Gouvernance de la CCNUCC : Comprendre la prise de décision en matière de climat
Legal Response International / Document d'information et document explicatif

La réponse intergouvernementale au changement climatique repose sur l'un des systèmes de gouvernance les plus complexes du droit international, une architecture qui englobe plusieurs organes institutionnels facilitant et soutenant l'action climatique mondiale parmi 198 pays. Comprendre le fonctionnement de ce système et les interactions entre ses différents organes est essentiel pour une participation efficace aux négociations climatiques.

Dans cette note, l'expression « système de gouvernance de la CCNUCC » est employée comme raccourci pour désigner le système à trois traités que constituent la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), le Protocole de Kyoto (1997) et l'Accord de Paris (2015), ainsi que l'architecture institutionnelle qui leur est commune. Lorsqu'il est fait référence spécifiquement au traité de 1992, la présente note utilise les termes « la Convention » ou « la CCNUCC ». Le terme « COP » est employé comme raccourci pour désigner la Conférence des Parties à la Convention lorsque le contexte le rend clair, conformément à l'usage courant dans les négociations sur le climat.

1. L'architecture à trois voies et ses interconnexions

Le système de gouvernance de la CCNUCC est passé d'une structure à une seule voie, en vertu de la Convention de 1992, à un système à trois voies suite à l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997 et de l'Accord de Paris en 2015. Bien que chaque voie dispose de son propre organe directeur doté d'une autorité sur son instrument juridique respectif, l'interconnexion de ces régimes implique que ces organes partagent une infrastructure essentielle et doivent se coordonner sur des mandats qui se chevauchent. À cette fin, ils partagent fréquemment leurs décisions ou font référence à celles des autres.

La **Conférence des Parties (COP)** fait office d'organe décisionnel suprême pour la Convention elle-même. Instituée en vertu de l'article 7 de celle-ci, elle regroupe les 198 Parties et se réunit chaque année pour examiner sa mise en œuvre et prendre les décisions nécessaires à la réalisation de ses objectifs. La COP assure la supervision de toutes les institutions de la Convention et peut créer de nouveaux organes subsidiaires par le biais de décisions formelles. Elle agit également en tant que réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CMP) et de réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA).

La **Conférence des parties agissant en tant que réunion des parties au Protocole de Kyoto (CMP)** fonctionne conformément à l'article 13 du Protocole, et seules ses 192 Parties participent aux décisions. Le CMP exerce son autorité sur les mécanismes de flexibilité du Protocole, notamment le Mécanisme de développement propre, la mise en œuvre conjointe et l'échange de quotas d'émission. Il est important de noter que le CMP repose sur les mêmes organes subsidiaires que la COP, ce qui exige une coordination rigoureuse sur les questions techniques qui concernent les deux instruments. À l'issue de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto en 2020, le CMP traite désormais d'affaires limitées, principalement axées sur la liquidation du Mécanisme pour un développement propre et le transfert définitif du Fonds d'adaptation, qui sera exclusivement dédié à l'Accord de Paris.

La **Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA)**, établie en vertu de l'article 16 de l'Accord, supervise la mise en œuvre pour ses 195 Parties. Les relations du CMA avec les institutions existantes illustrent la complexité de la gouvernance à plusieurs niveaux : la plupart des organes constitués – notamment le Comité d'adaptation, le LEG, le TEC, le CTCN, le CGE, le Comité permanent des finances et le Comité d'experts de Katowice – servent désormais à la fois la Convention et l'Accord de Paris, et rendent compte à la fois à la COP et au CMA. Le CMA supervise également le Fonds d'adaptation conjointement avec le CMP (jusqu'à ce que le Fonds soit entièrement transféré du Protocole de Kyoto à l'Accord de Paris), et a établi des institutions spécifiques à l'Accord de Paris telles que le Comité de mise en œuvre et de respect de l'Accord de Paris, distinctes du Comité de respect du Protocole de Kyoto.

Bien que les trois organes directeurs continuent à se réunir, leurs rôles opérationnels ont considérablement évolué. L'Accord de Paris est devenu le principal instrument de l'action climatique internationale, le CMA gérant la grande majorité des négociations de fond sur l'atténuation, l'adaptation, le financement et la mise en œuvre. L'ordre du jour du CMP s'est considérablement réduit depuis la fin de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto en 2020, se limitant désormais en grande partie aux questions administratives liées aux mécanismes hérités du Protocole. La COP conserve son rôle fondamental au titre de la Convention, traitant de questions antérieures ou extérieures au cadre de l'Accord de Paris, même si bon nombre de ses fonctions s'exercent désormais en coordination avec les processus du CMA ou y ont été intégrées. Cette évolution témoigne du consensus international autour de l'Accord de Paris comme cadre opérationnel de l'action climatique, tout en préservant l'architecture juridique formelle du système des trois traités.

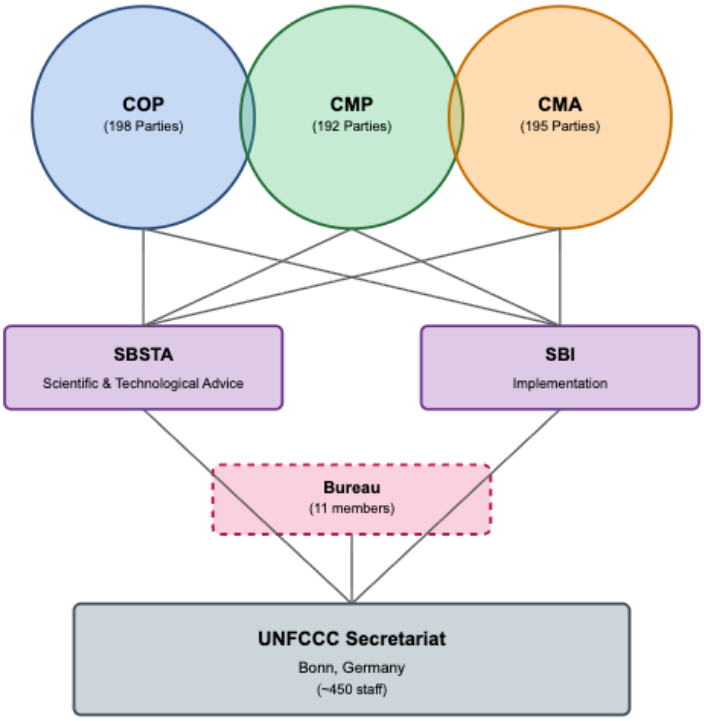
Les trois organes directeurs se réunissent simultanément lors des conférences annuelles de fin d'année sur le climat, et tiennent généralement des séances plénières communes par souci d'efficacité, tout en conservant des processus décisionnels distincts. La pratique des « décisions miroirs » s'est développée : la COP et le CMA (et parfois aussi le CMP) adoptent des textes très similaires afin de garantir la cohérence sur les questions transversales. Par exemple, la COP et le CMA prennent des décisions parallèles sur la finance, le transfert de technologies, le renforcement des capacités et d'autres questions qui les concernent tous deux. Les décisions relatives au budget du Secrétariat requièrent l'approbation des trois organes directeurs, puisqu'ils partagent le secrétariat et les organes subsidiaires. Lorsqu'une même question requiert l'intervention de plusieurs organes, la Présidence organise généralement un examen séquentiel—d'abord dans les organes subsidiaires compétents pour tous les domaines, puis dans la COP, suivie du CMA et, le cas échéant, du CMP, préservant ainsi l'autonomie juridique.

Présidence de la COP

La coordination de ces négociations complexes et sur plusieurs voies incombe principalement au Président de la COP, qui joue un rôle essentiel dans l'orientation des conférences annuelles sur le climat. La présidence de la COP est assurée à tour de rôle par l'un des cinq groupes régionaux des Nations Unies (Groupe africain, Groupe Asie-Pacifique, Groupe Europe orientale, Groupe Amérique latine et Caraïbes (GRULAC) et Groupe Europe occidentale et autres (WEOG)), les pays membres de chaque groupe régional décidant quel

pays accueillera la conférence. Ce système de rotation garantit une représentation géographique équitable. Le Président de la COP, généralement un haut responsable gouvernemental du pays hôte, est chargé de mener les négociations. Le rôle du Président consiste notamment à collaborer étroitement avec le Secrétariat et le Bureau de la COP pour élaborer les ordres du jour provisoires, à faciliter les discussions et la recherche de consensus entre les parties, à convoquer des consultations ministérielles et des groupes d'« Amis du Président » lorsque les négociations sont au point mort, et enfin, à adopter les décisions par consensus. La présidence est d'un an, bien qu'une collaboration entre des Présidents soit courant (telles que la troïka COP28-COP29-COP30) afin de maintenir la dynamique sur les questions prioritaires lors de plusieurs conférences.

Diagram 1: UNFCCC Main Governance Architecture



2. Organes subsidiaires comme passerelles technico-politiques

Les deux organes subsidiaires permanents sont simultanément au service des trois voies de gouvernance, partageant des fonctions et des pratiques communes tout en conservant des mandats distincts. Les deux organes élaborent des projets de décision soumis à l'examen des organes suprêmes, qui peuvent les adopter, les modifier ou poursuivre les négociations en fonction du consensus politique. Ils mettent en place des groupes de contact présidés conjointement par un représentant d'un pays développé et un représentant d'un pays en développement, garantissant ainsi un leadership équilibré, et supervisent les travaux méthodologiques qui deviennent contraignants une fois adoptés par les organes directeurs.

L’**Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA)**, créé en vertu de l’article 9 de la Convention, fournit des orientations scientifiques et technologiques aux organes directeurs. Les travaux du SBSTA alimentent directement la prise de décision politique par le biais de plusieurs mécanismes. Le SBSTA collabore avec le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'évolution du climat afin d'apporter une contribution scientifique aux négociations, en demandant des rapports spéciaux et en organisant des ateliers conjoints. L’organe supervise également les travaux méthodologiques qui deviennent contraignants une fois adoptés par les organes directeurs, tels que les lignes directrices pour l'inventaire des gaz à effet de serre et les méthodologies des marchés de carbone.

L'**Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI)** créé en vertu de l’article 10, contribue à l’évaluation et à l’examen de la mise en œuvre sur les trois voies. Le SBI constitue l’interface principale entre la mise en œuvre nationale et le contrôle international. Il examine les communications nationales et les rapports de transparence biennale, et identifie les lacunes et les besoins afin d’éclairer les décisions relatives à l’octroi d’un soutien. Le SBI coordonne les travaux des organes de renforcement des capacités, en veillant à ce que les recommandations du Comité de Paris sur le renforcement des capacités soient conformes aux programmes d’assistance technique du Groupe consultatif d’experts en matière de rapports et de transparence.

Les organes subsidiaires se réunissent deux fois par an—lors des conférences annuelles sur le climat de fin d'année et lors des réunions intersessionnelles de mi-année à Bonn. Leurs programmes de travail, établis par les décisions des COP, s'étendent souvent sur plusieurs années et font l'objet de rapports d'étape réguliers. Les points communs inscrits à l'ordre du jour des SBI et des SBSTA traitent de questions transversales telles que l'agriculture, le genre, le transfert de technologies et l'Action pour l'autonomisation climatique, nécessitant des approches coordonnées sur les plans technique et de la mise en œuvre.

De manière essentielle, les organes subsidiaires s’engagent à effectuer un travail préparatoire pour les organes directeurs, en réalisant le travail préparatoire et en gérant la complexité technique qui, autrement, submergerait ces forums plus politiques. Ils mettent en place des groupes de contact présidés conjointement par un représentant d'un pays développé et un représentant d'un pays en développement, garantissant ainsi un leadership équilibré. Ces groupes de contact peuvent donner lieu à des consultations informelles et à des groupes dérivés, mais tout texte doit être soumis à une réunion plénière de l'organe subsidiaire compétent avant d'être présenté à la COP, au CMP ou au CMA. Les organes subsidiaires concluent leurs travaux en adoptant des « conclusions » (qui peuvent être substantielles ou se contenter de constater les progrès accomplis) et peuvent également transmettre des « projets de décision » à l'adoption par les organes directeurs. En cas d'impossibilité de parvenir à un consensus, les conclusions des SB peuvent se limiter à indiquer que les discussions se poursuivront lors de la session suivante, les points litigieux étant souvent consignés dans des notes informelles ou des résumés établis conjointement par les présidents.

Outre les organes subsidiaires permanents, les organes directeurs mettent périodiquement en place des groupes de travail spécifiques pour mener des négociations ciblées sur des questions précises. Parmi les exemples récents, citons le Programme de travail spécifique

sur le Nouvel objectif collectif quantifié relatif au financement climatique (NCQG, prévu par la décision 9/CMA.3), qui a mené des négociations intensives de 2022 à 2024, aboutissant à l'adoption du NCQG lors de la COP29, et le Comité de transition sur les pertes et dommages (prévu par la décision 2/CMA.4), qui a élaboré le cadre institutionnel du nouveau Fonds pour les pertes et dommages en 2023. Ces mécanismes, dont la durée est limitée, permettent des négociations ciblées sur des questions complexes, tout en rendant compte à la COP, au CMP ou au CMA qui les a institués.

3. Le système du bureau et du secrétariat : Coordination entre les sessions

Le Bureau de la COP assure une coordination essentielle entre les sessions officielles de négociation. Contrairement aux organes subsidiaires établis par la Convention, le Bureau tire son autorité du projet de Règlement intérieur et non de la Convention elle-même et ni la Convention ni le Règlement ne définissent ses fonctions spécifiques. En lieu et place, le rôle opérationnel du Bureau s'est développé par la pratique et les décisions de la COP, qui ont fourni des orientations sur ses responsabilités en matière de coordination.

Le Bureau de la COP compte onze membres dont le Président de la COP, sept Vice-Présidents, un Rapporteur et les Présidents du SBSTA et du SBI. Chacun des cinq groupes régionaux des Nations Unies (Groupe africain, Groupe Asie-Pacifique, Groupe Europe orientale, Groupe Amérique latine et Caraïbes (GRULAC) et Groupe Europe occidentale et autres (WEOG)) est représenté par deux membres, un siège étant réservé aux petits États insulaires en développement. Les membres sont généralement élus pour un mandat de deux ans. Le Bureau supervise l'élaboration des ordres du jour provisoires et l'organisation des sessions, et fournit des orientations intersessionnelles au secrétariat. Les mêmes personnes constituent le Bureau pour l'Accord de Paris et le Protocole de Kyoto, la participation aux décisions spécifiques étant limitée aux représentants des parties à l'instrument concerné – un arrangement pragmatique qui assure la coordination tout en respectant les distinctions juridiques entre les instruments.

Les Bureaux des organes subsidiaires conservent leurs propres structures de direction, avec un Président, un Vice-président et un Rapporteur, chacun généralement élu pour un mandat de deux ans, en coordination avec le Bureau de la COP afin d'assurer une planification cohérente des sessions.

Le Secrétariat

Le secrétariat de la CCNUCC, établi en vertu de l'article 8 de la Convention et basé à Bonn, en Allemagne, assure le service des trois organes conventionnels et de leurs institutions subsidiaires. Dirigé par un secrétaire exécutif nommé par le Secrétaire général de l'ONU avec l'approbation de la COP, le secrétariat remplit de multiples fonctions essentielles : il fournit un soutien logistique et technique aux sessions, élabore la documentation et les rapports de synthèse, facilite la communication entre les parties, tient à jour la liste des experts pour les examens techniques et gère les aspects financiers et institutionnels. Le secrétariat opère sous l'égide de la COP, du CMP et du CMA, mettant en œuvre leurs décisions tout en préservant sa neutralité dans les négociations. Son rôle dépasse le simple soutien administratif et s'étend au travail de fond, notamment à l'élaboration de documents

techniques, à la compilation et à la synthèse des communications des parties, ainsi qu'au soutien aux travaux des organes constitués. La capacité du secrétariat à être au service de plusieurs organes de la CCNUCC simultanément tout en conservant une neutralité politique en fait une pièce maîtresse du fonctionnement du système de la CCNUCC.

4. L'établissement de l'ordre du jour et le processus de prise de décision : Des propositions à l'adoption

Le traitement des questions au sein des organes de la CCNUCC suit des procédures et des pratiques établies qui visent à trouver un équilibre entre inclusivité et efficacité. Celles-ci sont basées sur un projet de règlement intérieur (FCCC/CP/1996/2), qui n'a jamais été formellement adopté, en raison d'un différend sur le projet d'article 42 relatif au vote. En pratique, la COP applique le projet de règlement intérieur à chaque session, à l'exception du projet d'article 42. L'absence d'adoption du règlement intérieur, et notamment d'une règle de vote, signifie que la quasi-totalité des décisions nécessite un consensus plutôt qu'un vote à la majorité.

Diagram 2: Decision-Making Process Flow

Élaboration et adoption de l'agenda

Les organes directeurs ont chacun leur propre agenda. Ceux de la COP et du CMA comprennent plusieurs points communs (notamment des questions transversales

essentielles telles que le financement, le transfert de technologie, le renforcement des capacités, les mesures de réponse), mais aussi des points spécifiques au mandat de chaque organe (par exemple, le NCQG, les mécanismes de l'article 6 et le Global Stocktake font partie du travail du CMA, mais pas de celui de la COP).

Les ordres du jour provisoires sont préparés par le secrétariat en accord avec le président, conformément aux articles 9 à 16 du projet de règlement intérieur (FCCC/CP/1996/2). L'ordre du jour provisoire comprend les points permanents prescrits par l'organe compétent, les points des sessions précédentes qui n'ont pas été conclus, les propositions des parties et les points maintenus en suspens (ceux qui figuraient dans un ordre du jour antérieur et qui sont maintenant suspendus, car il n'y a pas d'accord pour les discuter ou les supprimer). Il est devenu courant que les parties présentent de nouveaux points à l'ordre du jour après la diffusion de l'ordre du jour provisoire (au moins six semaines avant la session), et que ces points soient inclus dans un document supplémentaire.

Faute d'accord sur le vote, l'ordre du jour doit être adopté par consensus. Cela a souvent donné lieu à des « batailles d'ordre du jour » au début des sessions, ce qui a retardé le début des procédures. Les différends concernant l'ordre du jour sont généralement réglés par la présidence en modifiant le libellé ou la place d'un point, ou en garantissant qu'une question sera examinée de manière informelle, même si elle n'est pas inscrite à l'ordre du jour.

La COP attribue généralement des points aux deux organes subsidiaires pour qu'ils les examinent, conformément à leur mandat. Pour les questions particulièrement sensibles, le président de la COP peut choisir de lancer des consultations dans le cadre de la COP elle-même, menées soit par la présidence, soit par un délégué de haut rang (généralement un membre du bureau de la COP).

Des résultats de l'organe subsidiaire aux décisions de la COP.

Une fois qu'un point de l'ordre du jour est attribué à un organe subsidiaire, le processus suit différentes étapes :

1. **Considération initiale** : Le président de l'organe subsidiaire présente le point en séance plénière, en établissant généralement un groupe de contact.
2. **Groupes de contact et consultations informelles** : Les groupes de contact se réunissent en séance publique pour débattre de la question et élaborer un projet de texte, toutes les parties intéressées pouvant participer et les interventions étant officiellement enregistrées. L'élaboration du texte s'appuie sur différentes sources : les documents de synthèse soumis par les parties avant les négociations, les propositions du secrétariat et les nouvelles propositions introduites au cours des discussions. Lorsque les positions restent éloignées ou que des détails techniques doivent être affinés, les co-facilitateurs peuvent organiser des consultations informelles, c'est-à-dire des réunions plus restreintes, en coulisses, entre les délégations les plus intéressées. Bien qu'il n'y ait pas de règle stricte pour distinguer ces formats, les consultations informelles impliquent généralement un groupe plus restreint et peuvent aller de réunions programmées mais à huis clos dans des salles

annexes à des discussions ad hoc autour d'un café, ce qui offre une certaine flexibilité pour des compromis exploratoires. Il peut s'agir de consultations informelles (qui restent de plus en plus souvent ouvertes aux observateurs, sauf si un nombre important de parties s'y oppose), de « réunions informelles » (fermées même aux délégués des parties qui ne négocient pas) ou d'autres types de cadres informels (par exemple, les groupes de rédaction). Tout au long des négociations, les parties et les facilitateurs peuvent introduire des propositions non officielles dits « non-papiers » (« non-papers ») ou des papiers dits « de salle de conférence » (« Conference Room Papers », CRP) contenant de nouvelles propositions textuelles. Les co-facilitateurs compilent souvent l'évolution des positions dans des « notes informelles » qui permettent de suivre les progrès réalisés. Comme elles n'ont pas de statut officiel, elles tendent à être plus acceptables pour les négociateurs qui ne veulent pas faire de compromis trop tôt.

3. **Progression du texte** : Les projets de conclusions des groupes de contact sont renvoyés à l'organe subsidiaire. En cas d'accord, ils peuvent contenir des projets de décisions transmis à la COP/CMP/CMA. Les points litigieux peuvent donner lieu à des conclusions dites de procédure qui se contentent de noter que les discussions se poursuivront.
4. **COP/CMP/CMA:** Lorsque les négociations n'atteignent pas un stade permettant de produire un projet de décision à soumettre à la COP/CMP/CMA, ces négociations seront poursuivies dans le cadre des séances de chacun de ces organes, pendant la deuxième semaine de la COP.
5. **Élévation au niveau politique** : Lorsque les négociations techniques piétinent ou s'approchent des seuils politiques, les questions sont soulevées par le biais de processus soigneusement calibrés. Le président de la COP/CMA/CMP (ou les paires ministérielles désignées) organise des consultations informelles avec les parties clés, souvent identifiées par le Bureau en consultation avec les coordinateurs régionaux. Ces consultations peuvent aboutir à la formulation par la présidence d'un projet de décision reflétant l'évaluation par la présidence des positions de compromis potentielles. Le processus d'élaboration de ces textes est politiquement délicat : la publication prématurée d'un tel texte peut cristalliser l'opposition, tandis qu'une attente trop longue peut ne pas laisser suffisamment de temps pour procéder aux ajustements nécessaires. Les présidences consultent généralement de manière approfondie les groupes de parties, le Bureau et le secrétariat avant d'introduire ces textes, qui sont diffusés sous la forme de documents numérotés en salle de conférence ou de notes informelles destinées à susciter une première réaction de la part des parties. Si la réception est négative, la présidence peut retirer ou réviser le texte ; si elle est prudemment positive, elle procède à un examen formel. Les groupes des « amis du président », de petites consultations sur invitation seulement avec 15 à 25 négociateurs clés représentant des intérêts différents, constituent un forum pour tester les compromis avant de les diffuser plus largement. Ces groupes fonctionnent dans la plus stricte confidentialité, sans archives officielles, ce qui permet aux parties d'explorer leurs positions sans s'engager publiquement. Le texte issu de ces consultations politiques est présenté en séance plénière par la présidence, qui lance un appel à l'adoption « dans un esprit de compromis », souvent à la fin des conférences, lorsque la pression en faveur d'un accord est la plus forte.

6. **Adoption finale** : La présidence propose des projets de décision à l'adoption en séance plénière formelle, généralement la dernière séance plénière, pour les questions politiques clés. Le coup de marteau du président marque l'adoption par consensus. Les décisions adoptées reçoivent des numéros permanents (par exemple, la décision 1/CMA.5) dans le rapport de la session.

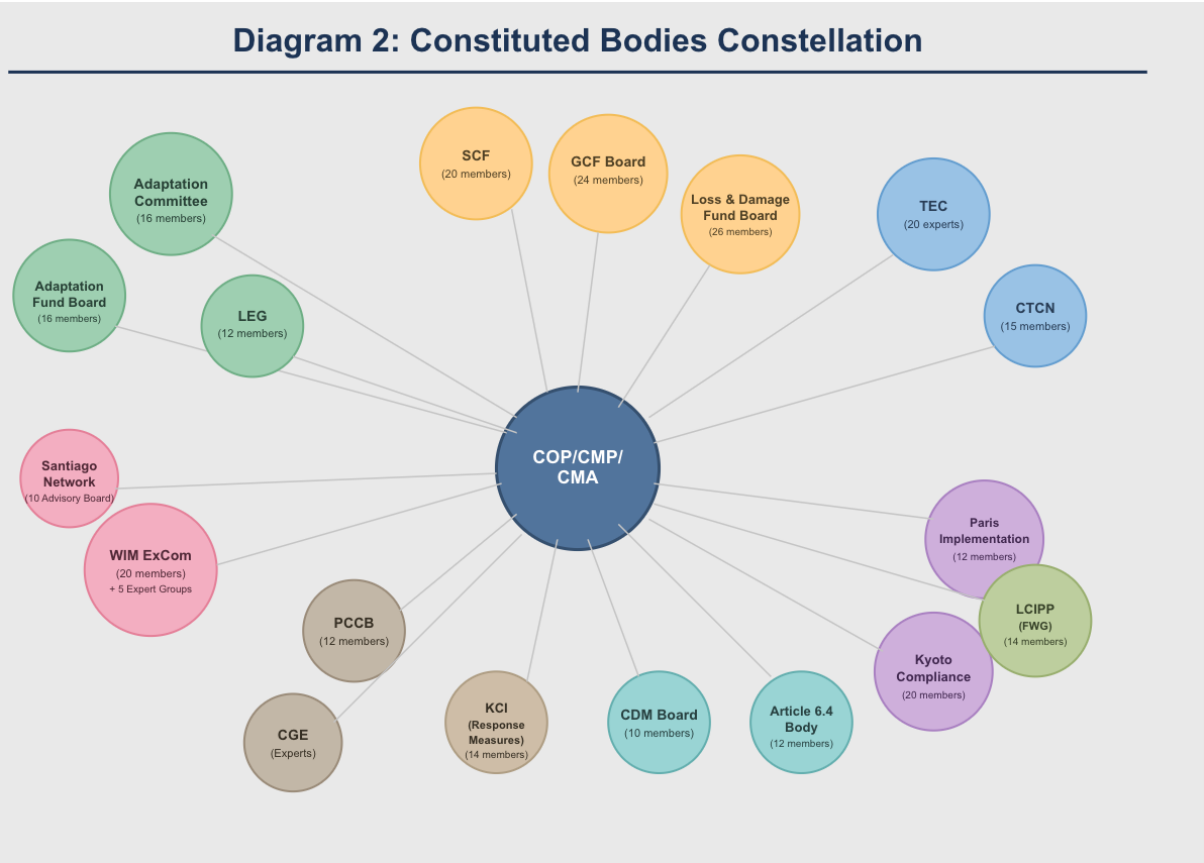
Participation des observateurs et transparence

La CCNUCC prévoit l'admission d'organisations des Nations unies, d'agences spécialisées des Nations unies, d'organisations intergouvernementales (OIG) et d'organisations non gouvernementales (ONG) en tant qu'observateurs, à condition qu'ils soient « qualifiés dans les domaines visés par la Convention » (article 7.6). Ces derniers se divisent en circonscriptions, coordonnées par des points focaux. Ces groupes sont passés de trois lors de la première COP en 1995 (BINGO (entreprises), ENGO (environnement) et LGMA (gouvernements locaux)) à neuf aujourd'hui (avec IPO (peuples indigènes), RINGO (recherche), TUNGO (syndicats), WGC (femmes et égalité des sexes), YOUNGO (jeunes) et agriculteurs). Ceux-ci reflètent les neuf « grands groupes » identifiés par l'Agenda 21, adopté lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992.

Les observateurs ont accès à la plénière et généralement aux groupes de contact, mais pas aux consultations informelles, bien que les « informels ouverts » offrent de plus en plus de transparence. La participation à un segment de haut niveau nécessite une inscription spéciale, avec des créneaux d'intervention attribués par les circonscriptions. Si les observateurs peuvent intervenir à l'invitation de la présidence ou du président et soumettre des déclarations écrites et des propositions, ils ne participent pas à la prise de décision, qui reste la prérogative exclusive des gouvernements des parties.

Le **partenariat de Marrakech pour une action climatique mondiale** crée un pont entre le processus formel de la CCNUCC et l'action des parties prenantes non parties. Les champions de haut niveau, nommés par les présidences entrantes et sortantes de la COP, facilitent cette interface. Leurs travaux alimentent les processus d'examen technique supervisés par le SBSTA et le SBI, tandis que les résultats des événements de l'action climatique mondiale visent à influencer les décisions de la COP en matière de renforcement de l'ambition.

5. **Organes constitués : Fonctions spécialisées au sein du système**



Les organes constitués fonctionnent avec des mandats spécifiques tout en entretenant des relations complexes de rapport et de coordination avec d'autres parties du système de gouvernance. Chacun d'entre eux possède sa propre structure de gouvernance, avec un nombre déterminé de membres représentant les groupes régionaux et autres. Au-delà de ces organes constitués, la COP crée des groupes de travail ad hoc à durée limitée pour traiter des mandats spécifiques (comme le groupe de travail ad hoc sur l'Accord de Paris qui a fonctionné de 2016 à 2018 en coordonnant son entrée en vigueur) et d'autres arrangements temporaires tels que des comités de haut niveau ou des dialogues d'experts en fonction des besoins.

L'architecture d'adaptation

Les organismes axés sur l'adaptation montrent comment les institutions spécialisées interagissent au sein d'un système plus large. Le **comité d'adaptation**, établi par la décision 1/CP.16 et désigné par la suite pour être au service de l'Accord de Paris, fait désormais rapport à la fois à la COP et au CMA, et sert d'organe consultatif général sur l'adaptation avec 16 membres représentant les principaux groupes de pays. Il n'agit pas de manière isolée, mais en coordination avec de nombreux organes : il fournit des informations au comité permanent des finances sur les besoins financiers en matière d'adaptation, collabore avec le comité exécutif de la technologie sur les technologies d'adaptation et oriente les travaux du programme de travail de Nairobi sur les incidences, la vulnérabilité et l'adaptation.

Le **groupe d'experts des pays les moins avancés (LEG)** fournit des conseils techniques spécifiquement pour les pays les moins avancés, mais son travail est lié à des processus plus larges. Le groupe d'experts examine les plans nationaux d'adaptation et fournit des informations en retour qui éclairent à la fois les orientations du comité d'adaptation et le rapport de préparation du Fonds vert pour le climat. Il organise des ateliers de formation régionaux en collaboration avec d'autres organismes et contribue à l'évaluation des progrès collectifs en matière d'adaptation dans le cadre du bilan mondial.

Le **Conseil du Fonds pour l'adaptation** gère un fonds créé à l'origine dans le cadre du Protocole de Kyoto, mais qui sert désormais également l'Accord de Paris, conformément aux décisions 1/CMP.14 et 13/CMA.1. Cette double gouvernance exige que le conseil d'administration rende compte à la fois au CMP et au CMA. La modalité d'accès direct du Fonds, qui permet aux entités nationales chargées de la mise en œuvre d'accéder aux fonds sans intermédiaire international, a influencé la conception d'autres fonds climatiques, notamment le Fonds vert pour le climat.

Coordination du mécanisme technologique

Le mécanisme technologique démontre l'interaction entre la politique et les bras de mise en œuvre. Le **comité exécutif de la technologie (TEC),** créé par la décision 1/CP.16, sert de bras politique et compte 20 experts en technologie qui élaborent des recommandations et procèdent à l'évaluation des besoins en matière de technologie. Les recommandations annuelles du TEC alimentent les décisions de la COP en matière de transfert de technologie, tandis que ses documents techniques soutiennent le travail méthodologique du SBSTA.

Le **Centre et réseau des technologies climatiques (CTCN),** également créé par la décision 1/CP.16 et rendu opérationnel par la décision 2/CP.17, met en œuvre les activités opérationnelles du mécanisme, en répondant aux demandes d'assistance technique des pays en développement. Le conseil consultatif du CTCN compte parmi ses membres le président et le vice-président du TEC, ce qui permet d'assurer la coordination entre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Les rapports du CTCN sur ses activités alimentent les recommandations politiques du TEC, créant ainsi une boucle de rétroaction entre l'expérience de mise en œuvre et l'orientation politique.

Les deux organes contribuent à l'évaluation périodique de l'efficacité du mécanisme technologique, menée conjointement par le SBI et le SBSTA. Cette évaluation informe ensuite les décisions de la COP sur le renforcement du développement et du transfert de technologies, démontrant ainsi que les processus d'examen relient les organes opérationnels à la prise de décision politique.

Le mécanisme international de Varsovie : Une étude de cas en gouvernance complexe

Le mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages illustre la complexité de la gouvernance climatique moderne, avec ses dispositions institutionnelles qui englobent de multiples organes et voies de gouvernance. Établi lors de la COP 19 par la décision 2/CP.19 et ancré dans l'Accord de Paris par le biais de l'article 8, le WIM fonctionne pour l'instant sous l'autorité conjointe de la COP et du CMA, bien que ses modalités de

gouvernance soient toujours en cours d'examen. Cette complexité est due aux divergences politiques entre les parties quant à la localisation des travaux sur les pertes et dommages, qu'il s'agisse de l'Accord de Paris, de la Convention ou des deux. Le comité exécutif du WIM (WIM ExCom) est l'organe composé de 20 membres chargé de mettre en œuvre les fonctions du mécanisme.

La gouvernance conjointe COP/CMA crée des complexités uniques : le Comité exécutif doit rendre compte à deux organes suprêmes qui peuvent avoir des parties et des priorités différentes, se repérer dans les questions de procédure visant à déterminer ce que l'organe décide, et gérer des programmes de travail qui servent à la fois les objectifs de la Convention et ceux de l'Accord de Paris. Les décisions nécessitent une coordination entre les ordres du jour de la COP et du CMA, certaines questions sont traitées conjointement tandis que d'autres relèvent de l'autorité d'un seul organe. En pratique, cela se traduit par la synchronisation des points de l'ordre du jour au cours desquels les deux organes examinent le même projet de texte, les affaires juridiques assurant la cohérence. En cas de désaccord, des consultations informelles entre les membres du bureau des deux organes permettent de trouver un texte de compromis acceptable par toutes les parties dans les deux forums.

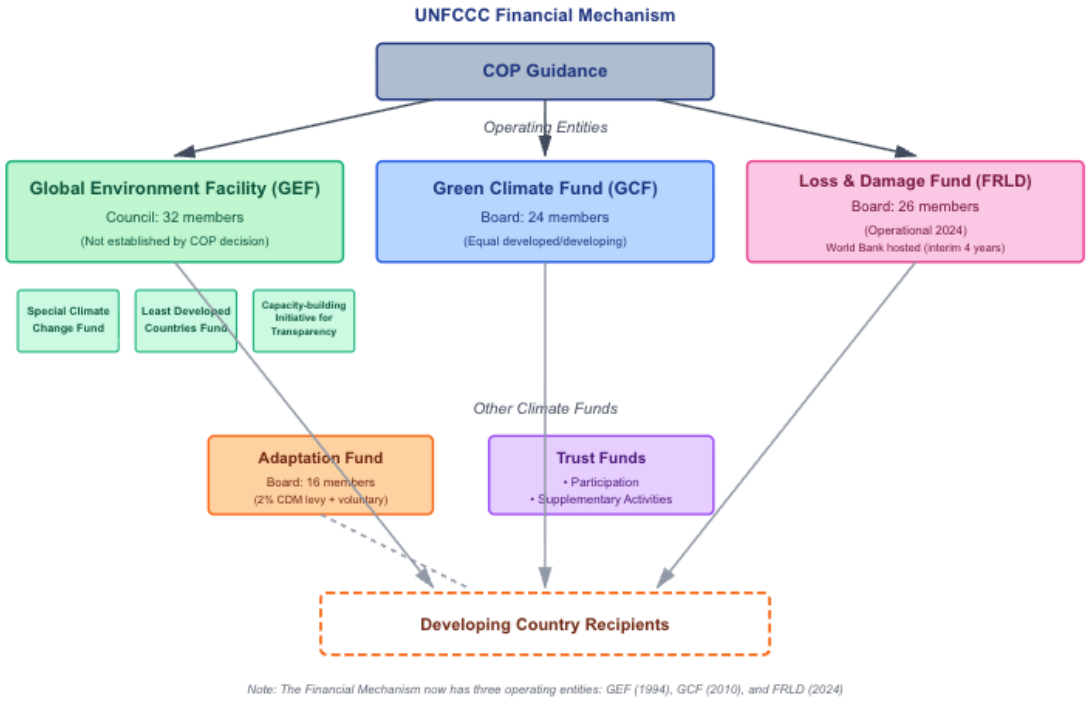
Les 20 membres du comité exécutif du WIM supervisent cinq groupes d'experts, chacun étant relié à différentes parties de l'architecture de la CCNUCC. Le groupe d'experts sur les événements à déclenchement lent collabore avec le SBSTA en matière de recherche et d'observation systématique. Le groupe de travail sur les déplacements coordonne ses travaux avec ceux du comité d'adaptation sur les migrations induites par le climat. Le groupe d'experts techniques sur la gestion globale des risques travaille avec le SCF sur les instruments financiers innovants. Ce réseau de relations nécessite une coordination minutieuse afin d'éviter les doubles emplois tout en garantissant une couverture complète des questions liées aux pertes et dommages.

Le réseau de Santiago, établi par la décision 2/CMA.2 et rendu opérationnel par la décision 12/CMA.4 ajoute une nouvelle couche de complexité. Le réseau fonctionne comme un mécanisme sous la supervision du comité exécutif du WIM, qui rend compte à la COP et au CMA par l'intermédiaire de ce comité. Le réseau, composé d'organisations, d'organes, de réseaux et d'experts, catalyse l'assistance technique par l'intermédiaire d'un secrétariat assuré par l'UNDRR et l'UNOPS. Son conseil consultatif composé de 17 membres comprend deux représentants du Comité exécutif du WIM et, dans une démarche innovante, des intervenants de groupes représentant les femmes et les questions de genre, les peuples autochtones, ainsi que les enfants et les jeunes. Le réseau doit se coordonner avec le CTCN pour l'assistance technique, avec le Comité d'adaptation pour la planification de l'adaptation et avec le mécanisme financier pour le financement de l'assistance technique.

Mécanisme financier : plusieurs entités, un seul système

Le mécanisme financier montre comment plusieurs institutions fonctionnent dans un cadre unifié sous la conduite de différentes instances dirigeantes en fonction de leur mandat. Le mécanisme fonctionne grâce à trois entités et à plusieurs fonds spécialisés, dont les modalités de gouvernance sont distinctes et les opérations interconnectées.

Diagram 3: Financial Architecture



Supervision et coordination financières

Le **Comité permanent des finances (SCF)**, institué par la Décision 2/CP.17, est un exemple d'organe de coordination qui ne gère pas directement les fonds, mais qui veille à la cohérence du financement climatique. Composé de 20 membres répartis équitablement entre pays développés et pays en développement, le SCF remplit quatre fonctions de coordination essentielles.

Tout d'abord, il procède à l'évaluation biennale faisant le point sur les flux financiers pour le climat, en combinant des informations provenant de plusieurs sources pour établir un tableau complet du financement climatique à la COP. Cette évaluation s'appuie sur les rapports des entités opérationnelles du mécanisme financier (GEF et GCF), des banques multilatérales de développement et des données de l'OCDE, ce qui implique une coordination poussée avec de nombreuses institutions.

Deuxièmement, le SCF tient un forum annuel sur le financement climatique, qui réunit tous les fonds climatiques, les banques multilatérales et les acteurs du secteur privé. Les recommandations du forum alimentent les directives fournies par la COP aux entités opérationnelles et influencent les cycles de reconstitution des différents fonds.

Troisièmement, le Comité fournit une ébauche des directives, que la COP transmet ensuite aux entités opérationnelles du mécanisme financier. Cette étape implique le rassemblement des contributions d'autres organismes constitués, à savoir le Comité d'adaptation pour les besoins de financement de l'adaptation, le TEC pour les besoins de financement des

technologies et le Comité exécutif du WIM pour les besoins d'assistance en cas de pertes et dommages.

Quatrièmement, le SCF aide la COP à exercer son autorité sur le mécanisme financier en procédant à des examens périodiques tous les quatre ans, afin d'évaluer la mise en œuvre effective des directives de la COP par les entités opérationnelles.

Le **Fonds pour l'environnement mondial (GEF)** fait office d'entité opérationnelle pour le mécanisme financier depuis 1994, un mémorandum d'accord ayant été adopté lors de la Décision 12/CP.2. Il sert à la fois la Convention et l'Accord de Paris. Selon les dispositions de la Convention (article 11), le mécanisme financier, et donc le GEF, « mécanisme relève de la Conférence des Parties, devant laquelle il est responsable et qui définit ses politiques, les priorités de son programme et les critères d'agrément liés à la Convention ». Le GEF rend donc compte chaque année à la COP, qui lui fournit régulièrement des directives (le CMA fait de même, mais ses directives sont transmises par la COP). Le GEF administre le Fonds spécial pour les changements climatiques et le Fonds pour les pays les moins avancés selon les directives de la COP, ainsi que le Projet d'initiative de renforcement des capacités pour la transparence (CBIT), un fonds d'affectation spéciale créé en vertu de la Décision 1/CP.21 pour répondre aux exigences en matière de transparence de l'Accord de Paris. Chacun de ces fonds satisfait aux directives spécifiques de la COP tout en respectant les procédures opérationnelles du FEM.

Le **Fonds vert pour le climat (GCF)**, institué par la Décision 1/CP.16, fait également office d'entité opérationnelle pour le mécanisme financier, finançant des activités dans le cadre de la Convention et de l'Accord de Paris. Il est dirigé par un conseil d'administration de 24 membres représentant équitablement les pays développés et les pays en développement, ce qui lui confère une structure de gouvernance plus indépendante. Son secrétariat est situé à Incheon, en Corée du Sud. Le conseil d'administration du GCF prend ses décisions de financement de manière autonome, mais doit tenir compte des directives de la COP en matière de critères d'éligibilité, des domaines prioritaires et de l'équilibre entre le financement de l'adaptation et le financement de l'atténuation. Le cadre de redevabilité du Fonds prévoit un compte rendu annuel à la COP, lequel est ensuite synthétisé par le SCF dans ses évaluations plus générales du financement climatique.

Les relations entre ces entités opérationnelles témoignent d'une autonomie coordonnée. Bien que les processus décisionnels de chaque entité soient indépendants, ces dernières doivent se concerter sur la programmation nationale pour éviter les chevauchements, aligner leurs cadres de résultats pour pouvoir harmoniser les rapports, et participer à des discussions communes sur la reconstitution des fonds afin de garantir la prévisibilité des flux de financement climatique.

Le nouveau **Fonds pour les pertes et préjudices**, institué par la Décision 2/CMA.4 et mis en œuvre lors de la COP 28, ajoute une nouvelle dimension à la gouvernance financière. Parce qu'il fait partie des entités opérationnelles du mécanisme financier sous la gouvernance conjointe de la COP et du CMA, le Fonds doit se plier aux directives et à la hiérarchie de deux instances dirigeantes dont les membres et les priorités peuvent différer (en particulier après le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris). Assuré dans un premier temps par la Banque

mondiale pour quatre ans, le Fonds disposera de son propre conseil d'administration de 26 membres, dont une majorité de pays en développement. Son secrétariat est basé aux Philippines. Sa relation avec les fonds existants impose une définition claire de son champ d'action. En effet, le Fonds gère les pertes et préjudices au-delà des limites d'adaptation, ce qui distingue son mandat de celui du Fonds d'adaptation et du guichet d'adaptation du GCF.

6. Processus d'examen technique : relier l'action nationale à la surveillance mondiale

Le cadre de transparence renforcée de l'Accord de Paris montre comment les processus techniques alimentent les décisions politiques et le soutien fourni. Le cadre fonctionne grâce à plusieurs processus d'examen interconnectés qui assurent la redevabilité des acteurs tout en identifiant leurs besoins d'assistance.

Les **équipes d'experts techniques** examinent les rapports biennaux de transparence (BTR) soumis par toutes les parties. Ces équipes, issues de la liste d'experts de la CCNUCC, produisent des rapports techniques identifiant les domaines à améliorer et les besoins en matière de renforcement des capacités. Le groupe consultatif d'experts synthétise les défis communs issus de ces examens, en élaborant des supports de formation et des recommandations qui orientent à la fois le programme de travail du Comité de Paris sur le renforcement des capacités et le soutien à la préparation du GCF.

L'**examen multilatéral, facilitateur des progrès,** traduit les résultats de l'examen technique dans un cadre multilatéral où les parties peuvent poser des questions sur la mise en œuvre. Le SBI supervise ce processus, dont les résultats orientent l'évaluation des progrès collectifs dans le cadre du bilan mondial. Les problèmes persistants identifiés par plusieurs parties peuvent déclencher des recommandations systémiques du Comité de mise en œuvre et de respect de l'Accord de Paris (PAICC).

Cette architecture d'examen à plusieurs niveaux garantit que les résultats techniques influencent plusieurs flux de gouvernance : le soutien individuel des parties par le biais de programmes de renforcement des capacités, l'évaluation collective via le bilan mondial et la conformité à travers la supervision du Comité de mise en œuvre.

7. Mécanismes de conformité : différentes approches

Les deux systèmes de conformité, selon le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris respectivement, mettent en place des approches différentes pour garantir la mise en œuvre. Le **Comité de contrôle du Protocole de Kyoto**, institué par la Décision 27/CMP.1, opère par l'intermédiaire de deux branches distinctes ayant des fonctions différentes mais des procédures coordonnées. La branche facilitative encourage le respect des règles et émet des alertes préventives, tandis que la branche exécutive détermine les cas de non-conformité et applique les conséquences, qui peuvent inclure des sanctions. Ce Comité de contrôle touche à sa fin, car, avec l'achèvement de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto et la réception de toutes les données d'inventaire finales, les travaux du Comité sont désormais pratiquement terminés. Il ne lui reste plus qu'une seule question à traiter.

Le **Comité de mise en œuvre et de conformité de l'Accord de Paris**, mis en œuvre par la Décision 20/CMA.1, adopte une approche unifiée, avec 12 membres travaillant au sein d'un seul organe. Le Comité peut procéder à l'examen de trois manières différentes, qui illustrent son lien avec d'autres processus : automatiquement, lorsque les parties ne soumettent pas les rapports obligatoires (sur notification du secrétariat), avec le consentement des parties pour les incohérences persistantes identifiées dans les rapports d'examen des experts techniques, et par autosaisine des parties demandant de l'aide.

Les deux comités rendent compte chaque année à leurs instances dirigeantes respectives, mais identifient également les problèmes systémiques qui affectent plusieurs parties. Ces problèmes systémiques peuvent déclencher des examens plus larges de l'assistance fournie ou des ajustements de procédure, ce qui illustre la manière dont des cas individuels de conformité peuvent influencer la gouvernance à l'échelle du système.

Conclusion : gérer la complexité institutionnelle

L'architecture de gouvernance de la CCNUCC constitue l'un des systèmes institutionnels les plus complexes du droit international, avec plusieurs organes évoluant dans un réseau complexe de relations hiérarchiques, de coordination et d'interdépendance. Pour comprendre ce système, il faut tenir compte non seulement des mandats formels de chaque instance, mais aussi de la manière dont celles-ci interagissent concrètement via des canaux formels et des mécanismes de coordination informels.

Plusieurs principes clés se dégagent pour les acteurs qui interviennent dans ce système. Tout d'abord, aucun organe ne fonctionne en vase clos : les décisions prises dans un forum ont inévitablement des répercussions sur les autres, ce qui appelle une réflexion stratégique sur la manière dont les questions affectent le paysage institutionnel. Deuxièmement, l'interface technique/politique via les organes subsidiaires sert de point de jonction critique, où l'expertise technique et l'expérience de la mise en œuvre touchent à la prise de décision politique. Troisièmement, la multiplicité des instances offre de nombreux points d'entrée pour exercer une influence, mais nécessite également une grande coordination pour garantir la cohérence de la communication entre les différents forums.

Le fait que le système repose sur la concertation, sans règles de vote formelles, privilégie les mécanismes informels de négociation et de coordination qui permettent de conclure des accords globaux et de trouver des compromis sur les problématiques abordées. La manière dont ces pratiques informelles sont utilisées à chaque grande conférence sur le climat, qu'il s'agisse de groupes de contact, de rencontres informelles ou de réunions ministérielles, témoigne d'une capacité d'apprentissage institutionnel et d'adaptation aux pressions des négociations. Ces mécanismes informels peuvent toutefois réduire la transparence et limiter la participation des observateurs et des délégations plus modestes, ce qui met en porte-à-faux l'efficacité et l'inclusivité.

Pourtant, le système fait l'objet de critiques persistantes et d'appels à la réforme. Le processus de prise de décision par consensus, bien qu'il garantisse une grande légitimité, est critiqué puisqu'il permet à des parties individuelles ou à de petits groupes de bloquer les progrès, ce qui conduit à un nivellement par le bas et à des négociations interminables qui

usent les petites délégations. La prolifération des points à l'ordre du jour, des axes de travail et des organes constitués, même si elle reflète l'élargissement de l'ampleur de l'action climatique, crée des problèmes de coordination et des contraintes en matière de ressources, en particulier pour les délégations des pays en développement qui ne peuvent pas assister à toutes les réunions parallèles. Les problèmes de transparence persistent malgré quelques améliorations, les négociations critiques se déroulant toujours dans le cadre de consultations informelles à huis clos auxquelles seules certaines délégations ont accès, ce qui limite la capacité des observateurs et des parties plus modestes à suivre et à influencer les résultats. Le volume même des réunions (deux sessions d'organes subsidiaires plus les COP annuelles, ainsi que de nombreuses réunions d'organes constitués et des ateliers intersessions) complique la participation, en particulier pour les pays les moins avancés et les petits États insulaires. Les critiques portent également sur la duplication des mandats entre les organes, le manque de clarté des liens hiérarchiques et la difficulté d'assurer la mémoire institutionnelle au fur et à mesure que les membres changent. Ces tensions structurelles suscitent des débats qui sont toujours d'actualité. La question est de savoir si des ajustements procéduraux progressifs suffiraient ou si des réformes plus fondamentales, comme l'introduction du vote à la majorité qualifiée pour certaines décisions, la rationalisation de l'architecture institutionnelle ou le renforcement des exigences en matière de transparence, permettraient au système d'avancer au rythme et à l'échelle imposés par le changement climatique.

À mesure que l'action climatique s'accélère et que de nouveaux défis font leur apparition, le système de gouvernance continue de s'adapter grâce à des innovations pragmatiques et à des débats continus sur la réforme structurelle.

Les personnes qui cherchent à influencer la gouvernance climatique doivent absolument comprendre ces interconnexions et ces mécanismes de coordination. Pour ce faire, une expertise technique ou une influence politique ne suffisent pas : il faut être capable d'appréhender les relations complexes entre les instances, de comprendre comment les décisions affectent tout le système et d'identifier les moments où les options techniques se transforment en choix politiques. La complexité institutionnelle de la CCNUCC reflète la difficulté que représente la gestion de l'action climatique mondiale, qui nécessite à la fois une expertise spécialisée et des approches intégrées, une rigueur technique et une flexibilité politique, une souveraineté nationale et une action collective.