

LA COP21 : RETOUR SUR UNE CONFERENCE HISTORIQUE

Emmanuel DECAUX¹ et Jean-Marc THOUVENIN²

Au lendemain de la déclaration du Président Donald Trump annonçant officiellement le 1^{er} juin 2017 que son administration ne tiendrait pas les engagements souscrits par les Etats-Unis à l'issue de la COP 21, où la diplomatie américaine – à travers le secrétaire d'Etat John Kerry ou l'ancien vice-président Al Gore, prix Nobel de la paix, comme le président Barack Obama - avait joué un rôle particulièrement actif, il est opportun de revenir sur cette conférence sans précédent, afin de mieux saisir la profondeur de la réaction mondiale à cette annonce aussitôt et presque partout ressentie comme potentiellement désastreuse.

Car, à dire vrai, il n'est pas certain que la dynamique et les espoirs créés par l'Accord de Paris se briseront sur l'écueil républicain. D'abord, sans doute, parce que l'Amérique n'est pas d'un seul tenant. Très nombreux sont les hommes et les femmes de bonne volonté dans ce pays, y compris des responsables d'Etat – à commencer par la Californie et l'Etat de New York – ou de grandes métropoles, des dirigeants d'entreprises multinationales – comme l'actuel secrétaire d'Etat Rex Tillerson, lorsqu'il était à la tête d'ExxonMobil – ou de grandes fondations, qui avaient assumés des engagements volontaires et refusent d'abandonner le nécessaire combat contre le réchauffement climatique. Dès le 2 juin 2017, l'ancien maire de New York, Michael Bloomberg, qui est l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les villes et le changement climatique, a annoncé que sa fondation compenserait, le cas échéant le défaut de contribution annuelle des Etats-Unis au budget de fonctionnement de la Conférence-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui était à hauteur de 15 millions de dollars.

Pour justifier sa décision, le président Trump a opposé de manière dérisoire les intérêts des habitants de Pittsburgh et ceux de Paris, alors que ce qui est en cause c'est tout autant ceux de la Nouvelle-Orléans, de Miami ou de New-York menacés ces dernières années par les flots.

¹ Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon Assas

² Professeur à l'Université Paris Ouest

L'avenir des Etats-Unis n'est dans le charbon, comme au XIX^{ème} siècle, mais dans les nouvelles technologies, où une révolution schumpeterienne ouvrait aux entreprises américaines de nouveaux marchés. Le pari de la COP 21 était justement qu'une prise de conscience collective des enjeux globaux pour tous les continents, les pays les plus riches comme les Etats insulaires les plus menacés, devait déboucher sur une mobilisation à long terme et une stratégie « gagnant-gagnant », en réconciliant l'intérêt bien compris de chacun et la solidarité avec les générations futures.

Dans une certaine mesure, la complexité juridique des « accords » de Paris, fait à la fois leur faiblesse, puisqu'à la demande de l'administration Obama, il s'agit d'un accord en forme simplifiée qui avait échappé au contrôle du Sénat, mais aussi leur force, dans la mesure où il est très difficile de « détricoter » un ensemble d'engagements volontaires, d'obligations collectives, d'échéances programmées et de principes généraux, s'inscrivant dans la durée. Certes, la soudaine embardée des Etats-Unis peut briser la dynamique apparue à Paris et confirmée à Marrakech, surtout si ce geste désinvolte était imité, par une sorte d'effet d'aubaine pour d'autres Etats « décomplexés », qui rejoindraient ainsi la Syrie et le Nicaragua dans un isolement qui n'a rien de splendide, mais les premières réactions de l'Union européenne et du Canada, de la Chine et de l'Inde montrent bien que les responsabilités assumées en 2015 sortent renforcées du défi américain. D'ores et déjà, cette absence de leadership des Etats-Unis, qui va de pair avec la remise en cause des fondements de l'OTAN, a des conséquences géopolitiques aussi importantes pour ce début de XXI^{ème} siècle qu'a pu en avoir le refus de ratifier le traité de Versailles et de participer à la SDN puis l'isolationnisme de l'entre-deux-guerres, jusqu'à l'engagement stratégique du président Roosevelt au nom des quatre libertés qui sont à la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il n'y a que Mme Ségolène Royal pour croire de manière assez absurde que face au retrait des Etats-Unis, « *la meilleure mesure serait sans doute que le Conseil de sécurité de l'ONU soit compétent pour demander des comptes aux pays qui ne respectent pas ces accords* » (*Journal du dimanche*, 4 juin 2017) – en oubliant au passage le poids du veto américain – elle qui pensait il y a deux ans – pendant que Laurent Fabius mobilisait tous les outils de la diplomatie multilatérale – que les Nations Unies, de par leur lenteur, n'étaient pas adaptés aux enjeux d'une négociation globale comme la COP 21.

Mais, aujourd'hui, l'élan mondial impulsé par la COP 21 pour la mise en place d'un nouveau modèle de développement durable est bien trop fort, bien trop profond, pour se briser sur

l'opposition « politique » des derniers lobbyistes des énergies fossiles, de climato-sceptiques en chambre ou de créationnistes adeptes du « après moi, le déluge ».

C'est pour contribuer à faire voir cet élan que l'on a souhaité se replonger dans l'ambiance intellectuelle qui existait durant les mois qui ont immédiatement précédé la COP 21. A ce moment, apparaissaient clairement aussi bien les causes de l'urgence qu'il y avait à tenter de changer de paradigme que les moyens d'enclencher le processus vertueux grâce à la Conférence de Paris. L'Association égyptienne des juristes francophones, qui est la branche égyptienne de l'IDEF, a en effet organisé un colloque international qui s'est tenu au Caire, du 24 au 26 octobre 2015, avec le soutien de l'ambassade de France.

Nous remercions l'AEJF, et tout particulièrement son président, M. Taïmour Mustafa Kamel, premier vice-président de l'IDEF, d'avoir bien voulu que notre revue publie les moments clés de cette rencontre de juristes et de scientifiques qui a constitué une étape importante de la mobilisation des deux rives de la Méditerranée pour le succès de la conférence, au moment où les difficultés et les incertitudes impliquaient de redoubler d'efforts.

Dans son discours d'ouverture, M. Mustafa Kamel, mesurant le chemin qu'il restait à parcourir, déclarait en effet :

« Au moment où les crises politiques et les conflits armés se multiplient à travers le monde, notamment au Proche-Orient, il est important que la communauté internationale puisse se retrouver sur des valeurs partagées et des politiques communes, en retrouvant des raisons d'espérer. Tout en réagissant aux situations d'urgence, aux enjeux à court terme, les leaders internationaux, réunis à New York pour l'ouverture de l'Assemblée générale, ont voulu inscrire leur action politique dans le long terme, en investissant dans l'avenir, autour d'un véritable programme d'action pour sauver la planète et créer un monde plus juste et plus solidaire. 70 ans après la création de l'Organisation des Nations Unies, l'idéal de la Charte de 1945 est plus nécessaire que jamais ».

Les Nations Unies ont-elles-mêmes soigneusement préparé les grandes échéances de l'année 2015. Comme l'avait souligné le Secrétaire général, Ban Kin Moon, dans la feuille de route esquissée en décembre 2014, trois grandes échéances s'enchaînent étroitement :

- la Conférence internationale sur le financement du développement qui a lieu avec succès en juillet 2015 en Ethiopie et a vu l'adoption de l'*Addis Ababa Action Agenda*, même si les enjeux du financement de la transition climatique restent immenses ;

- le Sommet de New York sur le développement durable qui a permis de définir « les objectifs du développement durable » dans le cadre du nouvel agenda 2015-2030, prenant la suite de l'agenda du Millénaire, avec les « objectifs du millénaire pour le développement » qui couvrait les années 2000-2015. Le document adopté par le Sommet, sur la base du consensus de l'Assemblée générale, porte un titre particulièrement ambitieux : *Transformer notre monde : Le programme de développement durable à l'horizon 2030*.

- Reste la dernière échéance, avec le rendez-vous décisif de la 21^e Conférence des Etats Parties (COP21) de la Convention cadre des NU sur le changement climatique. En étroite coopération avec le Pérou, la France a été particulièrement active dans la préparation méthodique de cet événement. Un groupe de travail *ad hoc* a déjà élaboré un « projet d'accord » d'une vingtaine de pages, sous forme d'un *non-paper* des coprésidents en date du 5 octobre 2015. Reste à transformer l'essai, lors de la conférence de Paris.

Tous les Etats sont concernés, des grandes puissances aux pays les plus menacés : Dès l'été, les Etats-Unis et la Chine se sont engagés dans une déclaration conjointe, augurant bien des suites des négociations préparatoires. Tout récemment un groupe de 20 Etats particulièrement vulnérables le « V 20 » s'est constitué en marge de la réunion annuelle du FMI, à l'initiative des Philippines.

Mais au-delà, c'est la société civile qui s'est engagée, à travers les plus hautes autorités morales, spirituelles ou religieuses, en mettant l'accent sur les droits des plus vulnérables, les premiers à être affectés par les menaces climatiques. L'enjeu, en effet, ne concerne pas seulement « les

générations futures », il concerne dès maintenant tous les pays du monde et chacun des habitants de cette planète. Le long terme est devenu lui aussi une urgence. Il en va, comme le souligne, le document adopté lors du Sommet des Nations Unies de questions cruciales « pour l'humanité et la planète ».

Le Colloque du Caire était ainsi magistralement ouvert, et des débats se sont ensuite tenus deux jours durant, réunissant spécialistes du climat, experts africains en charge de mettre en œuvre des solutions de développement durable sur le terrain, diplomates, et juristes. La sélection de communications qui en résultent – nous n'avons conservé que les communications juridiques – reflètent bien la profondeur des préoccupations comme des attentes qui étaient alors partagées par tous, en élargissant la problématique à des questions cruciales pour la Méditerranée comme celle des migrations qui trouvent toute leur place dans une revue consacrée aux droits fondamentaux. Il était d'autant moins question de faire un bilan juridique, *a posteriori*, des accords de Paris, que d'excellentes études ont déjà été publiées. Notre objectif était au contraire de retrouver ce moment d'espoir collectif où toutes les planètes semblaient s'aligner.

On trouvera ces interventions, de nature différente dans l'ordre suivant – qui ne reflète pas nécessairement l'ordre dans lequel elles ont été prononcées durant le Colloque du Caire :

- L'ambassadeur Stéphane Gompertz, Ambassadeur itinérant climat pour l'Afrique et le Moyen Orient, « *les enjeux diplomatiques de la COP 21* ».

- Claudio Zanghi, Professeur émérite de droit international, Université La Sapienza de Rome, « *La crise des migrations en Méditerranée* »,

- Leila Lankarani, Professeur de droit public, Université de Franche-Comté, « *La responsabilité sociétale des entreprises en matière de changement climatique* ».

- Yves Petit, Professeur à l'Université de Lorraine, Faculté de Droit de Nancy, « *les défis de la gouvernance internationale du climat et le multilatéralisme* ».

- Jean-Marc Thouvenin, Professeur à l'Université Paris Ouest « *les enjeux financiers de la lutte contre le réchauffement climatique* ».

Enfin, les conclusions générales du Colloque du Caire donnent à voir l'état d'esprit dans lequel se trouvait la communauté scientifique quelques semaines avant la tenue de la Conférence de Paris.