

19 COP22 : l'Accord de Paris entre en vigueur dans le but de combattre de multiples alertes climatiques



Bettina LAVILLE,
conseiller d'État,
présidente fondatrice du Comité 21,
directrice de la rédaction de la revue *Vraiment Durable*

L'Accord de Paris entrera en vigueur le 4 novembre, ce qui permettra à la COP22 d'accueillir la première conférence des Parties à l'Accord de Paris ; c'est « l'urgence climatique » qui, grâce à une importante mobilisation diplomatique de la présidence française, s'est imposée, au prix de quelques aménagements juridiques, pour que le délai entre une signature d'un accord diplomatique et son entrée en vigueur batte tous les records historiques : moins de 11 mois...

Il reste à la nouvelle présidence marocaine la tâche ardue de tracer une feuille de route crédible jusqu'en 2020, premier rendez-vous important pour mesurer si le « Pacte de Paris » emporte les États et la société civile vers une trajectoire zéro carbone pour la fin de ce siècle.

1. La Signature de l'Accord de Paris

1 - Le 22 avril, 175 parties (174 pays et l'Union européenne), en présence de 55 chefs d'État et de gouvernement, dont le président de la République française François Hollande, le vice-premier ministre chinois Zhang Gaoli, et le Premier ministre canadien Justin Trudeau, ont signé l'Accord de Paris. Cette affluence de haut niveau a battu le record des 119 signatures pour une journée d'ouverture à la signature d'un accord international, détenu par la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer en 1982. « C'est un moment d'Histoire. Jamais auparavant un aussi grand nombre de pays n'avait signé un accord international en une seule journée », a déclaré le secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon. Les pays qui n'avaient pas encore signé l'Accord de Paris ont un an pour le faire (art. 20).

Le président de la République française François Hollande, lequel a signé le premier, a exhorté l'assemblée générale de l'Onu à ce que les « déclarations » deviennent des « actes », en soulignant la pression du réchauffement, puisque « les mois qui viennent de s'écouler ont été les plus chauds de ces cent dernières années ». Il a rappelé la nécessité de « donner un prix au carbone » et a positionné la France comme pays moteur pour ce faire, afin que ce prix soit fixé « d'abord en France, en Europe et ensuite dans le monde entier ».

2. La ratification de l'Accord

2 - Ban Ki-Moon avait exhorté lors de la signature « tous les pays à agir rapidement » pour ratifier l'Accord pour une entrée en vigueur « le plus tôt possible ». Mais, le 22 avril, seulement 15 pays avaient déposé leur instrument de ratification auprès des Nations unies : Fidji, Belize, Maldives, Barbade, Samoa, Grenade, îles Marshall, Maurice, Nauru, Palaos, Somalie, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Niévès, Tuvalu et l'État de Palestine. Or, l'article 21 de l'Accord place l'entrée en vigueur « le trentième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion 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 ». On était donc loin du compte !

La France, pour sa part, a ratifié peu après l'Accord le 15 juin à l'Élysée après une adoption par le Parlement le 8 juin. Elle a été le premier pays industrialisé (membres du G7 et G20) à le faire.

L'inquiétude montait au printemps et pendant l'été sur le rythme des ratifications, en particulier dans le contexte des élections américaines. L'ancien Président de la COP21, Laurent Fabius, demandait dans une tribune du Monde le 30 août « d'appliquer l'Accord de Paris au plus vite. »

Mais, à l'automne, une accélération s'est fait jour.

Observons cependant qu'avant même la signature de l'Accord, une déclaration conjointe des deux dirigeants américains et chinois avait été publiée par la Maison Blanche le 31 mars 2016. Ils s'engageaient à ratifier rapidement l'Accord, reconnaissaient qu'il « représentait un engagement mondial pour s'attaquer au changement climatique et le signal fort d'un besoin de transition rapide vers des économies bas-carbone et résilientes au changement climatique », et encourageaient les autres parties à la CCNUCC (Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) à faire de même, dans l'objectif de faire entrer en vigueur l'accord le plus rapidement possible.

Mais ils allaient plus loin dans l'affirmation de la nécessité d'un changement d'économie, en appelant les pays du G20 à « s'engager de manière constructive dans une coopération internationale portant sur l'énergie et le changement climatique », et affirmaient la poursuite effective d'une coopération bilatérale Chine, USA, (groupe de travail États-Unis-Chine sur le changement climatique, Centre de recherche sur l'énergie propre États-Unis-Chine). Cette volonté de leadership des deux plus gros émetteurs de CO2 de la planète avait commencé à Copenhague, mais, à l'époque, dans le dessein de bloquer tout accord, or la volonté politique des deux grandes puissances s'est heureusement inversée. C'est d'ailleurs toujours ensemble, mais par deux déclarations, qu'ils ont annoncé, le 3 septembre 2016, en amont du sommet du G20 d'Hangzhou, leur ratification respective de l'Accord de Paris,

Pour la Chine, qui représente 20,09 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales, la ratification émane d'un vote de

l'Assemblée populaire nationale. Du côté des États-Unis, qui totalisent 17,89 % des émissions mondiales, l'instrument de ratification a pris la forme d'une décision du président Barack Obama de « rejoindre » [« to join »] l'accord, à défaut d'un vote du Congrès américain, actuellement majoritairement hostile à l'Accord de Paris et à la lutte contre le changement climatique.

Début septembre, la Chine et les États-Unis devenaient donc le 25^e et le 26^e pays à ratifier l'Accord, portant le nombre des émissions mondiales couvertes à 39,06 %. La ratification dès 2016, objectif de la Présidence française, devenait atteignable.

Le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, en saluant « la mobilisation puissante » des deux grandes économies, organisait une cérémonie officielle pour le dépôt des instruments de ratification à New York, le 21 septembre, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies. « Il manque 29 pays et 16 % des émissions mondiales à couvrir » pour que l'entrée en vigueur puisse être effective. Le Brésil, qui représente 2,48 % des émissions de GES mondiales, avait ratifié l'Accord de Paris le 12 septembre. L'Inde le 2 octobre, jour anniversaire de la naissance du Mahatma Gandhi, le Japon, puissance dynamique dans le Protocole de Kyoto dans sa première phase, a approuvé le 10 octobre l'envoi à la Diète du texte de l'Accord de Paris, mais la ratification avant la COP22 n'est pas certaine.

3. Le délicat problème européen

3 - Les ministres européens de l'Environnement se sont réunis lors du Conseil Environnement du vendredi 4 mars à Bruxelles. La Commission avait publié son projet de décision visant la ratification de l'Accord de Paris. Rappelons que, selon les articles 4 et 216 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), un accord international est conclu à la fois par l'UE et par les pays de l'UE. Il s'agit alors d'un accord mixte auquel les pays de l'UE doivent donner leur accord.

C'est donc l'UE en tant que partie à la convention climat qui aurait dû déposer l'instrument de ratification pour elle-même et pour les 28 États membres simultanément. Si les chefs d'État européens se sont mis d'accord à Bruxelles sur le principe d'une ratification de l'Accord de Paris « la plus rapide possible », sa mise en application divisait les 28 pays membres, car l'Europe doit adopter les mesures législatives du paquet climat-énergie 2030, qui reste pour l'instant insuffisant pour répondre aux objectifs climatiques fixés à Paris lors de la COP21.

Si l'Union européenne avait choisi la voie traditionnelle, soit attendre que les 28 pays membres ratifient l'Accord, la ratification de l'Europe aurait pu attendre des mois et ainsi bloquer l'entrée en vigueur, alors que l'Union a été une puissance dynamique et décisive depuis la Convention cadre de 1992.... Elle a donc défini une procédure accélérée permettant une ratification rapide de l'Accord par la Commission : après une pression active de la Présidence française, et beaucoup de tractations, soutenues en particulier par l'Allemagne, les ministres de l'Environnement européens, réunis à Bruxelles le 30 septembre 2016 dans un Conseil Environnement exceptionnel, ont adopté à l'unanimité le projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'UE, de l'Accord de Paris. Ségolène Royal annonçait une lettre du ministre polonais de l'Environnement, Jan Szyszko, confirmant la transmission du texte de ratification à son Parlement le 29 septembre.

Ainsi le Parlement européen a adopté en séance plénière la ratification de l'Accord de Paris le 4 octobre, si bien que le Conseil a pu formellement adopter cette décision et l'UE déposer exceptionnellement ses instruments de ratification avant que l'ensemble des processus nationaux de ratification ne soient achevés. Une déclaration conjointe du Conseil et de la Commission a cependant rappelé que l'urgence de cette ratification expliquait la procédure particulière appliquée dans le cadre de cet accord mixte UE-États membres, et affirmé la volonté que cette procédure particulière ne soit pas interprétée comme un précédent.

Par ailleurs, l'UE, partie à la Convention de 1992 et au protocole de Kyoto, a établi la déclaration requise par ces textes sur l'étendue de ses compétences en la matière. Cette déclaration précise que les engagements de la Communauté de réduction des émissions seront réalisés par des mesures de la Communauté et de ses États membres, « chacun agissant dans le cadre des compétences qui lui sont propres ». Cette déclaration est exigée par l'article 4, qui traite de la participation conjointe des organisations régionales d'intégration économique et de leurs États-membres, dispositions comparables à celles des textes antérieurs. Ces dispositions prévoient¹ que chaque membre de l'organisation régionale, à titre individuel et conjointement avec elle, est responsable de son niveau d'émissions. L'UE en effet dispose de compétences en matière de lutte contre la pollution atmosphérique².

4. Une entrée en vigueur avant la COP22 !

4 - Outre le Canada, la Bolivie et le Népal, l'UE et 7 de ses États membres (Hongrie, France, Autriche, Slovaquie, Allemagne, Malte et Portugal) déposaient leurs instruments de ratification au siège des Nations unies, si bien que l'entrée en vigueur était possible, puisqu'aux termes de l'article elle intervient au 30^e jour suivant la ratification du nombre de pays requis. Le seuil des 55 États et des 55 % d'émissions de GES est atteint, puisque 74 parties à la convention climat avaient ratifié l'Accord de Paris, couvrant 58,82 % des émissions de GES mondiales. La présidence française a gagné un pari difficile, limiter à 11 mois l'écart entre une adoption et une entrée en vigueur pour un accord international. La COP22 de Marrakech, du 7 au 18 novembre 2016, accueillera donc la première conférence des parties à la convention agissant comme réunion des parties à l'Accord de Paris, ou CMA1. L'Accord entrera en vigueur le 4 novembre prochain, à la veille de l'ouverture de la COP22 de Marrakech, du 7 au 18 novembre.

La nouvelle secrétaire générale de la CCNUCC, Patricia Espinoza, a souligné que, de ce fait, la COP22 serait beaucoup plus opérationnelle que prévu, le lancement de l'organe de direction de l'Accord, la « CMA1 », pourrait avoir lieu, les plans d'action climat, ou contributions déterminées au niveau national (INDC), des parties qui se sont jointes ou se joindront subséquentement à l'accord pourraient être considérées comme des contributions déterminées au niveau national (NDC) qui peuvent être révisées pour une ambition accrue à tout moment, le règlement de la mise en œuvre de l'Accord de Paris élaboré, alors qu'il constitue l'étape dernière pour appliquer l'accord³.

La présidente de la COP21, Ségolène Royal, a affirmé sa volonté d'accélérer la préparation des décisions dans les prochaines semaines, soit lors de la Pré Cop, et capitaliser les 100 milliards de dollars, promis par les pays développés à ceux en développement pour 2020.

Beaucoup se plaisent à souligner le succès de l'Accord de Paris, alors que le protocole de Kyoto (signé en 1997) n'est entré en vigueur qu'en 2005 et ne réunit encore aujourd'hui que 63 parties. Bien sûr, cela illustre d'abord un changement d'époque, une conscience accrue des dangers du réchauffement, mais on oublie trop souvent l'ambition du Protocole qui fixait pour la première fois des objectifs chiffrés obligatoires de diminution des émissions de gaz à effet de serre pour les pays développés, pour la période 2008-

1. art. 4§18.

2. V., la décision n° 402/2009/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États-membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 et aussi la directive n° 2009/28/CE du 23/04/2009 (sur les énergies renouvelables) ou la directive n° 2012/27/UE du 25 octobre 2012 (sur l'efficacité énergétique).

3. De fait, la Pré-Cop le 18 octobre semble avoir décidé que la première CMA aurait lieu le 15 novembre.

2012 (réduction de leurs émissions globales d'au moins 5% par rapport aux niveaux de 1990). C'est le pari de l'Accord de Paris : diminuer les émissions sans fixer de contraintes aux pays... La ratification semble à beaucoup plus un engagement qu'une obligation. La dénomination d'« accord » et non de « traité » a d'ailleurs été retenue, à la demande des États-Unis, afin, certes, d'éviter l'examen par le Congrès mais aussi parce que n'y figurent pas des engagements financiers précis ou une quantification réglementaire des efforts de réduction. Nous n'irons pas jusqu'à dire que la rapidité des ratifications s'explique par l'absence de contraintes véritables pour les États, mais, plus que dans d'autres traités internationaux, les parlements et les gouvernements n'ont pas eu besoin d'étudier longtemps la lourdeur des conséquences de la ratification de l'Accord sur leurs économies.

5. L'entrée en vigueur permettra au Maroc d'aborder sa présidence de manière plus efficace

5 - On avait pu craindre, à la première session de l'après Cop 21, à Bonn, en mai 2016 que la mise en œuvre des actions prévues par l'Accord serait longue. Certes, elle avait permis de fixer un agenda de travail jusqu'au premier bilan mondial des engagements des pays soit en 2018. Trois organes, survivant à la plate forme de Durban, ont produit un Agenda : l'APA (le groupe de travail spécial sur l'Accord de Paris), le SBI (organe subsidiaire pour la mise en œuvre) et le SBSTA (organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique). Un tableau de bord a été décidé, selon le vœu de la Présidence. On ne sait si cet Agenda subsistera après l'entrée en vigueur, puisque la première réunion de la CMA (conférence des parties à l'Accord de Paris) se tiendra à Marrakech. Pour cette première réunion, le secrétariat a proposé deux options. Ou bien la CMA pourrait poursuivre le programme de travail avec l'aide de l'APA, des organes subsidiaires et des organes constitués. Cela nécessiterait une décision de la COP de prolonger l'APA. Cette option est notamment portée par la Suisse, l'UE, le Pérou au nom de l'Ailac (association indépendante de l'Amérique latine et des Caraïbes), les États-Unis, la Norvège et le Japon. Mais ces pays demandent que la suspension comporte un délai précis, certains suggérant l'année 2018. Ou bien la CMA suspendrait sa première session, demanderait à la COP de prolonger son programme de travail, et siègerait pour la COP23 pour faire le bilan des actions et des décisions prises. Finalement la Pré-Cop a décidé que le processus entre la CMA et les anciens organes serait « inclusif », donc que ces derniers continueraient de travailler en versant à la première leurs travaux.

Il est certain que le mouvement dynamique des ratifications donnera à la COP22 une impulsion qui n'était pas évidente au départ. On attendait de Marrakech la concrétisation de « l'action », en particulier des priorités marocaines, soit le fameux triple A, adaptation, agriculture et Afrique. Mais elle pourra maintenant viser la mise en place des « NDC », c'est-à-dire les engagements pris par les différents pays. Ne doutons pas que les questions les plus pressantes seront « les financements dont disposeront les pays pour passer de l'intention à l'action, le financement de l'adaptation au changement climatique et la formation en vue de créer des « centres régionaux de renforcement de capacité »⁴.

Pour poursuivre le travail jusqu'à la COP22 et au-delà, le think tank américain WRI a identifié les 10 points clés de l'Accord de Paris, et leur cheminement pour être traités par la future CMA, à savoir : atténuation, adaptation, pertes et préjudices, financement,

transfert de technologies, renforcement des capacités, transparence, bilan global, conformité, coopération et ambition pré-2020 ; une carte synthétique a guidé les travaux de Bonn : qui mettait en lumière les étapes nécessaires jusqu'en 2020.

Il permettait de mesurer l'ampleur des sujets à traiter, et on ne peut que se féliciter que le travail puisse commencer dès la COP22. D'ores et déjà, on peut considérer que les problèmes les plus débattus à Marrakech seront :

6. Le financement des actions

6 - Le Maroc se posera en porte parole des africains et des pays pauvres pour que les 100 milliards évoqués aux paragraphes 54 et 115 de la Décision accolée au Traité⁵ soient effectifs. La présidente de la COP21 l'a bien compris, lorsqu'elle a déclaré se fixer comme priorité de faire aboutir la question des financements pour assurer la réussite de la COP africaine de Marrakech. La France a déjà annoncé qu'elle augmenterait ses financements climat de 3 milliards d'euros par an actuellement à 5 milliards d'euros par an en 2020.

Lors de la session de Bonn d'avril 2016, le Fonds vert pour le climat (GCF) et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), avaient précisé leurs engagements : le GCF s'est fixé l'objectif de 2,5 milliards de dollars en 2016 à la fois pour les programmes et projets d'adaptation et d'atténuation, le FEM a annoncé qu'il avait établi des programmes de travail prospectifs pour le financement des projets d'atténuation et d'adaptation, soit 450 millions de dollars, et 106 millions de dollars pour ceux déjà mis en œuvre. L'adaptation recevra 250 millions de dollars. On voit combien les chiffres sont encore déséquilibrés entre l'atténuation et l'adaptation. Les ONG et les pays pauvres seront très attentifs à une clarification dans ce domaine. Mais l'Union européenne, à l'occasion du Conseil des ministres des Finances a renvoyé à la Commission le soin de préparer un état des lieux des financements climats de l'UE et de ses États membres. Certes les ministres ont réaffirmé leur engagement à accroître la mobilisation de financements « climat », dans le cadre d'un effort mondial, mené par les pays développés, en particulier pour soutenir les pays en développement en matière d'atténuation et d'adaptation et dans la mise en œuvre de leurs stratégies nationales ou NDC, mais le lien « à un partage équitable de la charge parmi les pays développés », et à la « participation future d'un plus large éventail de contributeurs publics, privés, bilatéraux, multilatéraux », ainsi qu'« au cadre de transparence accompagné de méthodologies claires et partagées, s'inspirant de méthodologies déjà existantes et de progrès atteints dans la préparation de l'étude réalisée par l'OCDE et la Climate policy. »⁶

L'OCDE a remis à la Présidente de la COP21, Ségolène Royal, son rapport qui identifie au moins 67 milliards de dollars de financements publics, de sources bilatérales et multilatérales pour 2020. Ce calcul provient de l'addition des engagements pris par les pays développés lors de la COP21, mais sans effort supplémentaire depuis la signature de l'Accord de Paris. On arriverait à 90 Milliards avec les fonds privés. Mais le coût de l'adaptation reste beaucoup plus élevé, estimé par l'ONU d'ici 2030 entre 140 et 300 milliards de dollars dans les pays en développement. Même si la présidence s'est félicité de cette feuille de route, elle sera, encore une fois, au centre des discussions de Marrakech.

4. Déclaration de Nizar Baraka, membre du comité de pilotage et président du comité scientifique de la COP22, lors d'une matinée organisée par le Comité 21 et Club France développement durable, le 6 avril 2016.

5. « demande fermement aux pays développés parties d'amplifier leur aide financière, en suivant une feuille de route concrète afin d'atteindre l'objectif consistant à dégager ensemble 100 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2020 pour l'atténuation et l'adaptation... ».

6. Etude « Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal », étude de l'OCDE réalisée en collaboration avec la Climate Policy Initiative (CPI), qui fixait à en moyenne 57 milliards USD par an au cours de la période 2013-14. Elle a servi aux calculs financiers pour l'Accord de Paris.

7. Les pertes et préjudices

7 - L'Accord de Paris stipule dans son article 8, que « les Parties reconnaissent la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d'y remédier ». Il incite les Parties à « améliorer la compréhension, l'action et l'appui » sur une série de volets : systèmes d'alerte précoce, préparation aux situations d'urgence ; phénomènes qui se manifestent lentement ; phénomènes susceptibles de causer des pertes et préjudices irréversibles et permanents ; évaluation et gestion complètes des risques ; dispositifs d'assurance dommages, mutualisation des risques climatiques et autres solutions en matière d'assurance ; pertes autres qu'économiques, en particulier culturelles ; résilience des communautés, des moyens de subsistance et des écosystèmes.

A Bonn s'était tenue, en février 2016, la deuxième session du Comité exécutif des Nations unies sur les pertes et dommages. Parmi ses missions, il a essayé d'identifier des flux financiers potentiels et surtout additionnels, très différents selon les scénarii de hausse des températures de +1,5°C ou +3°C. Une autre question concerne les pertes non économiques, qui désignent les pertes de culture liées à la disparition de territoires.⁷ Mais les reconnaître reviendrait implicitement à reconnaître un statut et des droits des migrants climatiques, ce que l'Accord de Paris ne fait pas. Les débats seront vifs à Marrakech sur ce dossier, rendu crucial par l'accélération du changement climatique. Néanmoins les négociateurs restent optimistes sur l'aboutissement à Marrakech des travaux du Mécanisme international de Varsovie.⁸

8. Le dossier des contributions (INDC) n'a pas avancé

8 - L'Union européenne connaît dans ce domaine des difficultés qui, au-delà des difficultés actuelles de l'Europe, peuvent illustrer les problèmes que l'on rencontrera pour « lisser » les contributions. Rappelons que l'Union a annoncé vouloir réduire d'au moins 40 % les émissions des gaz à effet de serre de l'UE d'ici 2030 par rapport à 1990, et confirmé avant le COP21 que l'engagement conjoint de l'UE et de ses États membres serait fondé sur cet objectif de 40 %. Dès lors, la mise en œuvre de l'accord n'entraînera pas pour les États membres de l'UE de contraintes nouvelles par rapport au cadre énergie-climat⁹. La Commission européenne a présenté en mars 2016 une étude d'impact de l'Accord de Paris sur les politiques de l'Union européenne qui repose sur le même objectif, en affirmant simplement qu'elle « poursuivra ses efforts » pour atteindre l'objectif d'1,5°C de réchauffement d'ici la fin du siècle.

7. Ainsi, les populations des petites îles, comme Tuvalu menacées par la montée des eaux ou celles des Philippines, où plus de quatre millions de personnes ont été déplacées par le typhon Haiyan, pourraient ne jamais retrouver leur culture et leur territoire d'origine.

8. Nouveau mécanisme international destiné à aider les pays en développement qui subissent des pertes et des préjudices liés aux effets des changements climatiques, instauré à la COP19 à Varsovie.

9. Dans ce cadre énergie-climat, l'objectif de réduction de 40 % comprend deux parties :

– un objectif de – 43 % en 2030 par rapport à 2005, dans le cadre du SEQUE, système d'échange de quotas d'émissions, marché carbone européen qui couvre les secteurs de l'énergie, de l'industrie manufacturière et de l'aviation civile intra UE ;

– une réduction de 30 % pour les autres secteurs, une directive devant préciser les objectifs nationaux qui en découlent, en fonction du PIB par habitant et de leur potentiel de réductions d'émissions. La France pourrait à cet égard être tenue à une réduction de 34 à 38 %, objectif contraignant pour elle. Les discussions s'avèreront vraisemblablement difficiles, notamment avec la Pologne pour laquelle le charbon reste un élément important de son bouquet énergétique. La même cohérence avait été observée entre le paquet énergie-climat de l'UE à horizon 2020 et la contribution conjointe UE/États membres pour la seconde période d'engagement dans le cadre du protocole de Kyoto.

Le Conseil européen du 6 mars 2016 a entériné cette position. La Commission considère qu'on ne peut pas aller plus loin, pensant par exemple à la Pologne qui, certes, a déposé ses instruments de ratification le 7 octobre dernier, mais a aussi déclaré que la ratification de l'amendement de Doha¹⁰ dépendait désormais des garanties de financement des nouveaux investissements que lui apportera l'Union européenne.

Dans le même temps, une coalition de 72 entreprises, syndicats et associations, appelle à plus d'ambition en matière de climat. Derrière le Climate action network, le Prince of Wales corporate leaders groups et la fédération européenne des syndicats Etuc, ils décident « de faire en sorte que les politiques climatiques européennes soient « cohérentes » avec l'Accord de Paris ». Ils souhaitent peser en vue du Conseil Environnement du 4 mars et du Conseil européen des 17 et 18 mars.

Par conséquent, la Commission n'envisage pas de rehausser d'ici 2018 l'objectif d'au moins – 40 % d'émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'est fixé pour 2030, comme le demandait la Coalition pour une ambition plus élevée. Et le Conseil européen des 18 et 19 mars ne l'a pas non plus décidé. Elle repousse par ailleurs à 2023 la définition de nouveaux objectifs pour la période post-2030. La Commission se dit en revanche « prête à participer » au cycle de revue des engagements des parties à la convention (d'ici à 2020, puis tous les 5 ans). On voit combien les décisions sur le partage de l'effort seront délicates, selon que les budgets carbone des États pour les secteurs non-ETS seront calculés en partant des émissions moyennes d'années « favorables » ou non.

9. La poursuite de l'Agenda des solutions : incertitudes sur le 4^e pilier de l'Accord

9 - Barack Obama l'a dit lors de l'annonce de l'entrée en vigueur de l'Accord : « Cet Accord de Paris seul ne résoudra pas la crise climatique. Même si nous atteignons tous les objectifs contenus dans cet accord, nous ne ferons qu'une petite partie du chemin qu'il nous faut suivre. Mais il ne faut pas s'y tromper, cet accord va nous aider à retarder ou éviter certaines des pires conséquences du changement climatique ». De fait, les dirigeants économiques paraissent de plus en plus inquiets, comme l'a montré le classement Global Risks 2016, enquête annuelle sur la perception par les dirigeants des risques globaux publiée le 14 janvier 2016, en amont du forum économique mondial de Davos : l'incapacité à s'adapter et à atténuer le changement climatique passe de la 5^e place en 2015 à la première du classement, devant les armes de destruction massives et les crises de l'eau.¹¹

Nous disions au début de cette année¹² que, lors de la COP21, la Présidence française avait justement compté sur les initiatives de la société civile pour « combler », à terme, l'écart manquant entre la baisse escomptée des émissions de CO₂ qui sont comptabilisées dans les contributions nationales, et celle qui est indispensable pour ne pas dépasser un réchauffement supérieur à 2 degrés.

L'un des grands rendez vous de la COP22 concernera donc l'agenda des solutions et l'établissement d'une « connexion » entre les initiatives volontaires prises par les acteurs non-étatiques et les NDC établies par les parties. On se souvient, à partir de l'agenda

10. L'amendement de Doha au Protocole de Kyoto, adopté en 2012, définit les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre juridiquement contraignants pour les 38 parties signataires, à prendre des mesures d'atténuation de leurs émissions et la fixation d'un plan de travail en vue de l'adoption d'un nouvel instrument juridique international sur le sujet en 2015 (période 2013-2020).

11. Le rapport analyse 29 risques globaux, regroupés en 5 catégories (économie, environnement, géopolitique, société et technologie), en termes de probabilité et d'impact pour les 10 années à venir.

12. B. Laville, « Contraindre les États et les éléments ? » : le pari de... l'Accord de Paris : Énergie-Env.-Infrastr. 2016, étude 2.

des solutions Lima Paris (LPAA), et aussi de la plate forme des solutions du secrétariat de la Convention, intitulée NAZCA, qui avaient été présentés pendant la COP21, des « focus » suivis d'« actions », en faisant travailler ensemble des acteurs étatiques et non étatiques, qui pouvaient commencer dès le lendemain de la COP21. Ces alliances, ou coalitions, de toutes sortes, assorties de déclarations et d'engagements, ont continué pendant l'année, mais deux championnes ont été désignées, une française, l'autre marocaine, et, dans l'avenir, la championne française cèdera la place à un autre champion ou championne issu du pays qui présidera la COP23 ; celles-ci ont mené une consultation auprès des parties prenantes de la Convention, en établissant une feuille de route qui doit déboucher sur un projet de plan mondial d'actions (GPA) « pour renforcer l'action coopérative entre les gouvernements, villes, entreprises, investisseurs et citoyens dans le but de réduire les émissions rapidement et d'aider les pays vulnérables à s'adapter aux impacts climatiques et à construire leur propre avenir durable avec de l'énergie propre ». Elles ont défini leur tâche¹³ comme une « interface entre l'action sur le terrain et le processus de négociation de la CCNUCC, et entre les parties prenantes non-Parties et les Parties ; un suivi de la mise en œuvre des initiatives existantes pour prouver leur crédibilité, promouvoir les meilleures pratiques et améliorer l'exécution ; la prise d'initiatives, en particulier dans le domaine de l'adaptation, dans le but d'en élargir la couverture géographique et inclure davantage d'initiatives de pays en développement Parties et des parties prenantes non-Parties ». Elles doivent présenter un rapport conjoint sur l'action climatique et sur la mise en œuvre de cette feuille de route à la COP22. Pour ce faire, elles se sont engagées à :

– « s'appuyer sur les résultats du Plan d'actions Lima-Paris, qui a mobilisé plus de 70 initiatives transformatrices en impliquant près de 10 000 acteurs de 180 pays, dont plus de 7 000 collectivités locales et 2 000 entreprises », mas aussi à en faire plus,

– « relier les initiatives et coalitions aux plans d'action nationaux tels que les contributions déterminées au niveau national (NDC). Soulignons qu'elles affirment que « les initiatives se révéleront de la plus grande utilité lorsqu'elles rendront possible la mise en œuvre des NDC et l'augmentation progressive de leurs niveaux d'ambition », confiant ainsi, au-delà de l'esprit de Paris, la bonne réalisation des NDC à la société civile,

– « conformément à l'Accord de Paris (article 4, paragraphe 19) et à la décision 1/CP.21) lancer une nouvelle initiative volontaire sur les stratégies de développement à faibles émissions pour toutes les Parties intéressées et les parties prenantes non-Parties »,

– « assurer une forme de reconnaissance institutionnelle pour permettre aux initiatives de mieux poursuivre leurs objectifs ».

Une consultation a été organisée auprès des parties prenantes (les réponses ont été modestes, et limitées aux parties prenantes du sérial climatique), mais doit être organisée une réunion de haut niveau pour l'action climatique à Marrakech lors de la COP22. Des réunions techniques d'experts (TEM) et un résumé pour les décideurs politiques doivent servir de base et pour l'événement de haut niveau et le rapport conjoint des championnes à la COP22.

On voit bien que le processus ouvre une activité nouvelle pour la CCNUCC, parallèle à l'activité de sa secrétaire exécutive, nouvellement nommée. Etant donné la relative imprécision de cette institutionnalisation des initiatives de la société civile, plusieurs forums se disputent le rôle de catalyseur de celles-ci : ainsi, le premier forum mondial des alliances et des coalitions, organisé par la présidence marocaine à Rabat en juin dernier, a donné lieu de la part des championnes à des essais de précision de la place des initiatives : comment les présidences et les acteurs majeurs peuvent aider à renforcer les initiatives volontaires pour arriver au 1,5° maximum ? Comment les initiatives peuvent contribuer au renforcement de NDC pour permettre aux parties

prenantes de répondre aux attentes des pays les plus vulnérables et d'atteindre les ODD ? Comment produire un rapport sur la mise en œuvre d'initiatives et de s'assurer de leur ambition et leur impact concret (système d'information) ? Quelle est la forme souhaitable pour l'événement de haut niveau relatif à l'action sur le climat ? Quelles sont les dynamiques de coalitions et les objectifs réalisables pour la COP22 ? Quel soutien organisationnel contribuera à maintenir la dynamique de l'action volontaire, à choisir de nouvelles coalitions à promouvoir, pour aider les secteurs à mobiliser et à maintenir le record historique des initiatives et leur amplification ? Toutes ces questions devront trouver des réponses dans le rapport des championnes... Mais d'autres forums revendiquent d'être le grand rendez vous des acteurs de la société civile, comme Climat Chance, qui s'est tenu à Nantes à la fin du mois de septembre dernier, et donné lieu à une déclaration dans laquelle les acteurs non étatiques insistent sur cette nécessaire approche décentralisée de l'action climatique. Sans compter les Forums animés par les investisseurs et les entreprises.

10. Des chantiers avancent parallèlement à l'Accord de Paris

A. - La bataille du charbon

10 - On se souvient que l'élimination du charbon n'a pas été retenue par l'Accord de Paris, sauf dans une formule alambiquée, à cause de l'opposition de nombreux États. Il n'empêche que des pays et des entreprises s'y engagent. Ainsi en janvier 2016, le département de l'Intérieur américain a annoncé lancer un bilan complet du programme fédéral sur le charbon afin « d'identifier et d'évaluer de potentielles réformes » et d'étudier ses impacts sur l'environnement », conformément au dernier discours sur l'état de l'Union de Barack Obama qui a appelé à « accélérer la transition ». Mais la bataille fait rage aux États-Unis, car la Cour suprême a suspendu en février 2016 le plan américain pour une énergie propre (America's Clean Power Plan) qui visait à réduire de 32 % d'ici à 2030 les émissions de gaz à effet de serre liées à la production d'électricité, sur la base de celles enregistrées en 2005 ; les cinq juges conservateurs de la Cour, contre l'avis des quatre progressistes, ont estimé que ce programme ne pouvait être appliqué avant la fin d'une procédure de justice intentée par vingt-sept États, majoritairement républicains, et par des industriels qui demandent l'arrêt du plan.

Crédit Agricole SA s'est engagée à « ne plus financer de nouvelles centrales ou extension de centrales électriques au charbon dans les pays à haut revenus, tels que définis par la Banque Mondiale » et à « introduire progressivement de nouveaux critères d'examen relatifs aux risques climatiques, notamment liés au prix du carbone, sur les clients et produits de la banque. La banque Natixis a arrêté de financer les sociétés dont l'activité repose à plus de 50% sur l'exploitation de centrales électriques au charbon ou de mines de charbon thermique. Engie (ex-GDF Suez) a annoncé de ne plus construire de centrales à charbon.

Selon un rapport du réseau Coal Swarm de septembre 2016, un projet collaboratif rassemblant des chercheurs spécialistes du charbon, de nombreux projets de centrales à charbon ont été abandonnés entre janvier et juin 2016, représentant une réduction de la capacité de 158 GW, soit 14 % des projets, l'équivalent de l'ensemble du parc de centrales à charbon de l'Union européenne (162 GW). L'essentiel de la réduction se situe en Asie de l'Est (-122 GW), en Asie du Sud (-45 GW) et en Asie du Sud-Est (-7 GW). L'analyse par pays montre que l'essentiel de la réduction se situe en Chine (-113 GW) et en Inde (-40 GW). La région Afrique et Moyen-Orient a vu la quantité de projets augmenter de 10 GW. En Europe, le recul des projets au sein de l'UE (-2,4 GW) ne suffit pas à compenser le gonflement du « pipeline » dans les pays non-membres de l'UE (+3,5 GW).

13. Prévue par la partie IV de la Décision, Action renforcée avant 2020, paragraphes 105-132, et partie V, parties prenantes non-Parties, paragraphes 133-136.

Mais le G 20 a déçu en 2016, malgré l'affichage chinois d'un sommet à charbon neutre, en s'avancant peu sur la suppression des subventions au charbon¹⁴. Et, en ratifiant l'Accord de Paris, le ministre polonais de l'environnement a pointé : « La Pologne possède d'importantes ressources en charbon et en lignite. L'Accord de Paris garantit que nous pourrions continuer à utiliser ces ressources ». Et c'est vrai, en tout cas, il ne l'interdit pas....

B. - Les investisseurs

11 - 130 investisseurs institutionnels internationaux ont lancé un appel avant le G20, pour passer à l'acte cette année en ratifiant le texte adopté à la COP21. Un groupe de travail sur la transparence financière en matière de climat, lancé par le gouverneur de la Banque d'Angleterre et président du FSB Mark Carney, et présidé par l'américain Michael Bloomberg, a été lancé. En France, le titre IV de l'article 173 de la loi transition énergétique et son décret d'application introduisent un reporting climat pour les investisseurs : ces textes les obligent à publier des informations sur l'empreinte climatique de leurs portefeuilles, et la manière dont ils comptent s'aligner sur une trajectoire compatible avec les objectifs nationaux et internationaux en matière de climat.

Par ailleurs, s'exprimant sur la finance climat en marge de ce forum, Nizar Baraka, président du comité scientifique de la COP22 a annoncé que « le Maroc propose de mettre en place une plateforme électronique « Fast Track Finance » une sorte de guichet unique qui permettra à tous les pays de connaître les différents fonds existants, les critères d'éligibilité et les possibilités d'accès à ces crédits ».

Après l'initiative de Paris, le Sommet Business & Climat de Londres, en juin 2016, organisé par le Climate Group et We Mean Business, soutenu par la Chambre de commerce internationale, le Global Compact des Nations unies, le Forum économique mondial, WBCSD et EPE – Entreprises pour l'Environnement, réunissant des dirigeants du monde des affaires, du gouvernement et de la finance pour offrir une réelle action sur le climat a publié une feuille de route pour atteindre les émissions nettes « zéro » au cours du prochain demi-siècle. Il démontre comment les stratégies de faibles émissions de carbone sont bonnes pour les affaires et bonnes pour la croissance – et renforce les partenariats nécessaires pour intensifier et accélérer la transition vers les basses émissions de carbone

C. - Le prix du carbone

12 - Selon un rapport de l'OCDE¹⁵, la tarification est efficace à partir de 30 euros, représentant la somme qui correspond à l'estimation basse des coûts climatiques réels.

La France se veut championne au niveau international de la tarification du carbone. Ainsi, Segolène Royal a présenté fin février ses propositions pour donner un prix carbone au niveau européen, avec son coprésident de la coalition pour le leadership en matière de tarification du carbone, Feike Sijbesma, PDG de la société Royal DSM, multinationale de produits nutritionnels et de matériaux basée aux Pays-Bas. Cette coalition appuie « la fixation d'objectifs mondiaux pour la quantité d'émissions assujetties à des systèmes probants de tarification du carbone, afin de porter une ambition collective au cours des dix prochaines années ».

À la veille de la signature de l'Accord de Paris, le Premier ministre canadien, la présidente chilienne, le Premier ministre éthiopien,

le président français, la chancelière allemande, et le président mexicain, de concert avec le président du Groupe de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, la directrice générale du FMI, le gouverneur de la Californie, le maire de Rio de Janeiro, et le secrétaire général de l'OCDE, ont publié une déclaration mettant l'accent sur la tarification du carbone comme une politique des plus efficaces pour réduire les émissions à grande échelle, encourager la croissance verte et créer des emplois verts.

Tous membres de la Coalition pour le leadership en matière de tarification du carbone, qui réunit 24 pays et plus de 90 entreprises mondiales et partenaires stratégiques dans le but d'inciter à l'action sur la tarification du carbone en relevant et en diffusant les meilleures pratiques et en mobilisant l'appui du monde des affaires, ils ont recommandé d'accroître la tarification du carbone en vue de couvrir 25 % des émissions mondiales d'ici 2020 – soit le double du niveau actuel – et d'atteindre 50 % dans les dix années suivantes.

Le même débat a lieu en Europe : pour être à la hauteur des objectifs affichés lors de la COP21 – notamment en tant que membre de la coalition mondiale de la plus « haute ambition », qui plaide pour une limitation du réchauffement global à 1,5°C – l'UE devrait se doter d'un prix du carbone mais beaucoup de pays rechignent comme l'Italie, la Pologne, la République tchèque ou encore la Hongrie.

D. - Un accord sur les émissions de transport aérien

13 - L'aviation est responsable de seulement 2 % du total mondial des émissions aujourd'hui, mais libère directement en haute altitude les GES ; la croissance exponentielle du trafic aérien – avec un doublement du nombre de passagers dans le monde d'ici à 2030 – rendra inévitable un alourdissement de son « bilan GES », estimé à 2,5 milliards de tonnes entre 2021 et 2035.

Le 6 octobre, a été votée une résolution, à sa 39^e assemblée triennale, de l'OACI qui instaure un mécanisme mondial de compensation des émissions de l'aviation internationale, secteur non inclus dans l'Accord de Paris sur le climat. Le transport aérien devient ainsi le premier secteur au monde à s'engager résolument dans la lutte climatique.

Le système entériné propose une démarche graduelle pour mettre en place une « mesure mondiale basée sur le marché » qui se traduira par l'achat de crédits carbone par les compagnies aériennes auprès d'autres secteurs via une Bourse d'échanges.

Et, le 20 octobre, la France semble reculer par rapport à ses annonces, en renonçant à un prix plancher du carbone, afin de ne pas fermer ses dernières centrales à charbon.

Trois phases d'application sont prévues pour limiter d'ici à 2035 les émissions carbone sur les niveaux observés en 2020. La phase-pilote, de 2021 à 2023, démarrera sur une base volontaire des pays membres (tous les pays européens, les États-Unis, la Chine, le Canada, le Japon, les Emirats arabes unis, Singapour, qui représentent plus de 83 % du trafic aérien international), tout comme la suivante, de 2024 à 2026. L'application généralisée sera obligatoire à partir de 2027, sauf pour les pays les plus pauvres, les micro-États et ceux pesant pour moins de 0,5 % du trafic mondial de passagers.

La Russie a qualifié l'objectif du mécanisme d'« irréaliste » et l'Inde comme, dans une moindre mesure, la Chine, a aussi émis des réserves mais ne s'y sont pas opposées.

E. - Un accord des Parties au Protocole de Montréal

14 - Le 15 octobre 2016, les parties au protocole de Montréal ont décidé de réduire la production et la consommation des HFC (hydrofluorocarbures) de 80 % d'ici 2050. Prévu en trois temps, cet accord devrait éviter 72 milliards de tonnes de CO₂ et contribuer pour 0,5° C à la réduction de la température d'ici 2100.

14. « Nous réaffirmons aussi notre volonté à moyen terme de rationaliser et d'éliminer progressivement les subventions inefficaces aux énergies fossiles qui encouragent la surconsommation, tout en reconnaissant la nécessité de soutenir les populations démunies. ».

15. OCDE, « Taux effectif sur le carbone : la tarification du CO₂ à travers les taxes et les systèmes d'échange d'émissions », sept. 2016.

On voit donc que la première année de vie de l'Accord de Paris, jusqu'à son entrée en vigueur, a été aussi riche dans les événements issus d'initiatives qui, faute de consensus international, ont été exclues des termes du Traité. C'est, nous l'avions dit,¹⁶ que cet Accord international est un pari sur l'engagement de la société mondiale dans la lutte contre le changement climatique, une sorte de prise de responsabilité sociale climatique (RSC). D'autant que le temps de l'accélération climatique est arrivé : le rythme des changements climatiques est « inquiétant » et « sans précédent » selon l'Organisation météorologique mondiale dans sa déclaration sur l'état du climat mondial en 2015 : « L'année 2015 restera dans les annales en raison des records de température qui ont été pulvérisés de l'intensité des vagues de chaleur, du caractère exceptionnel des pluies, des ravages causés par la sécheresse et du profil inhabituel de l'activité cyclonique tropicale ». L'Organisation remarque que « actuellement, la Terre est déjà plus chaude de 1 °C

par rapport au début du XX^e siècle. Nous sommes à mi-chemin du seuil critique des 2 °C. Les plans nationaux déjà adoptés pour lutter contre les changements climatiques ne permettront peut-être pas d'éviter une hausse de 3 °C, mais nous pouvons empêcher que se réalisent les scénarios les plus pessimistes en prenant, de toute urgence, des mesures radicales pour réduire les émissions de dioxyde de carbone ». Le secrétaire général de l'OMM ajoute que l'adaptation doit devenir un sujet central : « Parallèlement aux mesures d'atténuation, il est capital de renforcer l'adaptation aux changements climatiques en investissant dans les systèmes d'alerte précoce aux catastrophes, ainsi que dans les services climatologiques, tels que les outils de gestion de la sécheresse, des inondations et les systèmes d'avis de vagues de chaleur et de veille sanitaire » ; c'est le vœu de la future présidence marocaine : mettre au rang de l'atténuation l'adaptation, vitale pour les populations.

Mots-Clés : Environnement et développement durable - Développement durable - Changement climatique - COP22

16. V. note 11.

20 La consécration de l'accueil du préjudice écologique dans le Code civil



François Guy TRÉBULLE,
professeur à l'École de droit de la Sorbonne,
université Paris I Panthéon-Sorbonne

Attendu ou redouté, l'accueil du préjudice écologique dans le Code civil parachève le travail réalisé par la Cour de cassation avec l'arrêt Erika. Il met en place un régime original de réparation en nature qui complète le dispositif issu de la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale.

1 - Après l'arrêt Erika¹, après l'arrêt LPO²... l'accueil dans le Code civil de dispositions relatives à la réparation du préjudice écologique organisé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016³ pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n'est pas une surprise. Pourtant il faut saluer la détermination du sénateur J. Bignon qui est, avec B. Retailleau, à l'origine de l'amendement sénatorial visant à intégrer dans le projet de loi Biodiversité les dispositions de la proposition de loi présentée par le même

B. Retailleau et adoptée à l'unanimité le 16 mai 2013⁴. Dès cette proposition, il s'agissait bien d'inscrire dans le Code civil la responsabilité pour les dommages causés à l'environnement. Elle reprenait certains éléments issus du rapport Lepage sur la Gouvernance écologique⁵, approfondis dans le rapport de la Commission environnement du Club des juristes⁶. Après l'adoption de la proposition par le Sénat en 2013, un rapport, a été remis à la garde des Sceaux par Y. Jégouzo⁷ mais n'avait finalement pas conduit à un projet gouvernemental comme promis alors.

1. Cass. crim., 25 sept. 2012, no 10-82.938 : D. 2012, pan. 2557, obs. F. G. Trébulle ; D. 2012, p. 2673, obs. L. Neyret ; RTD civ. 2013, p. 119, obs. P. Jourdain ; Environnement et dév. durable 2013, étude 2, M. Boutonnet ; Environnement et dév. durable 2013, étude 9, F. G. Trébulle ; Environnement et dév. durable 2013, étude 10, M. Bacache. – B. Parance, *Quand la Cour de cassation vient donner ses lettres de noblesse au préjudice écologique* : Gaz. Pal. 25 oct. 2012, p. 2757.
2. Cass. crim., 22 mars 2016, n° 13-87.650 : JurisData n° 2016-005341 ; JCP G 2016, 647, note M. Bacache ; JCP G 2016, 648, note B. Parance ; Énergie. – Env. – Infrastr. 2016, comm. 45, note A. Simon.
3. L. n° 2016-1087, 8 août 2016 : JO 9 août 2016, texte n° 2.

4. V. Rapp. n° 607 (2014-2015) de M. Jérôme Bignon, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 8 juillet 2015.
5. www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000490.pdf.
6. « Mieux réparer le dommage environnemental » V. Environnement et dév. durable 2012, dossier 1 à 10.
7. Pour la réparation du préjudice écologique, rapport du groupe de travail installé par M^{me} Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, remis le 17 septembre 2013. V. G. J. Martin, *Le rapport pour la réparation du préjudice écologique* : D. 2013, p. 2347. – L. Fonbaustier, *Promouvoir et améliorer la réparation du préjudice écologique* : JCP G 2013, 1006. – B. Parance, *Du*