



# 22nd Conference of the Parties (Marrakesh) of United Nations Framework Convention on Climate Change: a Meeting Prior to Deadlines.

Sandrine Maljean-Dubois

## ► To cite this version:

Sandrine Maljean-Dubois. 22nd Conference of the Parties (Marrakesh) of United Nations Framework Convention on Climate Change: a Meeting Prior to Deadlines.. 2020. halshs-02478684

**HAL Id: halshs-02478684**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02478684>**

Preprint submitted on 20 Feb 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

(version française)

La COP22 de Marrakech, une conférence d'étape avant les prochaines échéances

Sandrine MALJEAN-DUBOIS,

directrice de recherche au CNRS, directrice de l'UMR DICE 7318, CNRS, Aix-Marseille Université, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Université de Toulon (CERIC, Aix-en-Provence)

Après l'adoption de l'Accord de Paris lors de la COP21, la COP22 avait essentiellement à son menu la négociation des détails opérationnels et relativement techniques de mise en œuvre de ce nouveau traité, entré en vigueur juste avant la COP. La COP22 était ici une conférence d'étape. La mise en œuvre de l'Accord ne débutant qu'en 2020, les décisions seront prises en 2018. Plus largement, la COP22 devait maintenir et consolider la dynamique lancée à Paris. Elle fournissait aussi une nouvelle occasion de pousser les États à relever le niveau d'ambition de leurs contributions nationales y compris sur la période en cours, avant 2020. De ce point de vue, l'urgence est avérée.

1. La COP22 s'est ouverte le 7 novembre sur de bonnes nouvelles, créant un contexte très positif. D'abord, l'Accord de Paris<sup>1</sup> est entré en vigueur trois jours auparavant. Le processus de ratification a été incroyablement rapide. Comme le Protocole de Kyoto avant lui, l'Accord de Paris devait recueillir 55 ratifications représentant 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre pour pouvoir entrer en vigueur. Ce sont des conditions exigeantes sachant que le processus prend généralement du temps, le droit constitutionnel de nombreux États requérant un passage devant les parlements nationaux. Là où cela avait nécessité 8 ans pour le Protocole de Kyoto, le processus aura pris moins d'un an pour l'Accord de Paris. Les États semblent avoir retrouvé une certaine confiance dans le processus. Preuve en est qu'ils n'ont pas attendu pour ratifier que soient fixés les détails opérationnels, comme cela avait été le cas pour le Protocole de Kyoto. Les deux seuils ont donc été atteints le 5 octobre et l'Accord est entré en vigueur 1 mois plus tard, le 4 novembre. Le nombre de Parties a continué à augmenter pour atteindre 125<sup>2</sup> (pour 193 signataires) représentant plus de 80 % des émissions mondiales. Parmi les États parties figurent des acteurs majeurs tels que la Chine (20 % des émissions mondiales), les États-Unis (18 %), le Canada, plusieurs pays de l'Union européenne (12 %) dont la France et l'Allemagne, l'Inde (4,1 %), le Japon (3,80 %), l'Arabie Saoudite, l'Australie ou le Brésil. Grâce à l'entrée en vigueur de l'Accord trois jours avant, la première COP de l'Accord (dite CMA1) pouvait avoir lieu, conjointement avec la vingt-deuxième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ou COP22) à Marrakech et la douzième Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CMP12). Durant l'automne, plusieurs signaux positifs nous étaient également parvenus. Ainsi, l'adoption de l'Accord de Paris a contribué à débloquer, hors du régime du climat, des négociations enlisées depuis plusieurs années. D'une part, les pays membres de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale se sont mis d'accord sur un plafonnement des émissions issues du transport international aérien à leur niveau de 2020<sup>3</sup>. De même, les pays parties au Protocole de Montréal sur la couche d'ozone se sont accordés sur une élimination progressive des hydrofluorocarbones (HFC), des gaz qui ont remplacé les chlorofluorocarbones (CFC) destructeurs de la couche d'ozone, mais qui ont un pouvoir réchauffant très important<sup>4</sup>. La décision prise pourrait nous faire gagner 0,5° d'augmentation des températures. Enfin, la coalition « Under 2 », lancée en 2015 par le gouverneur de Californie, ne cesse de s'amplifier et rassemble désormais 165 collectivités locales, soit 1 milliard d'habitants, dans l'objectif de réduire

<sup>1</sup> Consultez son texte et celui de la décision COP1/ CP.1 sur : [http://unfccc.int/portal\\_francoophone/items/3072.php](http://unfccc.int/portal_francoophone/items/3072.php), consulté le 4 déc. 2016.

<sup>2</sup> Au 17 janvier 2017.

<sup>3</sup> V. [www.icao.int/Newsroom/Pages/FR/Historic-agreement-reached-to-mitigate-international-aviation-emissions.aspx](http://www.icao.int/Newsroom/Pages/FR/Historic-agreement-reached-to-mitigate-international-aviation-emissions.aspx), consulté le 4 déc. 2016.

<sup>4</sup> *Decision XXVIII/ 2: Decision related to the amendment phasing down hydrofluorocarbons*, <http://conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-28/final-report/SitePages/Home.aspx>.

leurs émissions de 80 % à 95 % d'ici à 2050 par rapport à 1990.

2. Dans ce contexte, annoncée comme une « boring COP » après l'excitation de la COP21, la COP22 avait essentiellement deux objectifs. D'une part, il s'agissait de poursuivre la négociation des détails opérationnels et relativement techniques de mise en œuvre de l'Accord de Paris. Ici, nulle pression sur les négociateurs, cette mise en œuvre débutant en 2020 (4). Mais il fallait aussi pousser les États à relever le niveau d'ambition de leurs contributions nationales y compris sur la période en cours, avant 2020. Là, en revanche, l'urgence est avérée (2). La COP devait également envoyer des signaux aux pays du Sud sur les questions qui les préoccupent (financements, transferts de technologie, adaptation, « pertes et préjudices ») (3). Au-delà de ces objectifs, la COP devait aussi maintenir et consolider la dynamique lancée à Paris. De ce point de vue, l'annonce de l'élection de Donald Trump à la présidence américaine a représenté un véritable test (1).

### 1. L'ombre de l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis

3. L'annonce de l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis au matin du 3<sup>e</sup> jour de la COP a glacé les participants. Ouvertement climato-sceptique et même climato-négationniste, Donald Trump a, durant sa campagne, qualifié les changements climatiques de « canular » et évoqué une possible « annulation » de l'Accord de Paris s'il était élu. Il a promis de supprimer les mesures rendant obsolètes les vieilles centrales au charbon et de relancer l'extraction offshore de pétrole et de gaz.

4. Bien entendu, les États-Unis ne peuvent à eux seuls « annuler » un traité signé par 193 Parties et ratifié par 115 d'entre elles. En revanche, comme le Canada l'a fait auparavant pour le Protocole de Kyoto, les États-Unis peuvent dénoncer l'Accord. Ce dernier leur en laisse entièrement le droit, à condition toutefois de suivre la procédure prévue (article 28). Cette dénonciation, par laquelle ils « sortiraient » du traité, ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord, soit pas avant le 5 novembre 2019. En outre, elle ne prendrait effet qu'à l'expiration d'un nouveau délai d'un an, soit... après la fin du mandat de Donald Trump. Mais les États-Unis ont aussi la possibilité de décider de dénoncer la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992, qui est en quelque sorte la convention « mère » : en ce cas ils seraient réputés avoir dénoncé l'Accord de Paris et la dénonciation prendrait effet dans un délai d'une année (article 25 de la Convention combiné avec l'article 28 de l'Accord de Paris). Une telle décision serait très lourde politiquement et contribuerait à isoler diplomatiquement les États-Unis.

5. Les premières déclarations à ce sujet de Donald Trump reflètent plutôt un assouplissement de sa position. Elles restent toutefois difficiles à interpréter. Évoquant une possible connexion entre les changements climatiques et les activités humaines, il n'a pas répondu clairement à la question que lui posaient des journalistes du Times sur le fait de savoir si oui ou non les États-Unis allaient dénoncer l'Accord, mais simplement lancé un énigmatique « *Je vais y jeter un œil* »<sup>5</sup>...

6. Même si les États-Unis restent liés par l'Accord, il est fort probable que la politique envisagée par Trump – relance des énergies fossiles, sans compter le redéploiement des crédits affectés à la recherche sur le climat vers la conquête spatiale – les conduise à ne pas respecter les engagements qu'ils ont pris. Au terme de leur contribution nationale, les États-Unis doivent notamment prendre des « mesures internes pour l'atténuation » pour réduire leurs émissions de 26 à 28 % en 2025 par rapport au niveau de 2005. Juridiquement, ils ne peuvent par ailleurs revoir cette contribution nationale qu'à la hausse (article 4). Ils doivent également se conformer aux autres obligations que prévoit l'Accord notamment des engagements financiers. Leur contribution au budget de la Convention et au Fonds vert pour le climat représente environ un tiers des budgets totaux (et il en

<sup>5</sup> V. la retranscription de son interview, [www.nytimes.com/2016/11/23/us/politics/trump-new-york-times-interview-transcript.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FTrump%2C%20Donald%20J.&action=click&contentCollection=timestopics&region=stream&module=stream\\_unit&version=search&contentPlacement=8&pgtype=collection&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/11/23/us/politics/trump-new-york-times-interview-transcript.html?rref=collection%2Ftimestopic%2FTrump%2C%20Donald%20J.&action=click&contentCollection=timestopics&region=stream&module=stream_unit&version=search&contentPlacement=8&pgtype=collection&_r=0) consulté le 2 déc. 2016.

est de même pour le financement du GIEC). Vont-ils réduire ces financements comme Trump l'a évoqué pendant la campagne ? Vont-ils décider d'ignorer voire de violer délibérément l'Accord de Paris ? Ce dernier ne prévoit pas de sanction en ce cas. Il en effet plus incitatif que réellement contraignant. Un mécanisme de contrôle est bien à créer – c'est au menu des négociateurs lors de la COP22 - mais il sera « axé sur la facilitation, et fonctionne (ra) d'une manière (...) transparente, non accusatoire et *non punitive* »<sup>6</sup>. L'État qui choisit de se mettre au ban n'a donc que peu de choses à craindre de ce côté-là, à part des conséquences politiques de type « réputationnel ».

7. Mais une telle attitude pourrait évidemment avoir des conséquences désastreuses. D'une part, elle risquerait de ruiner l'effectivité de la coopération internationale : les États-Unis représentent encore 18 % des émissions mondiales et sans eux les objectifs de l'Accord de Paris semblent tout simplement hors d'atteinte. Leurs contributions au budget de la Convention – très tendu – et au Fonds vert pour le climat ou au GIEC sont déterminantes. D'autre part, cette attitude pourrait saper la fragile dynamique portée par l'Accord, et a tout de suite fait craindre un effet domino sur d'autres États. Après l'annonce des résultats électoraux américains, la position chinoise était particulièrement scrutée, les États-Unis et la Chine ayant joué, en un tandem étroit et apparemment inséparable, un rôle leader dans l'adoption puis l'entrée en vigueur de l'Accord. Mais la perspective d'un retrait américain n'a pas fait tanguer la COP. Au contraire, elle a suscité des réactions unanimes de soutien à l'Accord de Paris et à la dynamique « *irréversible* » qu'il représente, y compris de la part de la Chine, dont la position était très attendue<sup>7</sup>, et même de l'Arabie saoudite<sup>8</sup>. François Hollande a expliqué lors de son discours à la COP le 15 novembre que non seulement « *cet accord est irréversible* » en droit, mais aussi en fait, car la recherche de solutions concrètes est en marche et que « *nous allons inéluctablement vers un modèle qui sera beaucoup plus sobre en carbone* », mais encore qu'« *en plus il est irréversible dans les consciences* »<sup>9</sup>. « *This momentum is irreversible – it is being driven not only by governments, but by science, business and global action of all types at all levels* » affirme solennellement la déclaration finale de Marrakech<sup>10</sup>. C'est là le principal succès de la COP22, qui consolide effectivement la dynamique lancée à Paris... Merci Trump ! Il reste que son élection n'est pas un bon signal ; elle suscite l'inquiétude pour le futur.

## 2. Relever le niveau d'ambition des politiques d'atténuation des changements climatiques

8. Comme chaque année, l'ouverture de la COP a été marquée par la publication de différents rapports soulignant l'urgence à relever le niveau d'ambition des contributions nationales. Depuis 3 ans, les émissions mondiales sont stables<sup>11</sup>. En revanche, les changements climatiques s'accroissent. L'OMM constate ainsi que l'année 2016 devrait battre un nouveau record de chaleur avec une température planétaire moyenne supérieure d'environ 1,2°C au niveau de l'ère pré-industrielle, et que le 21<sup>e</sup> siècle comptera probablement 16 des 17 années les plus chaudes constatées depuis le début des relevés à la fin du 19<sup>e</sup> siècle<sup>12</sup>.

9. Le GIEC, qui a tenu peu avant la COP sa 44<sup>e</sup> session, explique qu'en cinq ans, au rythme actuel de nos émissions à l'échelle globale, nous aurons épuisé le budget carbone nous laissant une chance de limiter l'augmentation des températures à 1,5°. Dans le même temps, diverses publications se rejoignent pour affirmer qu'une limitation à 2°, tenue depuis le rapport du GIEC de 2007 comme « sécurisant » le fonctionnement de la planète<sup>13</sup>, et qui avait pour cette raison été reprise dans l'Accord de Copenhague en 2009 puis les Accords de Cancún en 2010, est insuffisante. Elle ne permet ni de protéger les récifs coralliens, ni les zones polaires, pas plus qu'elle n'est en mesure d'éviter la

<sup>6</sup> art. 15, nous soulignons.

<sup>7</sup> [www.ft.com/content/35803636-a82a-11e6-8898-79a99e2a4de6](http://www.ft.com/content/35803636-a82a-11e6-8898-79a99e2a4de6), consulté le 4 déc. 2016.

<sup>8</sup> [www.ft.com/content/7471a4a8-a9b3-11e6-809d-c9f98a0cf216](http://www.ft.com/content/7471a4a8-a9b3-11e6-809d-c9f98a0cf216), consulté le 4 déc. 2016.

<sup>9</sup> Discours à l'ouverture de la première Conférence des Parties à l'Accord (CMA1), 15 nov., visionnable sur <http://unfccc.cloud.streamworld.de>.

<sup>10</sup> « Marrakech Action Proclamation for our Climate and Sustainable Development », [https://unfccc.int/files/meetings/marrakech\\_nov\\_2016/application/pdf/marrakech\\_action\\_proclamation.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf) consulté le 4 déc. 2016.

<sup>11</sup> V. Global Carbon Budget, 2016, [www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/index.htm](http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/index.htm) consulté le 16 nov. 2016.

<sup>12</sup> [www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcdmp/GCDS3.php](http://www.wmo.int/pages/prog/wcp/wcdmp/GCDS3.php) consulté le 16 nov. 2016.

<sup>13</sup> J. Rockström et al., A safe operating space for humanity : Nature, Vol. 461/24, September 2009, p. 473.

disparition de nombreuses petites îles du Pacifique. En outre, les scientifiques ajoutent que, dans la plage de réchauffement comprise entre 1,5 °C et 2 °C, la survenue d'« effets non linéaires » – c'est-à-dire non proportionnels à une hausse de température de 0,5 °C – n'est pas exclue<sup>14</sup>. Ces avancées scientifiques expliquent que l'objectif prévu par l'Accord de Paris est plus exigeant. Il est en effet de 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 des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels » (article 2, nous soulignons). Or, si les membres du G20 semblent tenir collectivement leurs engagements pris à Cancún à l'horizon 2020, ceux-ci ne sont pas suffisamment ambitieux pour infléchir la tendance et réaliser les objectifs relatifs à la température prévus dans l'Accord de Paris. Les contributions nationales des États dans le cadre de l'Accord de Paris présentent les mêmes limites<sup>15</sup>. Là où nos trajectoires d'émissions conduisaient à des augmentations de 4°, 5° ou 6°C, les promesses des États faites sur la période 2011-2020 dans le cadre des Accords de Cancún, et les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris pour le post 2020 nous amèneraient plutôt à une dangereuse augmentation de 2,9 à 3,4° selon les estimations<sup>16</sup>.

10. L'objectif de la COP22 était ici de maintenir voire renforcer la dynamique créée à Paris, d'où à nouveau la présence de chefs d'État et de gouvernements, de ministres, pour marquer la volonté politique, au nombre respectivement de 90 et de plus de 100, à partir du 15 novembre.

11. La COP22 aura été l'occasion de rappeler que l'amendement adopté à Doha en 2012 pour réviser le Protocole de Kyoto et organiser une seconde période d'engagement 2013-2020 n'est toujours pas en vigueur. Il n'a été ratifié que par 74 Parties sur les 144 requises<sup>17</sup>. Il faut dire que la continuation du Protocole – dont la réduction prévue des émissions ne concernerait que 38 Parties représentant environ 13 % des émissions mondiales<sup>18</sup> – n'est plus aujourd'hui un enjeu majeur. L'essentiel se déroule ailleurs : dans le cadre des Accords de Cancún pour le pré 2020 et de l'Accord de Paris pour le post 2020.

12. De ce point de vue, la COP 21 a commandé au GIEC pour 2018 un rapport détaillant précisément les conséquences d'une augmentation supérieure à 1,5°, région par région. Un « dialogue facilitatif » aura dans la foulée lors de la COP 24<sup>19</sup>. L'objectif est bien d'inciter les États à relever rapidement, sans attendre 2025, le niveau d'ambition de leurs engagements nationaux. La COP22 a beaucoup discuté de l'organisation de ce dialogue : quel processus ? Quelles sources d'information ? Mais elle n'est pas parvenue à se mettre d'accord. Des consultations « *inclusives et transparentes* » vont être conduites par les présidents sortant et futur durant l'année qui vient avec l'objectif d'adopter une décision lors de la COP23. Ce dialogue est très attendu, mais il risque d'arriver un peu tard si le rapport du GIEC de 2018 met en évidence les conséquences désastreuses d'une limitation des températures bien au-delà de 1,5°.

13. À côté des discours des ministres et chefs d'État, un dialogue « facilitatif » a déjà été organisé lors de la COP22 sur le niveau d'ambition des promesses pré 2020. Mais pour l'instant les États temporisent et attendent 2018. L'Argentine avait déclaré l'an dernier qu'un processus de révision de sa contribution serait lancé juste après Paris, et elle est sur le point de présenter une contribution révisée. Elle reste toutefois isolée dans cette démarche. L'Union européenne a, par exemple, coupé court à tout espoir, en réponse à une question du Brésil<sup>20</sup>. Pourtant, on se souvient que son objectif pour 2020 était de réduire les émissions de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020, tout en

<sup>14</sup> UNFCCC, *Report on the structured expert dialogue on the 2013 – 2015 review, Note by the co-facilitators of the structured expert dialogue, FCCC/SB/2015/INF.1, 4 May 2015, 182 p.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> PNUÉ, *Emissions Gap Report, 2016, <http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EmissionsGapReport2016.pdf>* consulté le 4 déc. 2016.

<sup>17</sup> Au 3 décembre 2016.

<sup>18</sup> Sans le Canada, la Fédération de Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande, qui ont refusé de prendre des engagements dans le cadre de la deuxième période du Protocole.

<sup>19</sup> V. décision 1/CP.21, 12 déc. 2015, § 20, doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janv. 2016.

<sup>20</sup> « Looking forward, our priority is putting in place the policies & measures necessary to implement our NDC, which builds on this 2020 progress and increases ambition to an at least 40 % reduction below 1990 by 2030. Individual Member States are nevertheless putting extra efforts to go beyond their 2020 commitments », <http://unfccc.int/files/focus/mitigation/themultilateralassessmentprocessundertheiar/application/pdf/sbi45eussessionfinalresult.pdf> consulté le 17 nov. 2016.

prévoyant un relèvement à 30 % si l'on parvenait à un accord mondial sur le climat satisfaisant<sup>21</sup>. Or, n'est-ce pas le cas de l'Accord de Paris ? Preuve supplémentaire du fait que l'Union européenne n'est plus leader de la diplomatie climatique internationale.

14. Se projetant dans un temps plus long, 22 Parties ont communiqué leurs stratégies « à long terme de développement à faible émissions de gaz à effet de serre » dont les États-Unis, l'Allemagne ou la France.

15. À court comme à moyen et long terme, le processus initié « par le bas » est fondamental pour la concrétisation des objectifs de l'Accord de Paris. Qu'il s'agisse de la société civile, des grandes entreprises, ou des maires des principales villes du monde, la COP21 aura, en *in* et en *off*, montré combien les initiatives fourmillent. Un peu en retrait par rapport à certaines attentes, l'Accord de Paris a simplement reconnu « l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des Parties, dans la lutte contre les changements climatiques » et encore n'est-ce que dans son préambule. Plus précise, la Décision de Paris<sup>22</sup> se « félicite des efforts déployés par toutes les entités non parties afin de faire face et de répondre aux changements climatiques, y compris ceux de la société civile, du secteur privé, des institutions financières, des villes et des autres autorités infranationales ». Elle les invite à amplifier leurs efforts et à en faire état par le biais du portail web précité sur l'action climatique. La Décision prévoyait la nomination de deux « champions de haut niveau » pour un mandat de 2 ans. Ont été désignées l'ambassadrice française Laurence Tubiana et la ministre de l'environnement marocaine Hakima El Haité. Les championnes avaient pour mandat de contribuer à la rédaction « d'un résumé à l'intention des décideurs qui contient des informations sur des politiques, pratiques et mesures précises représentant les meilleures pratiques et susceptibles d'être amplifiées et reproduites, et des solutions envisageables pour soutenir leur mise en œuvre, ainsi que des initiatives de collaboration intéressantes, et en publiant le résumé au moins deux mois avant chaque session de la Conférence des Parties » (§ 112). La Décision prévoyait aussi que chaque COP convoquerait une réunion de haut niveau qui discutera de ce résumé, et durant laquelle seraient annoncés des « activités, initiatives et coalitions volontaires, nouvelles ou renforcées, notamment la mise en œuvre de politiques, pratiques et mesures découlant des processus ». Le bilan serait fait des progrès réalisés et seraient données « des possibilités constructives et régulières de participation effective de haut niveau de responsables de Parties, d'organisations internationales, d'initiatives internationales de coopération et d'entités non parties ». Les champions doivent collaborer « avec les Parties et les entités non parties intéressées, notamment afin de donner suite aux initiatives volontaires du Programme d'action Lima-Paris »<sup>23</sup>. Ce mouvement s'amplifie puisque plus de 12 500 « engagements » ont été enregistrés sur le portail web de la Non State Actor Zone (NAZCA)<sup>24</sup>. Les « championnes » ont conduit à l'adoption d'un intéressant « Marrakech partnership for global climate action » conçu à la fois pour dynamiser l'action dès maintenant et pour évaluer et suivre les engagements proposés par les acteurs non étatiques<sup>25</sup>. C'est un processus très original pour la coopération internationale dans le cadre duquel il faut « learning by doing ».

### 3. Financements, transferts de technologies, adaptation, pertes et préjudices : l'agenda prioritaire des pays du Sud d'une COP africaine

16. Les pays du Sud souhaitent que leurs priorités soient prises en compte lors de la COP22 qui se déroulait symboliquement sur le territoire africain. Ils souhaitent une concrétisation des

<sup>21</sup> «... the EU reiterated its conditional offer to move to a 30 per cent emission reduction by 2020 compared with 1990 levels, provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and that developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities », <http://unfccc.int/resource/docs/2011/sb/eng/inf01r01.pdf> consulté le 17 nov. 2016.

<sup>22</sup> Déc. 1/ CP.1 préc., pt V.

<sup>23</sup> Déc., 1/ CP.1 préc., § 124 b).

<sup>24</sup> V. <http://climateaction.unfccc.int>, consulté le 4 déc. 2016.

<sup>25</sup> V. [http://unfccc.int/files/paris\\_agreement/application/pdf/marrakech\\_partnership\\_for\\_global\\_climate\\_action.pdf](http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/marrakech_partnership_for_global_climate_action.pdf), consulté le 4 déc. 2016.

engagements de Paris sur les financements, les transferts de technologies, l'équilibre entre adaptation et atténuation, ainsi que le renforcement du mécanisme « Pertes et préjudices ».

17. S'agissant des financements, l'Accord de Paris y consacre son article 9, qui pose un certain nombre d'obligations pour les États, telle celle pour les pays développés parties de fournir des « ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties » (art. 9, § 1). Il est indiqué aussi que « Cette mobilisation de moyens de financement de l'action climatique devrait représenter une progression par rapport aux efforts antérieurs » (art. 9, § 3). Les formules restent vagues, car les engagements ne sont pas chiffrés. Il n'est pas précisé à quoi correspondent les efforts antérieurs. En réalité, ces « engagements » collectifs, couvrant la période jusqu'en 2020, figuraient dans l'Accord de Copenhague et les accords de Cancún<sup>26</sup>. Surtout, il faut sur ce point lire l'Accord de Paris avec la décision COP, dans laquelle seule un montant est invoqué : « avant 2025, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris fixe un nouvel objectif chiffré collectif à partir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an, en tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement » (§ 54). La COP22 était censée répondre aux préoccupations des pays du Sud en fournissant une feuille de route précise à travers une décision sur le « financement à long terme de l'action climatique ». Une récente évaluation de l'OCDE a estimé que ce financement (public et privé) aurait atteint 62 milliards en 2014<sup>27</sup>. Il reste à voir si l'augmentation va se poursuivre et si les financements publics seront complétés par des financements privés pour atteindre effectivement le seuil de 100 milliards en 2020. De ce point de vue, la décision sur la finance à long terme n'est pas révolutionnaire. Que ce soit sur la montée en puissance des financements, sur la direction de ces financements vers l'adaptation aux changements climatiques<sup>28</sup>, ou sur la garantie d'un meilleur accès des pays du Sud aux financements, la décision prend acte des progrès accomplis – en réalité fort inégaux – et encourage les Parties à les approfondir. La COP22 a également décidé de réutiliser dans le cadre de l'Accord de Paris le Fonds pour l'adaptation qui lui préexistait, selon des modalités à arrêter en 2024. Les Parties sont invitées à soumettre leurs vues à ce sujet d'ici mars 2017. En revanche, la question du contrôle et du suivi pour s'assurer de la crédibilité des chiffres n'est pas abordée dans les décisions adoptées. Même si les progrès sont nets en la matière, certaines méthodologies suivies par les donateurs sont critiquées qu'il s'agisse de la surestimation de la « pertinence climatique » des fonds fournis ou des modalités de comptage des prêts.

18. Quant au « renforcement des capacités », la COP22 a adopté les termes de référence du Comité de Paris sur le renforcement des capacités<sup>29</sup> ; il tiendra sa première session en mai 2017.

19. Un autre sujet à l'ordre du jour de la COP était la revue du Mécanisme international de Varsovie sur les pertes et préjudices. En effet, ce « mécanisme » a été créé en 2013 « au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún, sous réserve d'examen à la vingt-deuxième session de la Conférence des Parties ». Par cette approche par étapes, les pays du Nord avaient tenté de gagner du temps, et d'éviter que la question ne vienne parasiter voire « pourrir » la Conférence de Paris en 2015. Ils ont échoué en ce point et ont été conduits, lors de la COP21, à accepter l'inclusion du Mécanisme dans l'Accord de Paris<sup>30</sup>. Loin des souhaits initiaux des pays du Sud qui voulaient y voir d'abord un « guichet » indemnisant les préjudices causés par les changements climatiques, c'est un mécanisme qui a un rôle essentiellement d'échange d'information, de coordination et d'appui technique ponctuel<sup>31</sup>. Ce rôle est toutefois essentiel. Le comité exécutif du Mécanisme quitte la COP avec un

<sup>26</sup> V. Déc. 2/ CP.15, préc. (§ 8) et 1/ CP.16 (2010), *Les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention* (§ 98).

<sup>27</sup> V. *Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars, Rapport de l'OCDE établi en collaboration avec Climate Policy Initiative*, 2016, [www.oecd.org/fr/environnement/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report-Fr.pdf](http://www.oecd.org/fr/environnement/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report-Fr.pdf).

<sup>28</sup> L'article 9, § 4 de l'Accord de Paris prévoit que « La fourniture de ressources financières accrues devrait viser à parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation ». Au grand dam des pays du Sud, l'équilibre est loin d'être atteint ; près des 5/ 6<sup>e</sup> des financements se concentreraient sur l'atténuation.

<sup>29</sup> § 71 déc. 1/ CP.21.

<sup>30</sup> *Accord de Paris*, art. 8.

<sup>31</sup> L'article 8 est à lire en lien avec les § 47 à 51 de la décision 1/ CP.21 (préc.) qui accompagne (et adopte) l'Accord de Paris. Sur le mandat du Mécanisme, V. déc. 2/ CP.19 (2013), *Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques*.

nouveau mandat à 5 ans, qui le renforce quelque peu. Mais il reste à voir s'il sera doté du soutien et des ressources que son mandat – lourd et complexe – exigerait. La réflexion sur les sources de financement et les modalités d'accès est lancée. Restant conçu comme évolutif, le mécanisme fera l'objet de revues régulières.

#### 4. L'opérationnalisation de l'Accord de Paris : rendez-vous en 2018

20. En ratifiant l'Accord de Paris, les États ne prennent des engagements de réduction de leurs émissions qu'à partir de 2020. La négociation des détails opérationnels qui vont permettre de mettre en œuvre un accord par définition très général a été lancée au printemps et reprises lors de la COP22. Les négociateurs travaillent sur un certain nombre d'éléments encore en suspens :

- la forme, le contenu, la périodicité des contributions nationales des Parties, dans l'objectif de les synchroniser, d'en assurer la comparabilité pour garantir un meilleur suivi et une meilleure évaluation ;
- la création d'un mécanisme économique d'échange de crédits d'émission (*Accord de Paris, art. 6*) ;
- les progrès en matière de renforcement des capacités, d'adaptation et de financement, l'assistance à destination des pays les plus vulnérables et notamment la montée en puissance des financements,
- les modalités précises et les sources d'information de l'évaluation globale des contributions nationales ;
- la définition de règles de transparence sur les mesures prises par les États (y compris les financements climat), qui vont concerner l'établissement des rapports, leur examen par des experts techniques et l'examen multilatéral qui s'en suivra ;
- le contrôle du respect par les États de leurs engagements, etc.

21. Sous des dehors techniques, ces questions sont fondamentales. La robustesse et l'effectivité de l'Accord en dépendent. Les négociateurs ne sont pas ici dans l'urgence, mais la COP devait décider du calendrier d'adoption des décisions en négociation. Contrairement aux souhaits de certains groupes, comme celui des pays les moins avancés, d'une adoption dès 2017, il a été décidé que les décisions seraient adoptées par « paquet » au plus tard lors de la COP24 en 2018. Dans l'intervalle, le groupe de travail mis en place après Paris va poursuivre ses travaux ; un examen aura lieu lors de la COP23 l'année prochaine.

**22. Conclusion.** - Ainsi s'est terminée une COP moins « boring » que prévu après l'événement qu'a représenté l'élection de Trump. En dépit d'un ordre du jour assez léger et alors que la réponse à la plupart des questions qui se posent a été repoussée, les négociateurs ont réussi à faire déborder les négociations. La COP, qui devait se terminer le vendredi soir, a dû être prolongée jusqu'à près de 4 heures du matin... Les prochaines décisions importantes seront prises en 2018. Entre-temps, une nouvelle COP, probablement assez peu excitante, aura lieu à Bonn en novembre 2017, sous la présidence des îles Fidji. Le nouveau président américain aura pris ses fonctions. Sa position quant à l'Accord de Paris et la politique énergétique américaine auront, quelles qu'elles soient, un impact majeur sur la mise en œuvre de l'Accord de Paris. La « Marrakesh Action Proclamation for Our Climate and Sustainable Development » réaffirme avec véhémence l'importance de la mobilisation en faveur du climat et de l'Accord de Paris, ainsi que le caractère irréversible du mouvement vers un monde sans carbone. L'élection de Trump n'arrêtera vraisemblablement pas ce mouvement, mais il faut espérer qu'elle ne le freine pas, au moment où les politiques climatiques nécessiteraient au contraire un grand coup d'accélération.

**Mots-clés :** Environnement et Développement durable - Développement durable - Changement climatique - COP22 – droit international