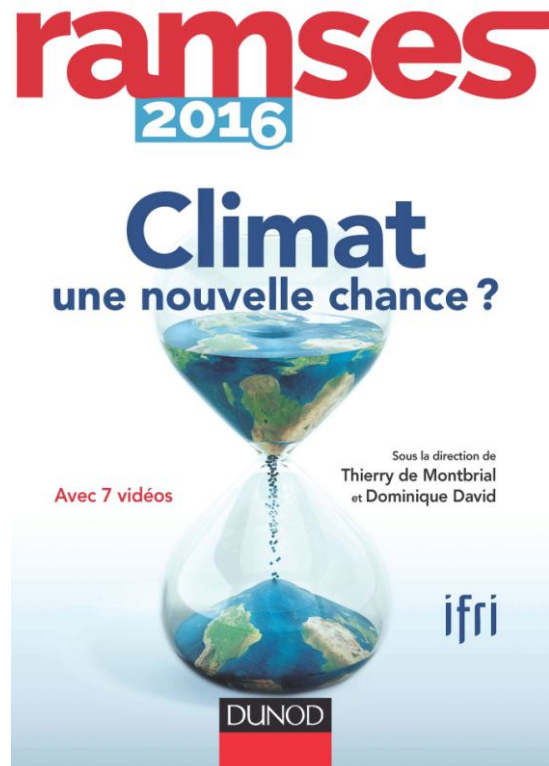

L'accord de Paris : Des engagements contraignants ?

Carole Mathieu

Chercheur au Centre Énergie de l'Ifri

Septembre 2015

Cet article est extrait de :
Thierry de Montbrial et Dominique David (dir.), *Ramses 2016, Climat :
une nouvelle chance ?*, Paris, Ifri/Dunod, 2015.



© Tous droits réservés, Ifri/Dunod, 2015

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

►► L'accord de Paris : des engagements contraignants ?

Entre discours et contraintes : quels résultats concrets ?

Pour dépasser les clivages historiques, les négociateurs de l'accord de Paris ont décidé de privilégier l'autodifférenciation et de ne trancher les questions d'ordre juridique qu'à la fin du processus. Rédigées par chacune des parties, les contributions nationales offrent une base de discussion solide mais il faut s'assurer de leur caractère adéquat et instaurer un suivi de leur mise en œuvre. Ce sont les arbitrages finaux qui détermineront le cadre des engagements et donc la crédibilité de l'accord.

Après plus de deux décennies de négociations internationales sur le climat et peu de résultats tangibles, la lassitude est évidente et la COP21 fait figure de conférence de la dernière chance. Si elle échoue, il faudra peut-être tourner la page du système multilatéral au profit d'autres méthodes de coopération pour traiter de la problématique globale du changement climatique. Pour déterminer ce que serait un échec ou un succès, il faut revenir au mandat de négociation défini à Durban en 2011. À cette date, les parties à la Convention de 1992 ont ouvert un nouveau cycle de discussion qui devait aboutir à l'adoption, au plus tard en 2015, d'un « protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un résultat ayant force de loi » qui prendrait effet d'ici 2020. Cet accord de Paris doit s'imposer à tous et avoir pour objectif final la stabilisation de l'augmentation des températures à + 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Sa portée dépendra donc de l'étendue des efforts que les parties se diront prêtes à entreprendre, mais aussi de la crédibilité de leurs engagements et donc de leur valeur juridique. Concilier ces deux dimensions n'est pas chose aisée car un cadre trop contraignant risquerait d'empêcher une large participation à l'accord. Les négociateurs sont donc à la recherche de solutions juridiques nouvelles et créatives qui permettront d'instaurer une dynamique à la fois ambitieuse et inclusive.

►► L'autodifférenciation : intérêt et limites de la méthode

Les négociations internationales sur le climat sont fortement marquées par l'expérience malheureuse de Copenhague. La COP15 de 2009 avait déjà pour objectif de définir un nouvel accord mondial sur le climat afin de succéder au

protocole de Kyoto et d'engager tous les pays dans la lutte contre le réchauffement. En dépit d'une très forte mobilisation, les discussions sur le juste partage des efforts et la formalisation des engagements se sont enlisées, et il n'a finalement été possible de conclure la conférence qu'avec une déclaration politique, dont la COP a simplement « pris note ». Pour sortir de l'impasse, il a été décidé que les négociations pour l'accord commenceraient par le fond, avant que ne soit abordée la forme. Signe du changement d'approche, le régime post-2020 ne devrait plus s'appuyer sur des engagements – terme utilisé dans le protocole de Kyoto pour fixer les obligations des pays de l'annexe I –, mais sur des contributions nationales. Pour conduire cet exercice d'autodifférenciation particulièrement complexe, les pays développés se sont engagés à partager leurs expériences et à offrir un soutien technique aux parties qui en feraient la demande.

► **Des contributions nationales très – voire trop – diverses**

C'est à Varsovie, en 2013, que les parties se sont formellement engagées à soumettre leurs « contributions prévues déterminées au niveau national ». Ces contributions doivent décrire, de façon claire et transparente, quels objectifs les pays sont prêts à se donner et quelles actions ils envisagent d'entreprendre pour lutter contre le changement climatique, en fonction de leurs spécificités nationales.

Pour refléter le principe de responsabilité commune mais différenciée, il a été précisé à Lima, en décembre 2014, que les pays les moins avancés, ainsi que les petits États insulaires en développement, n'étaient pas tenus de présenter un objectif de réduction de leurs émissions, mais pouvaient communiquer des éléments plus généraux sur leur stratégie de prise en compte du changement climatique. De même, il était demandé à toutes les parties de préciser dans quelle mesure leurs propres contributions étaient « justes et ambitieuses », au regard de l'effort collectif nécessaire pour contenir la hausse des températures.

En dépit des tentatives de l'Union européenne (UE) pour favoriser un encadrement de cette logique d'autodifférenciation, les exigences sur le contenu des contributions nationales sont restées très vagues. Les documents reçus par le secrétariat de la Convention sont donc particulièrement hétérogènes. Si certains, comme les États-Unis ou l'UE, ont choisi de centrer leurs contributions sur les efforts d'atténuation, d'autres, comme le Mexique, ont jugé que leurs efforts d'adaptation devaient être portés à l'attention de la communauté internationale. Les objectifs de réduction des émissions sont également formulés en des termes très divers, avec par exemple une forte disparité sur les années de référence et les années cibles. Alors que l'UE souhaite afficher ses objectifs pour 2030 par rapport à 1990, pour faire valoir les progrès réalisés sur les dernières décennies, le Japon préfère se référer à 2013 comme point de départ d'une nouvelle trajectoire, pour que soit pris en compte le contexte post-Fukushima. Enfin, et compte tenu de la difficulté de l'exercice, certains pays renoncent à avancer une cible de réduction globale de leurs émissions et proposent des cibles par secteurs d'activité, ou bien détaillent l'ensemble des mesures qu'ils entendent mettre en place, en termes de soutien aux énergies renouvelables, de baisse des subventions aux énergies fossiles, ou encore de modification des pratiques agricoles par exemple.

Partie 2 Trois enjeux pour 2016

L'autodifférenciation a ceci d'avantageux qu'elle crée un effet d'entraînement. Si un nombre suffisant de pays choisit de soumettre des contributions, alors les autres seront clairement incités à suivre le mouvement pour ne pas risquer l'isolement diplomatique. Cette logique est aujourd'hui à l'œuvre. Néanmoins, l'échéance est fixée au 1^{er} octobre 2015 et il y a fort à craindre que la précipitation nuise à la cohérence des contributions et ne rende les comparaisons très difficiles.

► **Une négociation des contributions nationales avant Paris ?**

Malgré ces consignes imprécises, la méthode de l'autodifférenciation peut aboutir à un résultat satisfaisant si les contributions sont évaluées au regard des objectifs de la Convention. Ce fut là encore le sujet d'âpres discussions lors de la conférence de Lima. De nombreux pays craignent qu'en accordant un droit de regard aux instances onusiennes, ils se voient dicter leur comportement. Soucieux de préserver leur souveraineté, ils ne se sont dits prêts à accepter des outils d'évaluation que si ces derniers servaient à faciliter les processus nationaux, et non à pointer du doigt les mauvais élèves. L'organisation d'une grande consultation a donc été exclue et le secrétariat de la Convention s'est vu confier la tâche de préparer, pour le 1^{er} novembre 2015, un rapport sur l'effet cumulé des contributions nationales enregistrées au 1^{er} octobre 2015.

Ces contributions sont cependant publiques, ce qui permet tout de même leur analyse par la société civile. Quatre instituts de recherche se sont notamment associés pour proposer un outil de suivi et de comparaison des contributions nationales. Cet outil, baptisé Climate Action Tracker¹, propose ainsi une classification par pays, allant du statut « inadéquat » à « exemplaire ». Mais les échéances semblent trop proches pour que les parties acceptent de revoir leurs copies en fonction de ces évaluations. La définition d'une trajectoire d'émission est un exercice particulièrement complexe qui requiert des arbitrages politiques forts. Dans le cas de l'UE, les discussions sur les objectifs 2030 ont été amorcées en 2011 et n'ont finalement été conclues qu'à l'automne 2014. Des ajustements à la marge seraient envisageables mais des changements en profondeur sont plus difficilement concevables. Pourtant, et même si toutes les contributions ne sont pas encore connues, il semble désormais admis que leur effet cumulé ne suffira pas à garantir un maintien des températures dans la limite des 2 °C. Et le simple enregistrement des contributions nationales ne peut garantir à lui seul une juste répartition des efforts. Sans place pour le débat, donner corps au principe de responsabilité commune mais différenciée devient une perspective illusoire.

► **Après Paris : revoir les ambitions nationales**

Ce constat oblige à penser l'après-Paris et à définir les procédures qui permettront de combler l'écart entre les objectifs qui seront présentés lors de la COP21 et ceux jugés nécessaires par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ce volet de la négociation est d'autant plus important que les parties souhaitent que l'accord de Paris soit durable, et non limité à une période d'engagement précise comme le protocole de Kyoto. Il devrait donc prévoir un examen des progrès accomplis tous les cinq ans. Sur cette base,

1. Voir les résultats de leurs analyses sur : <climateactiontracker.org>.

les parties seraient invitées à proposer de nouvelles contributions nationales, en tenant compte par exemple de la baisse du coût des technologies, mais toujours en cohérence avec leurs responsabilités et capacités respectives.

Pour renforcer cette dynamique positive, les négociateurs de l'accord de Paris pourraient aussi décider de préciser leurs objectifs collectifs de long et très long termes. Il s'agirait de ne plus seulement se référer à la limite des + 2 °C, mais d'inscrire dans le texte final de nouvelles cibles en termes d'efforts d'atténuation. Dans sa déclaration finale, le G7 réuni à Elmau en juin 2015 proposait ainsi de « décarboner intégralement l'économie mondiale d'ici la fin du siècle » et, pour y parvenir, de se fixer un objectif de réduction des émissions mondiales qui se situerait « dans le haut de la fourchette » de 40 % à 70 % d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 2010. Ces efforts étaient sous-entendus par la limite des 2 °C, puisqu'ils correspondent aux préconisations du GIEC, mais ils rendent l'engagement pris en 2009 bien plus concret et donc bien plus crédible pour les acteurs économiques. Reste à savoir si ces précisions seront acceptables pour l'ensemble des parties, dans la mesure où elles impliquent une transformation socio-économique profonde, notamment pour les pays en développement.

►► **L'épineuse question de la contrainte juridique**

Comme envisagé à Durban, les discussions sur le fond progressent. Il était alors prévu que la forme de l'accord ne soit débattue qu'aux dernières étapes du processus, mais les incertitudes devront en réalité être levées rapidement pour ne pas compromettre l'issue de la conférence. La question de la valeur de l'accord de Paris au regard du droit international est très controversée. Partisane d'une sécurité juridique forte, l'UE souhaite que l'action collective décidée à Paris soit retranscrite dans un protocole et que les contributions nationales soient partie intégrante de ce protocole. Elles auraient donc la même valeur juridique que les autres dispositions du texte. D'autres parties s'opposent à cette solution inspirée de Kyoto, notamment les États-Unis. Engagé pour la réussite de la conférence de Paris, le président Obama rejette l'option d'un protocole qui exigerait une ratification par un vote du Sénat à la majorité des deux tiers. L'administration américaine plaide donc en faveur d'un « instrument juridique international comprenant certains éléments contraignants au regard du droit international² », ces éléments étant dérivés de la Convention de 1992 à laquelle les États-Unis sont partie prenante. Cette subtilité permettrait dès lors au président américain d'accepter l'accord de Paris en vertu de ses pouvoirs exécutifs, donc sans vote du Congrès.

► **Quelle forme juridique ?**

Parmi les trois options évoquées dans le mandat de Durban, la première, celle du protocole, créerait un nouvel accord sur la base de l'article 17 de la Convention de 1992. Il serait juridiquement contraignant pour toutes les parties ayant établi, par ratification, acceptation ou approbation, leur consentement à être liées par ce traité, en vertu de l'article 14 de la Convention de Vienne sur le droit des traités internationaux. Son entrée en vigueur dépendrait alors des conditions spécifiées dans le protocole lui-même. La Commission européenne propose une entrée en

2. « US Submission on Elements of the 2015 Agreement », UNFCCC, 12 février 2014.

Partie 2 Trois enjeux pour 2016

vigueur dès lors que les États ayant ratifié le protocole représenteraient plus de 80 % des émissions globales actuelles.

La deuxième option, celle de l'instrument juridique, n'a pas de définition communément admise, mais son adoption par la Conférence des parties doit être prévue, ou rendue possible, par la Convention de 1992. Il pourrait s'agir d'un amendement à la Convention, d'une nouvelle annexe, d'un amendement à l'une des présentes annexes, ou même d'un instrument de type nouveau qui poursuivrait les objectifs de la Convention et en respecterait les principes. En ne se référant pas précisément à l'article 17 de la Convention de 1992, il serait alors possible d'adopter cet instrument juridique sous un autre nom que « protocole », le faisant entrer dans la catégorie des traités au sens de la Convention de Vienne – mais peut-être pas au sens du droit constitutionnel américain.

La dernière option – un résultat ayant force de loi – est encore plus ambiguë. Ce résultat ne serait pas considéré comme pleinement contraignant au regard du droit international : il pourrait s'agir de décisions de la Conférence des parties, qui sont adoptées par consensus et s'appliquent dès leur adoption, mais ont seulement une dimension opérationnelle et non légale. Il reste que ces différentes options ne sont pas exclusives les unes des autres : une approche combinée pourrait être la plus adaptée, accordant leur valeur juridique propre aux différents éléments aujourd'hui en discussion, et notamment aux contributions nationales.

► *L'accord de Paris ou l'« alliance » de Paris ?*

Pour satisfaire aux exigences des 196 parties tout en donnant un signal fort, la conférence de Paris devrait conduire à l'adoption de différents instruments. Cette « alliance de Paris » se composerait d'un accord principal, sous forme d'un protocole ou d'un autre instrument légal, de différentes décisions de la COP – sur le financement par exemple –, de documents distincts – comme le registre des contributions nationales –, et de déclarations politiques – sur l'effort d'atténuation collectif par exemple. Malgré cette fragmentation, les contributions nationales pourraient toujours être considérées comme contraignantes, si les dispositions y faisant référence dans l'accord principal étaient suffisamment robustes. En effet, cet accord principal devrait surtout contenir des règles de procédure, et notamment définir le statut des contributions. Il devrait ainsi engager les parties à conduire l'exercice de définition des objectifs de réduction des émissions tous les cinq ans.

Première grande question : les dispositions de l'accord iront-elles au-delà ? Et exigeront-elles des parties qu'elles atteignent les objectifs qu'elles se sont fixés, qu'elles les inscrivent dans leur droit national, ou encore qu'elles déploient leurs meilleurs efforts et adoptent les mesures de mise en œuvre correspondantes ? La seconde grande question concerne le suivi des progrès accomplis, et donc le degré d'ingérence dans les processus nationaux. *A minima*, l'accord devrait définir des standards communs pour mesurer les réductions d'émission et demander une communication régulière de la part des différentes parties. Des mécanismes de mise en conformité pourraient aussi être envisagés, allant de la publication de rapports d'évaluation par des organismes indépendants jusqu'à d'éventuelles sanctions financières. La formulation exacte de ces diverses procédures aura autant d'influence sur la nature contraignante des contributions nationales que leur inclusion ou non dans l'accord principal.

Enfin, les déclarations politiques sont certes non contraignantes, mais elles peuvent permettre de formaliser les objectifs pour lesquels les parties hésiteraient encore à s'engager trop fermement. Ainsi, l'accord de Copenhague n'a pas été adopté par la COP mais il a bien eu une portée politique significative, puisque l'essentiel de ses dispositions ont été reprises l'année suivante dans les accords de Cancun de 2010 qui, eux, relèvent bien d'une décision de la COP.

► **Créativité juridique et lisibilité**

Au terme de la session de négociation de Bonn de juin 2015, la plupart des négociateurs laissent entendre qu'un accord est possible et souhaité par une très grande majorité de parties, même si beaucoup de questions juridiques restent ouvertes. La conférence de Paris devrait donc connaître une issue favorable, mais cette issue prendra vraisemblablement la forme d'un édifice juridique très complexe. Une telle complexité est sans doute nécessaire pour concilier ambition et participation universelle. Néanmoins, elle pourrait rendre le résultat des négociations difficilement lisible, alors même qu'un des objectifs principaux de la conférence est d'envoyer un signal fort sur le caractère inéluctable de la transition vers une économie sobre en carbone.

Pour qualifier ou non de succès la conférence de Paris, il faudra donc observer la cohérence de l'ensemble des textes adoptés, tant sur la complémentarité des engagements que sur le degré de contrainte juridique assigné à chacun d'entre eux. Si la construction est effectivement cohérente, cela ne signifiera pas que le climat est sauvé, mais au moins que les bases de la transformation sont posées, et qu'une dynamique vertueuse est bel et bien enclenchée.

Ca. M.

1

2

3

4

D. Bodansky et S. Day, « Legal Options for U.S. Acceptance of a New Climate Change Agreement », Center for Climate and Energy Solutions, mai 2015.

J. Morgan, Y. Dagnet et D. Tirpak, « Elements and Ideas for a 2015 Paris Agreement », *Working Paper*, Washington, DC, Agreement for Climate Transformation World Resources Institute, décembre 2014.

L. Rajamani, « Negotiating the 2015 Climate Agreement: Issues Relating to Legal Form and Nature », *Research Paper*, n°28, Cape Town, MAPS, mai 2015.