à la couche d'ozone. Toutefois, si les HFC ne nuisent pas à celle-ci, ils sont de très puissants GES - entre 14 000 et 23 000 fois supérieurs au dioxyde de carbone - et leurs émissions augmentent de 7 à 9% par an. Leur retrait mondial permettrait ainsi d'infléchir la courbe du réchauffement climatique de 0,5 C d'ici à 2050. Reposant sur un dispositif plus précis que celui de l'AP, l'Amendement de Kigali recourt lui aussi à une différenciation des obligations des Parties et à leur programmation dans le temps que synthétise le tableau suivant.

Programmation dans le temps (année) des réductions de consommation de HFC (en %) selon les Parties visées (13)

	Parties visées à l'article 5 (pays en développement) - Groupe 1 *1	Parties visées à l'article 5 (pays en développement) - Groupe 2 *1	Parties non-visées à l'article 5 (pays développés)
Base de calcul de la réduction	Consommation moyenne de HFC pour 2020-2022 + 65% de consommation d'hydrochlorofluorocarbone (HCFC)	Consommation moyenne de HFC pour 2024-2026 + 65% de consommation d'hydrochlorofluorocarbone (HCFC)	Consommation moyenne de HFC pour 2011-2013 + 15% de consommation d'hydrochlorofluorocarbone (HCFC)*2
Pic	2024	2028	-
1^{er} étape	2029 – 10%	2032 – 10%	2019 – 10%
2^e étape	2035 – 30%	2037 – 20%	2024 – 40%
3^e étape	2040 – 50%	2042 – 30%	2029 – 70%
4^e étape	-	-	2034 – 80%
Plateau	2045 – 80%	2047 – 85%	2036 – 85%

Notes : *1 : Les Parties du Groupe 1 sont celles visées à l'article 5 (« Situation particulière des pays en développement »), à l'exception de dix Parties spécialement mentionnées au titre du nouveau Groupe 2 (Bahreïn, Inde, Iran, Irak, Koweït, Oman, Pakistan, Qatar, Arabie saoudite et Emirats arabes unis).

*2 : Même non visées à l'article 5, cinq Parties (Biélorussie, Russie, Kazakhstan, Tadjikistan et Ouzbékistan) ont une base de calcul de 25% de HCFC et leurs deux premières étapes prévoient des réductions de seulement 5% en 2020 et 35% en 2025.

L'analyse détaillée de ces accords et amendements ne pouvant avoir lieu ici, le choix a été opéré de porter l'attention sur les ressorts politiques et

(11) MOP28, *Nouvel amendement au Protocole de Montréal*, Décision XXVIII/1, Kigali, 15 oct. 2016. Cf. les informations disponibles sur le site Internet du PNUE, Ozone, ozone.unep.org.

(12) H. HELLIO, « HFC : histoire d'une formation de complexe jusqu'à l'Amendement de Kigali », in S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Confluence des droits, Aix-en-Provence, 2017.

(13) Traduction de « Table 1 : Phase-down schedule for HFCs in article 5 and non-article 5 parties », in PNUE, *Frequently Asked Questions Relating to the Kigali Amendment to the Montreal Protocol*, 15 nov. 2016, notamment p. 2.

les techniques juridiques mobilisées pour en permettre l'adoption. A cet égard, deux impératifs déjà perceptibles dans les éléments précités ont pu prévaloir dans les négociations internationales. Il s'agit, d'une part, d'une différenciation accrue des obligations des Etats et, d'autre part, de la programmation dans le temps de leur progression. Prise en compte des situations et capacités de chacun ainsi qu'amplification graduelle des contraintes pour un changement progressif des pratiques constitueraient de la sorte deux clefs importantes des succès diplomatiques. Cette hypothèse est étayée à la lumière de l'Accord de Paris. Ce dernier s'apparente en premier lieu à un nouveau cadre juridique permis par les choix de négociation. Toutefois, même avec son adoption, le changement de trajectoire climatique reste, en second lieu, dépendant des engagements futurs.

UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE PERMIS PAR LES CHOIX DE NÉGOCIATION

Aussi attendu et important soit-il, l'Accord de Paris n'est pas une réglementation technique précise. Au contraire, il s'apparente avant tout à un accord cadre. Son adoption est permise en plaçant les intentions nationales au cœur du dispositif climatique.

L'Accord de Paris, un accord cadre

L'adoption de l'Accord de Paris le 12 décembre 2015 constitue la grande réussite de la COP21. Sa présidence française s'en est réjouie tant l'AP satisfaisait ses trois exigences, à savoir être universel, ambitieux et contraignant. Universel, l'AP l'est sans le moindre doute puisque adopté par consensus des 196 Parties à la CCNUCC (195 Etats et l'Union européenne). Ambitieux, l'AP l'est de même en ce qu'il entend, au moins par son objectif, contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C* » (article 1 a). Enfin, nul besoin pour se convaincre que l'AP est contraignant de s'éterniser sur le choix des modes verbaux de certains articles (*should* ou *shall*) qui relève surtout d'impératifs constitutionnels propres aux Etats-Unis. L'AP crée des obligations pour ses Parties et est, à ce titre, contraignant – ses obligations lient les Parties –, même s'il n'est pas pourvu, comme cela reste de mise en droit international eu égard à sa nature, de mécanisme de contrainte et d'exécution forcée en cas de non-respect de ses obligations par un Etat.

De surcroît, l'AP est entré en vigueur durant l'année de la Présidence française qui y a activement œuvré. Elle a eu lieu dès le 4 novembre 2016, avant même la COP22 de Marrakech et alors que l'AP ne produira ses effets qu'à compter de 2020. Cette entrée en vigueur rapide est d'autant plus notable que les conditions requises à cet effet n'étaient nullement

anecdотiques. Les clauses finales de l'AP la subordonnaient à sa ratification « *par au moins 55 Parties à la Convention qui représentent au total au moins un pourcentage estimé à 55% du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre* » (article 21.1). En ce sens, l'entrée en vigueur de l'AP a supposé sa large ratification, dont celle des principaux responsables des émissions de GES, Chine, Etats-Unis et Union européenne notamment (14).

Les premières raisons de ce succès apparent sont à rechercher dans la conception même de l'AP. Sans nul doute, ses vingt-neuf articles rédigés sur douze pages abordent tous les thèmes classiques de la lutte contre les changements climatiques, du droit international général et de l'environnement (15). Toutefois et bien que ce soit souvent le cas des traités, ces dispositions n'énoncent pas d'obligation précise de résultat. Nulle part il n'y est question de seuil d'émission de GES, y compris collective. Hors clause finale, la seule donnée chiffrée de l'AP pour ce domaine de haute technicité est celle de l'objectif, formulé en terme d'élévation de température mondiale (2°C voire 1,5°C) et non de réduction d'émission de GES comme le prévoyaient des versions préalables. La comparaison avec la résolution 39-3 de l'OACI (articles 8 à 13) ou avec l'Amendement de Kigali (article 2J et 5) va nettement en leur faveur ; des seuils chiffrés y sont expressément énoncés. Il en est de même du financement. Aucun des montants annoncés lors des dernières COP n'est indiqué dans l'AP.

Les dispositions de l'AP énoncent des champs et types d'actions dont les modalités de mise en œuvre devront être décidées à l'avenir. Cette lourde tâche incombe collectivement aux Parties au sein des organes institués par l'AP et la CCNUCC. La chose est courante dans la vie institutionnelle du droit conventionnel de l'environnement. Par exemple, les mécanismes de *compliance* chargés de contrôler le respect des obligations sont prévus par les conventions mais sont institués par décision des COP (16). La définition des modalités de mise en œuvre de l'AP est donc pour l'essentiel renvoyée au futur et son entrée en vigueur rapide a pu prendre de court les organes

(14) Le 15 décembre 2016, 117 Parties l'ont ratifié. Pour l'entrée en vigueur rapide de l'AP, l'Union européenne a décidé sa ratification sur le fondement des articles 192§1 et 218§6 point a) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), après vote du Parlement européen la veille et avant même l'achèvement de tous les processus nationaux de ratification comme l'exige pourtant la conclusion d'accord mixtes, Décision (UE) 2016/1841 du Conseil du 5 octobre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'Accord de Paris adopté au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Cela a fait l'objet d'une déclaration conjointe du Conseil et de la Commission précisant que cette procédure particulière était dictée par l'urgence et ne devait pas être interprétée comme un précédent. B. LAVILLE, « COP22 : l'Accord de Paris entre en vigueur dans le but de combattre de multiples alertes climatiques », *Energie - Environnement - Infrastructures*, n°11, 2016, pp. 13-19.

(15) Atténuation (art. 4) ; puits et réservoirs de GES (art. 5) ; coopération (art. 6) ; adaptation (art. 7) ; pertes et préjudices (art. 8) ; assistance et financements (art. 9) ; transferts de technologies (art. 10) ; renforcement des capacités (art. 11) ; information et participation du public (art. 12) ; transparence (art. 13) ; disposition institutionnelles (art. 14 à 19), dont un futur « Mécanisme pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect [...] constitué d'un comité d'experts et axé sur la facilitation, et [qui] fonctionne d'une manière qui est transparente, non accusatoire et non punitive » (art. 15) ; clauses finales (art. 20 à 29).

(16) S. MALJEAN-DUBOIS / L. AJAMANI (dir.), *La Mise en œuvre du droit de l'environnement. Implementation of Environmental Law*, M. Nijhoff, Leiden / Boston, 2011, notamment pp. 251-371.

devant les proposer. C'est le cas du Groupe de travail spécial de l'Accord de Paris (APA) chargé d'établir de nombreuses règles, directives et procédures pour leur examen et adoption à la première réunion des Parties. Cependant, cette dernière s'est tenue dès novembre 2016 à Marrakech, soit quelques mois seulement après l'institutionnalisation de l'APA et le début de ses travaux (17).

Si cette première analyse peut décevoir, elle ne doit pas conduire à une critique définitive. Le manque de précision de l'AP a sans nul doute favorisé son adoption et son entrée en vigueur. La CCNUCC de 1992 à laquelle il est lié est empreinte du même défaut de précision ou de la même qualité de généralité. Cela lui a permis d'entrer en vigueur dès 1994 ainsi que de constituer un cadre universel d'analyses et de négociations climatiques dont l'AP est l'aboutissement actuel. L'Accord de Paris peut ainsi être vu comme un accord cadre à une convention cadre (18). Rien de plus mais c'est déjà beaucoup si on garde à l'esprit les difficultés du Protocole de Kyoto ainsi que le vide juridique qu'aurait créé sa fin en 2020. Avec un objectif ambitieux, l'AP offre donc un nouveau cadre juridique à l'action universelle pour le climat. Il doit être durable pour permettre l'adoption à l'avenir des mesures nécessaires.

Préalablement à l'analyse des défis futurs de l'AP, l'étude d'une autre caractéristique de sa négociation doit prévaloir tant cette dernière constitue une explication tout aussi importante de la réussite diplomatique et un paramètre essentiel des travaux à venir. Cette seconde caractéristique se dévoile à la lumière de la place donnée aux intentions nationales dans le dispositif climatique.

Les intentions nationales au cœur du dispositif climatique

Les relations internationales sont la rencontre d'intérêts nationaux spécifiques, que le droit international peut formaliser dans un traité entre Etats souverains. Que le climat constitue un enjeu global n'y change rien. L'adoption d'un nouvel accord à Paris supposait la recherche d'un équilibre où primaient toutefois les intérêts et intentions des Etats souverains sur les mesures prônées par les expertises climatiques.

Cet impératif a été intégré dans la méthodologie de négociation convenue dès 2013 lors de la COP19 de Varsovie. Suivant cette dernière,

(17) La Décision 1/CP.21 mandate l'APA de pas moins de huit missions d'élaboration de règles et procédures essentielles au fonctionnement de l'AP, auxquelles s'ajoutent cinq missions du même type confiées à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique, quatre à l'Organe subsidiaire de mise en œuvre, trois au Comité de l'adaptation, deux au Groupe d'experts des pays les moins avancés et une au Comité permanent du financement. Cf. doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janv. 2016.

(18) De même pour D. BODANSKY / L. RAJAMANI, « *The Paris Agreement created another framework, building on the FCCC, but with a different approach to that of the Kyoto Protocol* », cf. « *The Evolution and governance Architecture of the United Nations Climate Change regime* », in D. SPRINZ / U. LUTERBACHER (dir.), *International Relations and Global Climate Change: New Perspectives*, MIT Press, Cambridge, 2016 (2^e éd.), doc. SSRN 2168859, notamment p. 2. Cf. aussi, P. WECKEL, « *La nature juridique particulière de l'Accord de Paris en tant qu'instrument de planification* », in Dossier spécial sur la COP21, *Sentinelles*, mars 2016.

chaque Partie à la CCNUCC devait préparer et soumettre courant 2015 sa Contribution prévue déterminée au niveau national (INDC pour le sigle anglais de *Intended Nationally Determined Contributions*) (19). A l'exception de celle de l'Union européenne commune pour ses Etats membres, chaque INDC est nationale et énonce, obligatoirement, les objectifs chiffrés d'atténuation que la Partie a souverainement définis pour elle-même ainsi que, volontairement, ses objectifs d'adaptation.

Ayant pu faire l'objet d'échanges bilatéraux informels préalables (20), les INDC ont été réceptionnées lors des préparatifs de la COP21 mais n'ont jamais été négociées entre Parties, comme c'est le cas des propositions de concessions commerciales lors des cycles de négociations du GATT puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les INDC ont été prises en tant que telles, sans rechercher leur perfectionnement, qu'elles soient très ambitieuses ou inversement très décevantes (21). Cette méthodologie a présenté tout à la fois un avantage majeur dans la négociation de l'AP et un inconvénient notable quant à son résultat. Définis souverainement par chaque Partie, ses objectifs d'atténuation et d'adaptation n'ont en aucun cas pu constituer une raison de refus ou de réserve de cette Partie à l'entreprise conventionnelle. Souveraine quant aux objectifs de son INDC, chaque Partie a accepté que les autres Parties le soient aussi. Parallèlement, la compilation des objectifs de toutes les INDC laisse apparaître, même si elles sont respectées, un résultat potentiel bien inférieur à l'objectif énoncé par l'AP (réchauffement mondial de 3 à 3,5°C face à un objectif de 2 voire 1,5°C).

Avec l'Accord de Paris, les INDC sont devenues des Contributions déterminées au niveau national (CDN ou NDC pour le sigle anglais de *Nationally Determined Contributions*) (22). Elles conservent toutefois un statut juridique pour le moins flou (23). Elles ne sont pas des annexes à l'Accord alors même que l'AP les vise en tant que « *riposte mondiale aux changements climatiques* » (article 3.1) et y adosse son fonctionnement et ses résultats. Consignées dans un registre public (article 4.12), les

(19) Cf. le site Internet de soumission des INDC à l'adresse www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx (consulté le 1^{er} décembre 2016).

(20) A cet égard, on ne peut que penser aux négociations de l'Accord bilatéral conclu par la Chine et les Etats-Unis le 11 novembre 2014 qui, comportant des engagements chiffrés de réduction des GES, a constitué un préalable important à l'AP.

(21) Cf. leur analyse, proposée par certaines organisations non gouvernementales et disponible sur les site Internet climateactiontracker.org/indcs.html et www.fondation-nicolas-hulot.org/sites/default/files/thermometrej-32.pdf (consultés le 1^{er} décembre 2016).

(22) Plus précisément, la COP21 a invité « *les Parties à communiquer leur première contribution déterminée au niveau national au plus tard au moment du dépôt de leurs instruments respectifs de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'Accord de Paris ou d'adhésion à celui-ci ; [toutefois] si une Partie a communiqué une contribution prévue déterminée au niveau national avant son adhésion à l'Accord, ladite Partie sera considérée comme ayant satisfait à cette disposition, à moins qu'elle n'en décide autrement* » en soumettant une NDC plus ambitieuse, Décision 1/CP.21, §22.

(23) Déjà l'invitation lancée par la COP19 de préparer les INDC précisait à deux reprises qu'elle était « *sans préjudice de la nature juridique desdites contributions* », Décision 1/CP.19, doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1, 23 nov. 2013, §2 b).

NDC constitueraient un ensemble juridiquement non coordonné d'actes unilatéraux étatiques qui, énonçant des objectifs, ne créent pas de droit au profit des tiers. Toutefois, l'AP appelle à leur mise en œuvre (articles 4.2 ; 4.13 ; 6.8 ; 13.5 ; 13.7 ; 13.11 ; 13.12) et à leur progression ambitieuse dans le temps (articles 4.3 ; 4.9 ; 4.11).

La pleine latitude laissée aux Parties dans l'établissement de leur INDC a nécessairement conduit à leur forte hétérogénéité et ainsi à celle des mesures concrètes attendues de chaque Partie dans la mise en œuvre de l'AP. En aucun cas, les Parties n'ont les mêmes obligations d'atténuation ou d'adaptation, en pourcentage ou en valeur absolue, comme cela est souvent le cas des obligations conventionnelles. La chose n'est pas étonnante dans le régime climat tant la CCNUCC énonce, comme l'un de ses principes, la différenciation des obligations des Parties « *en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives* » (24). Cette différenciation fut mise en œuvre par le Protocole de Kyoto entre, d'une part, Parties développées de l'annexe I de la CCNUCC liées par des obligations chiffrées de réduction d'émissions de GES et, d'autre part, Parties en développement non liées par ces dernières. Elle l'est davantage dans l'AP, qui distingue les obligations, par exemple en matière de financement (article 9), des pays développés, pays en développement, pays les moins avancés et des petits Etats insulaires sans pour autant les lister (25). Binaire dans le Protocole de Kyoto selon une approche sans doute dépassée, la différenciation des obligations prend une forme nouvelle dans l'AP (26). Elle atteint un point culminant dans les NDC, se faisant plus proche d'une totale individualisation que d'une catégorisation (27).

Si les INDC sont nationales, elles n'en ont pas moins été portées à la connaissance de tous. Ainsi, il est possible de considérer que l'adoption de l'AP vaut implicitement reconnaissance par chaque Partie, d'autant que les NDC des autres Parties satisfont à l'équilibre général de l'accord et qu'elles sont formulées conformément aux responsabilités communes – mais différenciées – et aux capacités respectives. En outre, cette différenciation des obligations – un régime juridique « *à la carte* » penseront certains – n'est pas spécifique à l'AP, même si elle y trouve ici une forme extrême. La nécessité d'universalité ainsi que la considération des responsabilités

(24) Article 3 CCNUCC. On trouve aussi une référence à ce principe en préambule et à l'article 4. Cf. notamment le numéro sur « Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement. Enjeux et perspectives », *Les Cahiers de droit*, vol. LV, n°1, 2014, 324 p.

(25) Ce manque de précision peut avoir des effets inattendus. Par exemple, Singapour relève à la fois de la catégorie onusienne des pays développés (avec un IDH, en 2011, de 0,866) et des petits Etats insulaires en développement selon le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU.

(26) S. MALJEAN-DUBOIS, « The Paris agreement: a new step in the gradual evolution of differential treatment in the climate regime? », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. XXV, n°2, 2016, pp. 151-160.

(27) La COP16 de Cancún invitait déjà à une forme d'autodifférenciation des Parties en développement. Cf. CCNUCC, Décision 1/CP.16, doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, notamment §§48-67.

et capacités respectives ont produit des décisions similaires hors du cadre de la CCNUCC. Par exemple, la résolution 39-3 de l'OACI exonère des obligations de CORSIA certaines Parties eu égard à leurs situation et capacités. Surtout, l'Amendement de Kigali n'a pu être adopté qu'au prix de traitements spéciaux et de subdivisions au sein de catégories existant depuis 1987. Cette différenciation des obligations de calendrier et de réduction des HFC fut la solution trouvée pour s'assurer de la participation de l'Inde ou de pays du Golfe et ainsi maintenir le caractère universel de l'action entreprise.

En rénovant de la sorte le cadre juridique de la lutte contre les changements climatiques, l'Accord de Paris n'en a pas moins conservé des principes importants, notamment la différenciation des obligations. Ce faisant, l'AP est insuffisant à la réalisation de l'objectif qu'il énonce. En effet, le changement de trajectoire climatique reste dépendant des engagements futurs.

UN CHANGEMENT DE TRAJECTOIRE CLIMATIQUE DÉPENDANT DES ENGAGEMENTS FUTURS

Si l'Accord de Paris est qualifié d'historique, il n'est en rien la fin de l'histoire du régime climat. Au contraire, il n'en est qu'un jalon qui exige de nouveaux développements. De nombreux engagements futurs sont impératifs pour rendre l'accord efficace et prévenir les plus dangereux dérèglements climatiques. Il s'agit tout à la fois de garantir une progression temporelle des contributions et de s'assurer d'une mobilisation universelle des acteurs.

La progression temporelle des contributions

Par la nature de ses obligations somme toute générales et l'insuffisance des NDC qui lui sont actuellement liées, l'Accord de Paris ne constitue en aucun cas la réponse immédiate et complète aux changements climatiques. Tout au plus est-il une réponse du moment qui suppose son approfondissement dans le temps. Dès la COP21, ce constat a été fait tant politiquement (28) que juridiquement, par la programmation de la progression temporelle des NDC.

L'AP organise la progression dans le temps des actions de lutte contre les changements climatiques. En effet, pour que l'AP atteigne son objectif, les « *efforts de toutes les Parties représenteront une progression dans le temps* »

(28) La COP21 « [n]ote avec préoccupation que les niveaux des émissions globales de gaz à effet de serre en 2025 et 2030 estimés sur la base des contributions prévues déterminées au niveau national ne sont pas compatibles avec des scénarios au moindre coût prévoyant une hausse de la température de 2°C, mais se traduisent par un niveau prévisible d'émissions de 55 gigatonnes en 2030, et note également que des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes ou en dessous de 1,5°C », Décision 1-/CP.21, §17.

(article 3). La planification n'est pas aussi précise que dans l'Amendement de Kigali. Elle repose ici sur une mise à jour périodique des NDC. En effet, chaque Partie « *établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser* » (article 4.2). à tout moment, une Partie peut modifier sa NDC afin d'en relever le niveau d'ambition (article 4.11). Toutefois, c'est en principe tous les cinq ans qu'obligation est faite aux Parties de communiquer une nouvelle NDC en ce sens (article 4.9). La progression quinquennale des NDC doit permettre de réduire l'écart entre leur effet cumulé et l'objectif poursuivi.

Pour structurer cette progression, l'AP prévoit d'en justifier le besoin. Ainsi, un examen périodique de sa mise en œuvre et des progrès collectifs est planifié. Le premier « bilan mondial » aura lieu en 2023, suivi par d'autres tous les cinq ans (article 14.2). Parallèlement, la COP21 a invité le GIEC à présenter en 2018 un rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5°C et sur les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de GES. L'année 2018 sera aussi l'occasion d'un dialogue entre les Parties quant aux efforts accomplis et afin d'éclairer l'établissement des futures NDC (29).

Sur cette question cruciale de la progression quinquennale des NDC, l'article 4.3 de l'AP énonce l'obligation suivante : « *La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales* ».

Si l'impératif de progression des NDC est clair, ses modalités pratiques demeurent vagues. Sans doute l'appréciation d'une progression sera-t-elle possible si les objectifs annoncés sont comptabilisables. Quant à la question de savoir si la nouvelle NDC d'une Partie correspond « *à son niveau d'ambition le plus élevé possible* », il fait peu de doutes qu'il s'agit d'une considération souveraine qu'il sera difficile de discuter. Reste alors à savoir comment la nouvelle référence aux responsabilités communes mais différenciées et aux capacités respectives parviendra à trouver l'opérabilité et la juridicité suffisante à la progression attendue et coordonnée des NDC (30). Les travaux menés à cet égard par l'APA sont encore embryonnaires. Lors de la COP22, les échanges concernaient surtout les caractères clairs, transparents et compréhensibles des NDC afin de garantir leurs comptabilisation et comparaison, signes d'une suspicion au moins

(29) Resp. Décision 1-/CP.21, §21 et 20.

(30) Tel est l'objet de notre présentation lors du *side event* organisé par le Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE) de l'Université de Limoges (France), à l'occasion de la COP22, disponible à l'adresse cidce.org/presentations-cop-22-cop-22-presentations (consultée le 1^{er} décembre 2016).

latente entre Parties et, pour certaines d'entre elles, en marginalisant la référence aux responsabilités et situations respectives (31).

En outre, une même logique d'accroissement dans le temps vaut pour le financement, qui « *devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs* » (article 9.3). A la COP15 de Copenhague, les Parties développées ont souhaité mobiliser cent milliards de dollars par an à compter de 2020 afin de soutenir les Parties en développement. La COP16 de Cancún a alors adopté une série de mécanismes financiers et le Fonds vert pour le climat fut institué en 2011 par la COP17 de Durban. Les contributions financières augmentent annuellement sans encore atteindre l'objectif fixé pour 2020. Le montant n'est pas visé dans l'AP mais par la décision de la COP21, qui le qualifie de « *niveau plancher* » (§53) et appelle à équilibrer ses allocations entre atténuation et adaptation (§114). La COP22 n'a pu que réitérer l'objectif de financement et chercher à promouvoir les modalités efficaces de la finance climatique publique comme privée (32). Nonobstant les estimations alarmantes du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) quant aux besoins des Parties en développement pour la seule adaptation (33), la progression dans le temps du financement semble une question moins prioritaire que celle de la mobilisation des financeurs et, consécutivement, de tous les acteurs.

La mobilisation universelle des acteurs

La mise en œuvre et la progression des NDC dépendent de la volonté politique des Parties. Ainsi, les résultats électoraux des Etats-Unis ont été reçus avec inquiétude lors de la COP22, tant la participation du pays – qui représente 17,9% des émissions mondiales de GES et 21,4% du budget de la CCNUCC – est indispensable au régime climat. Leur annonce a été difficilement occultée par l'appel de grandes entreprises américaines au respect de l'AP (34). Pour sa part, l'Union européenne (UE) est un leader climatique déclinant depuis la COP15, ce que confirme son choix de ne pas rehausser sa NDC avant 2018 et de ne pas définir de nouveaux objectifs avant 2023 (35). Dès lors, l'attention se tourne vers la Chine, premier émetteur de GES (20,09% des émissions mondiales), dont la qualité de l'INDC fut saluée en 2015. Par l'effet conjugué de considérations politiques internes, d'aptitudes à l'exécution des plans nationaux et d'intérêts économiques,

(31) Cf. CCNUCC, Secrétariat, *Parties' Views Regarding Further Guidance in Relation to the Mitigation Section of Decision 1/CP.21*, doc. FCCC/APA/2016/INF.1, 7 oct. 2016 ? et /add.1, 18 oct. 2016.

(32) Conformément au constat établi fin 2016 par l'Australie avec le Royaume-Uni dans une « feuille de route », disponible sur le site Internet dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/Documents/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.pdf (consulté le 1^{er} décembre 2016).

(33) Entre 140 et 300 milliards de dollars par an en 2030 et entre 280 et 500 milliards de dollars par an d'ici 2050. Cf. PNUE, *The Adaptation Finance Gap Report 2016*, Nairobi, 2016, disponible sur le site Internet www.unep.org/climatechange/adaptation/gapreport2016 (consulté le 1^{er} décembre 2016).

(34) Cf. la lettre ouverte, disponible à l'adresse lowcarbonusa.org (consultée le 1^{er} décembre 2016).

(35) Selon une analyse en creux de la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *L'Après-Paris : évaluation des implications de l'Accord de Paris*, COM(2016) 110 final, 2 mars 2016.

la Chine pourrait devenir l'acteur majeur de la lutte climatique (36). Indépendamment de cela, la mise en œuvre par chaque Partie de sa NDC est primordiale. Lors de la COP22, l'Allemagne et le Maroc ont annoncé la création d'une nouvelle coalition intergouvernementale pour le soutien technique et financier des Parties en développement à la réalisation de leurs objectifs nationaux (37).

Si les décisions unilatérales des Parties et leur mise en œuvre sont primordiales, la réussite de l'AP est aussi fonction des actions entreprises à bien d'autres niveaux et dont l'AP constitue le signal d'une mobilisation universelle.

En premier lieu, la réussite de l'AP dépend de la capacité des organes qu'il institue à faire adopter par consensus de ses Parties les décisions techniques nécessaires à la mise en œuvre de son cadre général avant l'échéance de 2020. Outre les aspects liés aux NDC, l'inventaire des tâches est vaste et de grande ampleur. C'est le cas par exemple des procédures du futur mécanisme de promotion du respect (article 15). Si des modèles de *compliance* existent, la transparence primera sans doute sur l'audace, eu égard aux critiques faites au Protocole de Kyoto et afin de ménager la susceptibilité toujours grande des Parties souveraines. La COP22 ne fut à cet égard qu'une première rencontre, tout juste susceptible d'identifier les attentes et divergences discrètes des Parties ainsi que de convenir d'achever le calendrier de mise en œuvre de l'AP lors de la COP24 de 2018 en Pologne (38).

En second lieu et comme l'illustrent les résolutions de l'OACI et l'Amendement de Kigali, des décisions et actions concrètes sont aussi attendues en dehors du cadre de l'AP. Les travaux programmés à l'OMI peuvent y contribuer. De même, il importe que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) parvienne à lever les désaccords persistants dans les négociations d'un accord sur les biens environnementaux.

Pour étayer la réussite de l'AP, la mobilisation universelle des acteurs doit enfin dépasser la perspective étatique et interétatique. Déjà adoptée en 2014 lors de la COP20 de Lima avec l'Agenda des solutions ou Plan d'actions Lima-Paris (LPAA) et le portail d'actions des acteurs non étatiques en faveur du climat (NAZCA pour l'acronyme anglais de *Non-*

(36) L'écologie est énoncée comme une priorité du plan quinquennal chinois (2016-2020). Concernant par exemple l'énergie éolienne, la Chine en est le premier producteur mondial depuis 2009. Fixé pour 2020, l'objectif initial de 30 GW de puissance installée en Chine fut atteint avec dix ans d'avance. La puissance actuelle est supérieure à 95 GW, ce qui a conduit à relever l'objectif national à 150 GW, soit l'équivalent de la puissance mondiale de 2015.

(37) Partenariat NDC ou *NDC Partnership*. A ce sujet, cf. le site Internet disppwww.ndcpartnership.org (consulté le 1^{er} décembre 2016).

(38) Un traceur des étapes de mise en œuvre de l'AP établi par le secrétariat de la CCNUCC est disponible à l'adresse unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/pa_progress_tracker_281116.pdf (consultée le 1^{er} décembre 2016). Cf. le communiqué de l'ONU sur les résultats de la COP22, disponible à l'adresse newsroom.unfccc.int/fr/actualite/C3%A9s/cop22-communique-presse-de-cloture (consulté le 1^{er} décembre 2016), ainsi que Y. A. NAGALO, « Climats : les résultats de la COP22 (CCNUCC), CMP12 (Protocole de Kyoto) et de la CMAI (Accord de Paris) », *Sentinelles*, déc. 2016.

State Actor Zone for Climate Action) (39), l'approche inclusive des acteurs non étatiques a été approfondie. Lors de la COP22, elle prend la forme du Partenariat de Marrakech pour l'action climatique globale et de la Plate-forme des stratégies 2050 (*2050 Pathways*) (40). Cette dernière réunit Etats, collectivités territoriales et entreprises qui entendent partager leurs expériences dans la poursuite de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Pour les vingt-deux Etats qui y participent, il s'agit d'une annonce politique sans modification de leur NDC. La multiplication de ces initiatives au statut imprécis peut illustrer l'impuissance relative des Parties à réaliser seules les objectifs. Elle témoigne aussi de l'hybridation de la conception de l'AP (41), qui combine, d'une part, approche descendante (*top-down*) comme dans le Protocole de Kyoto et selon laquelle les obligations des Parties doivent être transposées dans leur ordre interne et, d'autre part, approche ascendante (*bottom-up*) qui promeut les initiatives individuelles et locales ainsi que les projets nationaux. Ainsi, la confrontation des collectivités territoriales aux enjeux pratiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, celle des entreprises et, dans une moindre mesure, des groupes de citoyens renforcent la présence, la considération et les actions des acteurs non étatiques sur la scène internationale. Cette tendance forte du régime climat illustre un phénomène présent dans d'autres champs du droit international.

* *
*

Après la période d'intense production normative de lutte contre les changements climatiques, vient d'ores et déjà celle plus cruciale encore de la mise en œuvre des engagements pris et de leur progression. Il s'agit tant d'actions concrètes que de l'adoption de nouvelles normes collectives et différenciées. Même si les organes de la CCNUCC et de l'AP avanceront ici en terrain connu, les défis seront d'une ampleur supérieure à ceux connus en 2015 du fait notamment des évolutions politiques.

(39) Cf. les informations disponibles sur les sites Internet newsroom.unfccc.int/lpaa-fr et climateaction.unfccc.int (consultés le 1^{er} décembre 2016).

(40) Cf. les informations disponibles sur les sites Internet unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/marrakech_partnership_for_global_climate_action.pdf et newsroom.unfccc.int/media/791675/2050-pathway-announcement-finalclean-3.pdf (consultés le 1^{er} décembre 2016).

(41) D. BODANSKY / L. RAJAMANI, « The evolution and governance architecture... », *op. cit.* ; doc. SSRN 2168859, notamment p. 17.