



**HAL**  
open science

## **Introduction générale : Un droit en mouvement pour l'adaptation aux changements climatiques**

Anne-Sophie Tabau

### ► **To cite this version:**

Anne-Sophie Tabau. Introduction générale : Un droit en mouvement pour l'adaptation aux changements climatiques. Anne-Sophie Tabau. Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'Île de La Réunion, Droits International, Comparé et européen, pp.11-37, 2018, Confluence des droits, 979-10-97578-03-9. <hal-02291186>

**HAL Id: hal-02291186**

**<https://hal.science/hal-02291186v1>**

Submitted on 19 Sep 2019

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

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



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

**INTRODUCTION GÉNÉRALE :**  
**UN DROIT EN MOUVEMENT POUR L'ADAPTATION**  
**AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Anne-Sophie TABAU<sup>1</sup>

« Le droit n'est pas seulement  
la norme, ni l'institution ou l'ordonnancement juridique.  
Il est tout cela à la fois, mais également l'histoire et la société  
avec lesquelles il est inextricablement lié<sup>2</sup>. »

Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>3</sup> confirme que le changement climatique est sans équivoque. Compte tenu de l'inertie du système climatique, ce changement est irréversible à l'échelle humaine. Il va se poursuivre et son ampleur à la fin du siècle dépendra de la capacité de nos sociétés à changer de modèle et à évoluer vers une société « bas carbone » plus efficace dans sa consommation d'énergie. Ainsi, jusqu'à présent, la préoccupation qui a dominé les politiques climatiques a été celle de l'atténuation du phénomène, à travers des actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Toutefois, l'adaptation aux changements climatiques occupe désormais une place croissante participant à la déclinaison et à une prise de conscience plus fine des enjeux climatiques pour de multiples groupes sociaux.

Cette considération accrue de l'adaptation aux changements climatiques a été inscrite dans l'Accord de Paris qui y consacre son article 7, tandis que son préambule explicite le fait que l'adaptation doit être considérée au même titre que l'atténuation. Toutefois, l'Accord de Paris ne définit pas clairement ce qu'est l'adaptation. Il énumère plutôt les objectifs de l'adaptation, qui ne contribuent pas véritablement à en apprécier le périmètre exact : renforcement des capacités d'adaptation, accroissement de la résilience et réduction de la vulnérabilité, en vue de contribuer au développement durable, dans le contexte de l'objectif de l'Accord de Paris de maintenir une élévation des températures bien en deçà de 2 °C, voire 1,5 °C, d'ici la fin du siècle par rapport à l'ère pré-industrielle.

<sup>1</sup> Professeure de droit public, Université de La Réunion, Faculté de droit et d'économie, Membre du Centre d'études juridique (CRJ – EA 14), Membre associée du Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC – UMR 7318).

<sup>2</sup> S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto – Un giurista e il suo tempo*, Bologne, Il Mulino, 2008, p. 196. Traduction issue d'A. GUILMAIN, « Du droit cosmopolite au droit global : pour une rupture épistémologique dans l'approche juridique », *Revue québécoise de droit international*, vol. 26, n° 2, 2013, p. 232.

<sup>3</sup> R.K. PACHAURI et L.A. MEYER (dir.), *Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

Cette indétermination ménage *de facto* une marge de manœuvre aux Parties, qui peuvent par exemple décider de réduire leur vulnérabilité en participant à l'effort d'atténuation, à travers des actions de préservation des forêts, et donc d'inscrire des mesures d'atténuation au titre de leur contribution nationale à l'adaptation collective internationale. Toutefois, bien d'autres mesures peuvent être considérées sous la bannière de l'adaptation. Pour autant, cette indétermination a vocation à être réduite au fur et à mesure de l'avancée des négociations en cours sur le cadre de mise en œuvre de l'Accord de Paris et de la précision par les Parties de leur compréhension de l'adaptation aux changements climatiques. Cette remontée d'interprétation est rendue possible par le jeu des dispositions procédurales de l'Accord de Paris ou plus largement du droit dérivé du « régime climat »<sup>4</sup>, qui incluent l'adaptation, aux côtés de l'atténuation et du soutien.

Dès lors, à l'instar d'autres « entrées » dans le régime climat, la thématique de l'adaptation aux changements climatiques témoigne de l'émergence d'un droit global de l'environnement<sup>5</sup>, voire d'un droit global du climat<sup>6</sup>. En effet, parmi les « émanations des fractures sectorielles de la société globale »<sup>7</sup>, que cherchent à capturer les approches « systémiques » du droit global<sup>8</sup>, les réflexions sur l'émergence d'un « droit global de l'environnement » mettent l'accent sur les phénomènes de circulation normative. Prolongeant les travaux de Mireille Delmas-Marty au Collège de France sur le « pluralisme ordonné »<sup>9</sup>, le « droit global de l'environnement » désignerait ainsi le résultat de phénomènes de production normative allant du transplant à la convergence et de l'intégration à l'harmonisation, qu'il serait possible d'illustrer, notamment, à partir d'une série de principes développés dans les systèmes juridiques nationaux, internationaux et transnationaux en réponse aux enjeux environnementaux. La vocation du présent ouvrage est de déterminer dans quelle mesure c'est le cas de l'adaptation aux changements climatiques.

Les travaux dirigés par Sandrine Maljean-Dubois ont, toutefois, démontré qu'au-delà de cette circulation normative, la « défragmentation » de la gouvernance internationale de l'environnement suppose aussi de s'intéresser aux réseaux d'acteurs<sup>10</sup> que les juristes ont encore du mal à appréhender. L'appui sur l'exemple de La Réunion est, dès lors, tout à fait précieux parce qu'il permet de mobiliser le pragmatisme promu par l'École de Bruxelles, qui propose une méthodologie permettant aux juristes de chausser les « lunettes du droit global ». Elle préconise, en effet, une réflexion « micro-juridique », c'est-à-dire à la fois empirique et adoptant le point de vue des acteurs, car cette double perspective

4 Cette expression permet de désigner à la fois la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris, mais aussi les institutions créées en leur sein et l'ensemble de leur droit dérivé, ainsi que les mécanismes financiers.

5 T. YANG, R.V. PERCIVAL, « The Emergence of Global Environmental Law », *Ecology Law Quarterly, Berkeley*, vol. 36, 2009, p. 615-664 ; E. HEY, « Global Environmental Law and Global Institutions: A System Lacking "Good Process" », in R. PIERIK, W. WERNER (Eds.), *Cosmopolitanism in Context: Perspectives from International Law and Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 45-72 ; T. YANG, « The Emerging Practice of Global Environmental Law », *Transnational Environmental Law*, vol. 1, n. 1, 2012, p. 53-65.

6 Sur les déclinaisons des réflexions sectorielles sur le droit global de l'environnement, en droit global du climat, voir D.A. FARBER, M. PEETERS, « The emergence of global climate law », in M. FAURE (Ed.), *Encyclopedia of environmental law : volume I climate change law*, Cheltenham, Elgaronline, 2016, p. 687-702.

7 Selon l'expression de B. FRYDMAN, G. LEWKOWICZ, A. VAN WAEYENBERGE, « De la recherche à l'enseignement du droit global », in P. ANCEL, L. HEUSCHLING (dir.), *La transnationalisation de l'enseignement du droit*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 244.

8 G. TEUBNER, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

9 M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit, T. 2 : le pluralisme ordonné*, Paris, Seuil, 2006.

10 S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Aix-en-Provence, Droits International, Comparé et Européen, Confluence des droits, 2017. Disponible sur internet : <http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits> (généré le 20 septembre 2017), ISBN : 979-10-97578-00-8.

permet de mettre en évidence des phénomènes de concurrence normative et d'apparition d'instruments normatifs originaux<sup>11</sup>. Ce terrain d'étude permet, en outre, de tester la faculté d'adaptation juridique locale, prévue à l'article 73 alinéa 2 de la Constitution française de 1958 au bénéfice des collectivités d'outre-mer, face à la globalisation du droit en matière climatique.

Dans quelle mesure l'adaptation aux changements climatiques, du point de vue de l'île de La Réunion, traduit-elle un droit en mouvement ? Fait-elle apparaître des phénomènes de circulation normative, de concurrence normative, des instruments normatifs originaux et des réseaux d'acteurs ? Favorise-t-elle une action climatique cohérente et efficace ?

Pour le déterminer, cette introduction générale mobilise une approche scalaire qui met en abyme l'échelle globale et l'échelle locale, car elle facilite la compréhension du métissage normatif à l'œuvre. Toutefois, à l'image du peuple réunionnais, ce métissage est loin d'être réductible à cette dialectique. Cette dernière n'en demeure pas moins structurante pour rendre compte de ce que l'approche contextualisée de l'adaptation aux changements climatiques, encouragée par l'instrument à vocation universelle que constitue l'Accord de Paris, cache en réalité un mélange d'impulsions globales (I) et d'initiatives locales (II).

## **I. L'adaptation globale aux changements climatiques**

Du point de vue juridique, il est possible de considérer l'adaptation aux changements climatiques sous l'angle du droit visant à prendre en charge cet enjeu, ou sous l'angle de l'adaptation du droit lui-même, compte tenu du contexte des changements climatiques en cours. La première de ces approches invite naturellement à se tourner vers les dispositions du régime climat qui composent le cadre normatif et institutionnel permettant de prendre en charge juridiquement l'adaptation aux changements climatiques (A). Toutefois, le régime climat traduit également, en lui-même, une adaptation plus générale du droit international, afin de garantir sa propre survie au titre de la prise en charge d'enjeux complexes, que les changements climatiques illustrent tout particulièrement (B).

### **A. Le droit de l'adaptation selon le régime climat**

En plaçant les sociétés dans une situation d'interdépendance quasi-inédite pour faire face à un phénomène global, la riposte aux changements climatiques se doit de tenir compte des circonstances particulières. Cela se traduit, sur le plan juridique, par des adaptations du droit, composé de fictions juridiques, aux situations réelles. Ces adaptations du droit prennent ainsi généralement la forme d'exceptions, de compensations, d'obligations renforcées ou, au contraire, adoucies, etc. Dans leur ensemble, elles traduisent une prise en compte par le droit d'enjeux sociaux, économiques et environnementaux spécifiques. La globalité du phénomène des changements climatiques doit ainsi composer avec la singularité des situations pour y faire face. Cette équation s'est exprimée, au sein du régime climat, par le jeu de revendications croissantes en appelant à la « justice climatique » (1). Le débat était nécessaire

11 B. FRYDMAN, G. LEWKOWICZ, A. VAN WAHEYENBERGE, « De la recherche à l'enseignement du droit global », *op. cit.*, p. 241-254.

pour arriver à un consensus lors de la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP 21). Les fruits de cette réflexion apparaissent à divers égards dans le régime climat, et prennent notamment le visage de l'adaptation aux changements climatiques, en tant qu'objectif à la fois autonome (2) et transversal (3).

### 1. *Les revendications croissantes de justice climatique*

Les premiers débats relatifs à la justice climatique sont nés de la fracture historique entre pays développés et pays en développement, traduite, au sein du régime climat, par le principe des « responsabilités communes mais différenciées ». C'est en vertu de cette catégorisation binaire et de ce principe que certains pays fortement émetteurs de GES, comme la Chine, ne s'étaient vu assigner aucun objectif chiffré d'atténuation au titre de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (2008-2012). Or, les négociations internationales sur « l'après-2012 », qui se sont engagées dès 2007, lors de la COP 13 de Bali, ont rapidement tourné autour de l'interprétation (ou de la réinterprétation) de ce principe. Il s'agissait de reconstruire l'ensemble du régime expérimenté depuis 1992 pour tenir compte des évolutions liées à la mondialisation. Ces négociations étaient censées aboutir en 2009 lors de la COP 15 de Copenhague. Or, les dissensions politiques ne l'ont pas permis, faisant même craindre pour l'avenir de la coopération multilatérale en matière climatique, dans un contexte où les alertes scientifiques du GIEC se faisaient toujours plus pressantes, où les manifestations des changements climatiques étaient de plus en plus palpables, conduisant un nombre croissant d'États à analyser cette question en termes stratégiques et de sécurité<sup>12</sup>, mais aussi plusieurs agences onusiennes et des organisations non gouvernementales (ONG) à mettre en évidence les impacts des changements climatiques sur les droits de l'Homme et les migrations de population<sup>13</sup>.

Ainsi, alors que la question des changements climatiques était initialement perçue avant tout comme soulevant des questions de justice intergénérationnelle, ou d'inégalités entre pays développés et pays en développement, la compréhension des enjeux s'est progressivement affinée pour rendre également compte de vulnérabilités intragénérationnelles, non pas seulement entre États mais aussi au sein des États.

La notion de vulnérabilité en matière climatique a d'abord permis d'établir des diagnostics sur l'exposition d'une société aux impacts des changements climatiques, afin de déterminer les mesures à prendre les plus appropriées et les plus urgentes.

Ainsi, les vulnérabilités situationnelles, liées notamment à la situation géographique d'un territoire, n'appellent-elles pas les mêmes mesures que les vulnérabilités dispositionnelles, qui résultent de choix politiques et sociaux. Les premières conduisent, en effet, principalement à déterminer un

12 B. MAYER, « La sécurisation du changement climatique comme stratégie politique », in N. CLINCHAMPS, C. COURNIL, C. FABREGOULE, G. GANAPATHY-DORÉ (dir.), *Sécurité et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 239-257.

13 Pour une analyse en ce sens sous l'angle des territoires insulaires, voir C. COURNIL, F. GEMENNE, « Les populations insulaires face au changement climatique : des migrations à anticiper », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n. 3, 2010, Disponible sur internet : <http://vertigo.revues.org/10482> (généré le 20 septembre 2017) ; N. WU-TIU-YEN, « L'immigration clandestine à Mayotte : un phénomène révélateur de l'incidence des changements climatiques sur la sécurité humaine? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21, 2015, disponible sur internet : <http://vertigo.revues.org/15798> (généré le 20 septembre 2017) .

seuil d'élévation des températures et donc un seuil d'émission de GES à ne pas dépasser à l'échelle globale, tandis que les secondes impliquent avant tout des modifications de comportement internes, notamment grâce à la sensibilisation des populations. Toutefois, les vulnérabilités situationnelles peuvent également conduire à adopter des mesures locales, comme la construction de digues, tandis que les vulnérabilités dispositionnelles impliquent souvent également des évolutions politiques globales, par exemple en matière commerciale<sup>14</sup>.

La complexité révélée par l'analyse des vulnérabilités en matière climatique a d'ailleurs contribué à l'évolution de la définition de cette notion dans les travaux du GIEC. Initialement, le GIEC retenait une vision étroite de cette notion, en considérant que la vulnérabilité d'une société devait être appréciée à partir des conséquences des changements climatiques qui persistent après que des mesures aient été prises ou soient spontanément apparues. Il adopte aujourd'hui une vision plus globale de la notion de vulnérabilité, qui tient compte du contexte de chaque société considérée et, en particulier, de ses faiblesses actuelles face à la variabilité du climat, y compris en fonction de facteurs économiques et sociaux.

Ces travaux du GIEC traduisent une réflexion éthique, devenue incontournable, sur la « justice climatique »<sup>15</sup>, qui s'est notamment traduite, dans le régime climat, par une autonomisation de l'objectif d'adaptation et du soutien associé, comme en témoigne au niveau de l'Union européenne la contribution d'**Hélène Pongérard-Payet** à cet ouvrage.

## 2. *L'autonomisation progressive de l'objectif d'adaptation*

La réflexion sur la différenciation des responsabilités a ainsi porté sur la prise en charge financière et technique de la riposte aux changements climatiques, mais aussi sur la réparation des dommages liés aux changements climatiques. Comme le démontre **Sandrine Maljean-Dubois** dans cet ouvrage, le compromis qui a été trouvé à cet égard, à travers le mécanisme de Varsovie, peut paraître décevant. Il permet, toutefois, de ne pas occulter le fait que ces pertes et préjudices seront, dans la plupart des cas, irréversibles et qu'ils s'étaleront dans le temps. La logique qui irrigue tout le droit de l'environnement est d'ailleurs celle de prévention plus que celle de réparation<sup>16</sup>.

Cela explique que le régime climat se soit initialement concentré sur la prise en charge des causes des changements climatiques plutôt que sur celle de ses effets. Toutefois, face à la tendance toujours à la hausse des émissions de GES, la question de l'adaptation aux effets des changements climatiques a progressivement gagné de l'ampleur. La montée en puissance de cette question traduit l'idée selon laquelle la position attentiste ou passive n'est plus tenable, en particulier pour les sociétés les plus vulnérables.

14 Pour une analyse originale des conséquences de cette distinction, voir R. WEIKMANS, « Comprendre la mobilisation financière internationale de l'aide à l'adaptation au changement climatique », *Critique internationale*, vol. 77, n. 4, p. 121-139.

15 P.-Y. NÉRON, « Penser la justice climatique », *Éthique publique*, vol. 14, n. 1, 2012, disponible sur internet : <http://ethiquepublique.revues.org/937> (généré le 14 septembre 2017) ; AGYEMAN, J., D. SCHLOSBERG, L. CRAVEN, C. MATTHEWS, « Trends and Directions in Environmental Justice: From Inequity to Everyday Life, Community, and Just Sustainabilities », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 41, n. 1, 2016, p. 321 et s. Pour une réflexion sociologique sur la justice environnementale à partir du cas de La Réunion, voir M. THIANN-BO MOREL, « Instrumentalisations de la justice environnementale en contexte postcolonial: le cas des attaques de requin à la Réunion », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, numéro hors série, V. DELDRÈVE, N. LEWIS (dir.), *Les nouveaux chantiers de la justice environnementale*, à paraître en 2018.

16 S. MALJEAN-DUBOIS, *Quel droit pour l'environnement ?*, Hachette Supérieur, 2008, 160 p.

Le « droit de l'adaptation » s'est ainsi consolidé par étapes au sein du régime climat. Il est possible d'identifier quatre périodes successives dans le traitement de la question de l'adaptation au sein du régime climat<sup>17</sup>.

La première est celle qui correspond à la décennie 1990, avec l'adoption du premier rapport d'évaluation du GIEC en 1990, de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en 1992 et du Protocole de Kyoto en 1997. Sous l'impulsion de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), si l'adaptation apparaît bien dans ces textes fondateurs, ce n'est que de manière marginale et systématiquement en rapport avec le niveau requis d'atténuation des émissions de GES. Ainsi, l'effort d'atténuation doit être tel qu'il permette l'adaptation des systèmes naturels et humains aux changements climatiques. En somme, l'idée était que plus l'atténuation serait efficace, moins l'adaptation serait coûteuse.

La deuxième période a débuté en 2001 avec la publication du rapport d'évaluation du GIEC reconnaissant que les changements climatiques constituent un problème lié au développement, dans le sens où les pays qui sont le plus susceptibles de souffrir des changements climatiques sont les pays en développement. Cette conclusion scientifique fut traduite politiquement lors de la COP 7 de Marrakech, qui s'est tenue en 2001, par l'instauration de trois fonds multilatéraux destinés à financer l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement. La COP 7 a également permis d'initier les Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA), qui sont des documents soumis par les Pays les Moins Avancés (PMA), identifiant leurs besoins prioritaires, afin que cela serve de base à l'affectation des ressources. L'idée était alors d'impliquer les pays bénéficiaires dans l'établissement des priorités d'adaptation.

Le rapport d'évaluation du GIEC de 2007 initia la troisième période du régime climat en matière d'adaptation. Ce rapport, établissant le caractère non équivoque du changement climatique mais aussi le fait que les impacts des changements climatiques étaient d'ores et déjà en train de se réaliser, définit l'adaptation comme « l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des *stimuli* climatiques présents ou futurs ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter les opportunités bénéfiques ». Par ailleurs, la COP 13 de Bali en 2007, éleva le statut politique de l'adaptation comme l'un des quatre piliers de la négociation sur « l'après-2012 ». Toutefois, ce n'est qu'en 2010, que fut adopté le cadre de Cancún pour l'adaptation. En effet, lors de la COP 16, les États instituèrent le Fonds vert pour le climat, s'accordèrent sur un mécanisme de promotion du transfert de technologie vers les pays en développement, établirent un processus encadrant l'élaboration des Plans nationaux d'adaptation (PNA), mirent en place le Comité pour l'adaptation, destiné à fournir un soutien technique de partage de l'information, et initièrent un programme de travail sur les pertes et préjudices liés aux changements climatiques. L'ensemble de ce cadre juridique de l'adaptation, adopté sous la forme de décisions de la Conférence des Parties à la valeur juridique incertaine, a été repris par l'Accord de Paris.

<sup>17</sup> G. SIMONET, « Une brève histoire de l'adaptation: l'évolution conceptuelle au fil des rapports du GIEC (1990-2014) », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 23, 2015, p. 52-64.

Toutefois, de nombreuses questions relatives aux modalités de fonctionnement de ce cadre de l'adaptation restent à déterminer. Par conséquent, si l'Accord de Paris a renforcé la sécurité juridique formelle de ce cadre de l'adaptation, son contenu demeure en grande partie à élaborer. Le droit de l'adaptation aux changements climatiques se construit donc par phases successives, permettant d'alterner sécurisation juridique et libération des initiatives, par un jeu de retour d'expérience volontaire et d'enregistrement juridique des solutions suffisamment robustes. Or, à ce dernier titre, les entités non étatiques ont un rôle à jouer.

Certains analystes considèrent, ainsi, qu'une quatrième période est désormais en cours, qui se caractérise par l'affirmation croissante de la place de nouveaux acteurs transnationaux dans la gouvernance globale de l'adaptation<sup>18</sup>. En reconnaissant le rôle clé des acteurs non-étatiques, qu'il s'agisse d'acteurs privés ou de gouvernements locaux, le cadre de Cancún pour l'adaptation et le 5<sup>e</sup> rapport d'évaluation du GIEC de 2014 ont accompagné ce mouvement, qui se constate également en dehors du régime climat. Cette nouvelle « ère » de l'adaptation n'a toutefois pas vocation à remplacer le discours antérieur en matière d'adaptation, mais plutôt à le compléter, comme l'illustre la contribution de **Guillaume Futhazar** à cet ouvrage.

### 3. *L'adaptation aux changements climatiques comme métanorme*

Cette trajectoire de l'enjeu de l'adaptation dans les négociations internationales relatives au climat tend à démontrer que cette question présente à la fois une dimension locale et globale<sup>19</sup>. Pour autant, à l'une comme à l'autre de ces échelles, le pilotage stratégique de l'adaptation reste balbutiant.

L'une des raisons qui explique cette lacune tient au fait que l'adaptation aux changements climatiques, encore plus que l'atténuation des émissions de GES, mobilise de nombreuses et diverses politiques publiques. En effet, si l'atténuation peut faire l'objet de mesures dans les domaines de l'énergie, des transports ou de l'habitat, les mesures d'adaptation touchent, en outre, à l'urbanisme (voir la contribution d'**Audrey Dameron** à cet ouvrage), ou aux politiques relatives au littoral (voir la contribution d'**Olivier Dupéré**). Toutefois, bien d'autres secteurs peuvent être explorés sous l'angle de l'adaptation aux changements climatiques : biodiversité, pêche, agriculture, déchets, etc. L'élaboration d'une politique d'adaptation aux changements climatiques suppose, dès lors, un important effort d'ordonnancement, de manière à ce que les réglementations dans ces différents domaines soient cohérentes et intègrent la dimension climatique. L'adaptation apparaît alors comme une matrice spécifique du droit global. Cet effort de mise en cohérence est d'autant plus important que les changements climatiques n'ont pas seulement une répercussion sur ces différentes politiques publiques. Ils impactent également directement le secteur privé et donc le droit privé, comme l'illustre, dans cet ouvrage, la contribution d'**Anne-Françoise Zattara**.

18 A. DZEBO, J. STRIPPLE, « Transnational adaptation governance : An emerging fourth era of adaptation », *Global Environmental Change*, vol. 35, 2015, p. 423-435.

19 En ce sens, voir A. MAGNAN, T. RIBERA, S. TREYER, « National adaptation is also a global concern », *Working Papers IDDRI*, n. 4, 2015, 16 p.

Dès lors, l'adaptation aux changements climatiques peut-elle être conçue comme un principe directeur, à l'instar du principe de développement durable<sup>20</sup> ? À ce titre, elle aurait vocation à être intégrée dans ces différents secteurs et à guider toutes les branches du droit de l'Union européenne et du droit interne français. Sa potentielle valeur ajoutée en tant qu'outil d'ordonnement, au titre de l'adaptation aux changements climatiques à l'échelle locale comme à l'échelle globale, conduit toutefois plutôt à l'envisager en tant que « métanorme »<sup>21</sup>. Comme le relèvent S. Maljean-Dubois et D. Pesche, à propos de l'ordonnement de l'ordre juridique international, « l'usage de métanormes peut permettre d'assurer une plus grande articulation sur le plan politique pour mettre en œuvre différents traités visant ou impactant le développement durable »<sup>22</sup>. L'avantage de la notion de métanorme est de permettre de désigner des sources de droit variées sur le plan formel (y compris la *soft law*) au sein d' « ensembles juridiques »<sup>23</sup>, dont les contours et les logiques juridiques propres ne sont pas moins variés<sup>24</sup>. Dès lors, plus largement, ces métanormes favorisent également l'articulation politique pour mettre en œuvre différentes « normes » visant ou impactant le développement durable, sous l'angle d'un droit global du climat, voire d'un droit global de l'environnement.

Toutefois, pour que tel soit le cas de l'adaptation aux changements climatiques, cette métanorme, issue du régime climat, devra faire l'objet, au fur et à mesure de sa circulation, d'une appropriation par différents acteurs. Les interprétations qui en résultent varieront très probablement, compte tenu de l'importante marge de manœuvre liée à l'incertitude qui caractérise l'adaptation aux changements climatiques. Cette indétermination favorise néanmoins la circulation normative entre différents régimes et à différents niveaux. La divergence d'interprétation qui en découle potentiellement n'est, en outre, pas nécessairement problématique en elle-même dans la mesure où elle peut favoriser l'émergence de solutions innovantes, comme en témoigne l'éclairage comparatiste<sup>25</sup> offert par **Francesco Sindico**. Il est ainsi possible de considérer que la notion d'adaptation aux changements climatiques guide désormais l'ensemble du droit du régime climat.

20 En ce sens, voir A. MAGNAN, « L'adaptation, toile de fond du développement durable », *Synthèse IDDRI*, n. 8, 2008, 4p.

21 S. MALJEAN-DUBOIS, D. PESCHE, « Introduction générale : Circulations de normes et réseaux d'acteurs. La gouvernance internationale de l'environnement entre fragmentation et défragmentation », in S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, *op. cit.*, p. 10.

22 Les auteurs citent comme exemple les Objectifs du Développement Durable (ODD) de 2015. Ils auraient aussi pu donner celui de l'adaptation aux changements climatiques. C'est d'ailleurs principalement sous l'angle de la défragmentation de l'ordre juridique international que l'adaptation aux changements climatiques a d'abord été traitée par la doctrine de droit international.

23 Selon l'expression de M. DELMAS-MARTY, « Vers une cinétique juridique : d'une approche statique à une approche dynamique de l'ordre juridique », in B. BONNET, *Traité des rapports entre ordres juridiques*, LGDJ, 2017, p. 149 : « Si la cinétique juridique ne disqualifie pas les métaphores de la pyramide, des sources ou des réseaux, elle appelle néanmoins de nouvelles métaphores pour rendre compte de l'instabilité croissante du champ juridique. Tels des nuages au ciel un jour de grand vent, les nouveaux ensembles juridiques semblent se déformer aussitôt formés, avant même que l'on ait réussi à en dessiner les contours » (*nous soulignons*).

24 La comparaison avec la logique du principe d'adaptation du droit de l'Union européenne à la spécificité des RUP (article 349 TFUE) est alors possible, compte tenu de leur variété.

25 Sur l'utilisation de la méthode comparative pour penser le droit global de l'environnement, voir E. MORGERA, « Global Environmental Law and Comparative Legal Methods », *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 24, n° 3, novembre 2015, p. 254-263.

## B. L'adaptation du droit du régime climat

Il ne fait aucun doute que l'Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, lors de la COP 21, est un traité international. En tant que tel, il est régi par la Convention de Vienne de 1969 et, formellement, il est juridiquement contraignant. Néanmoins, au titre de l'Accord de Paris, les Parties n'ont pas véritablement pris d'« engagements » individuels prédéfinis. Elles ont plutôt consenti à « contribuer » à atteindre des objectifs généraux fixés par ce traité, et à se soumettre à plusieurs obligations procédurales.

En effet, l'expérience du Protocole de Kyoto, non ratifié par les États-Unis et dénoncé par le Canada, a démontré qu'un accord international trop prescriptif et fixant des obligations de résultat, n'était pas réaliste<sup>26</sup>. La nécessité d'impliquer les grands pays émergents dans la lutte contre les changements climatiques a également constitué un facteur déterminant de cette nouvelle logique. Plus largement, c'est aussi la prise de conscience de l'ampleur et de la complexité des transitions à entreprendre qui a conduit les négociateurs à admettre, de manière pragmatique, que ces « contributions nationales » soient déterminées par chaque Partie pour elle-même, compte tenu de sa propre perception de ses contraintes et capacités d'action. Le régime international du climat a ainsi été présenté comme étant passé d'une dynamique descendante (ou *top down*), à une dynamique ascendante (ou *bottom up*).

Pour autant, un certain encadrement international a bien été maintenu : fixation d'objectifs collectifs, principes de révision périodique et de progression des contributions nationales, exercice régulier de mise en rapport des contributions nationales avec les objectifs collectifs, etc. Dès lors, c'est en réalité davantage un mélange de dynamique ascendante et descendante qui est à l'œuvre, par le jeu d'une gouvernance par la transparence empruntant la forme juridique d'obligations procédurales (1). Les obligations matérielles, se trouvent alors comme éparpillées au sein d'autres ensembles juridiques, décloisonnant le régime climat sur le plan horizontal comme vertical, le tout pouvant être désigné comme un « complexe de régimes »<sup>27</sup> (2).

### 1. Une gouvernance par la transparence sous forme d'obligations procédurales internationalement encadrées

Dès le lancement des négociations internationales sur l'« après-2012 », la transparence de la mise en œuvre des engagements des Parties a constitué une question centrale. Il s'agissait d'étendre *ratione personae* et *materiae* le système des rapports étatiques et de leur traitement établi par le Protocole de Kyoto, qui n'était applicable qu'aux Parties visées à l'annexe I l'ayant ratifié, excluant

26 Des observateurs chevronnés du régime climat ont ainsi alerté sur l'évidence et le caractère problématique du « schisme de réalité » résultant du « décalage croissant entre, d'un côté, une réalité du monde, celle de la globalisation des marchés, de l'exploitation effrénée des ressources d'énergie fossiles et des États pris dans une concurrence économique féroce et s'accrochant plus que jamais à leur souveraineté nationale et de l'autre, une sphère des négociations et de la gouvernance qui véhicule l'imaginaire d'un "grand régulateur central" apte à définir et à distribuer des droits d'émission, mais de moins en moins en prise avec cette réalité extérieure ». A. DAHAN DALMEDICO, A. STEFAN, AYKUT, *Gouverner le climat, 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sc. Po, Paris, 2015, 750 p.

27 R.O. KEOHANE, D.G. VICTOR, « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, n. 1, 2011, p. 7-23.

de fait les États-Unis et la Chine, et ne couvrait pas la question du soutien aux pays en développement. Il est toutefois rapidement apparu que l'extension pure et simple du mécanisme de contrôle particulièrement sophistiqué du Protocole de Kyoto ne serait pas admise. À la suite de la Conférence de Copenhague, celui-ci a été progressivement remplacé par un mécanisme plus souple, moins intrusif et non contentieux, établi sous les auspices de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), et différenciant les pays en développement des pays développés.

Si l'Accord de Paris ne retient plus cette catégorisation figée, il maintient une flexibilité tenant compte des capacités respectives des Parties<sup>28</sup>. Plus globalement, le système de transparence adopté pour suivre la mise en œuvre des actions d'atténuation, d'adaptation et du soutien s'inscrit dans la continuité de celui instauré par les accords de Cancún. L'objectif du « cadre de transparence renforcé », visé à l'article 13 de l'Accord de Paris, est ainsi de « renforcer la confiance mutuelle et de promouvoir une mise en œuvre efficace » [...], « en éclairant et en suivant les progrès accomplis par chaque Partie en vue de s'acquitter de sa contribution [...] nationale », en donnant « une image claire de l'appui fourni et de l'appui reçu par chaque Partie concernée » [...] « et, dans la mesure du possible, une vue d'ensemble de l'appui financier global fourni », le tout « d'une façon qui soit axée sur la facilitation, qui ne soit ni intrusive ni punitive, qui respecte la souveraineté nationale et qui évite d'imposer une charge excessive aux Parties »<sup>29</sup>.

Une autre originalité de l'Accord de Paris est d'avoir pris la mesure de la nécessité pour les Parties de s'appuyer sur les acteurs infra-étatiques (collectivités locales, villes) et non-étatiques (entreprises, banques, organisations non gouvernementales, peuples autochtones, etc.) pour parvenir à mettre en œuvre leurs contributions nationales, mais aussi pour en élever progressivement le niveau d'ambition. L'Accord de Paris ne fixe pas d'obligation, même de nature procédurale, à ces entités non parties. En revanche, ce traité, et plus encore la décision de la COP à laquelle il est annexé, reconnaissent l'importance de leur action<sup>30</sup> et les encouragent à communiquer des informations à cet égard *via* un portail dédié : le site NAZCA (pour Non-state Actor Zone for Climate Action).

Il s'agit là d'une extension intéressante des destinataires de la régulation globale du climat. Toutefois, il faut insister sur le fait que ces engagements et leur inscription demeurent purement volontaires. Ils ne sauraient donc donner une vue exhaustive de l'action des entités non parties. En outre, le portail NAZCA ne vise pas tant à donner une image des actions réalisées qu'à refléter celles qui sont envisagées. Dès lors, l'observateur qui souhaiterait avoir une idée de la mise en œuvre effective de ces engagements volontaires est-il renvoyé vers d'autres bases de données.

28 La portée, la fréquence et le niveau de détail requis seront moins importants. Décision 1/CP. 21, paragraphe 90.

29 Accord de Paris, Article 13.

30 Le préambule de l'Accord de Paris indique ainsi que les Parties reconnaissent « l'importance de la participation des pouvoirs publics et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des parties, dans la lutte contre les changements climatiques ». De manière plus affirmée, la décision 1/CP. 21 comporte plusieurs dispositions en ce sens : « Convenant de soutenir et de promouvoir la coopération régionale et internationale afin de mobiliser une action climatique plus forte et plus ambitieuse de la part de toutes les Parties et des autres acteurs, y compris la société civile, du secteur privé, des institutions financières, des villes et des autres autorités infranationales, des communautés locales et des peuples autochtones » (préambule) ; « Se félicite des efforts déployés par les entités non parties afin de développer leurs actions en faveur du climat, et encourage l'affichage de ces actions sur le portail des acteurs non étatiques pour l'action climatique » (§ 118 ; voir aussi les § 134, § 135 et § 136) .

Si le flux d'information s'est donc accru par rapport à ce qui existait avant l'adoption de l'Accord de Paris, et s'il est permis de penser que cette information est désormais davantage centralisée, cela signifie-t-il pour autant que l'action des entités non parties, ou même que l'action climat en général, soit plus transparente ? Est-elle plus intelligible ? Plus évaluable ?

Il est, tout au moins, possible de considérer que le bilan périodique des progrès accomplis collectivement, instauré par l'article 14 de l'Accord de Paris, contribuera à limiter les risques de *greenwashing*<sup>31</sup>, en révélant, *a minima*, les effets cumulés de tels comportements. Cet exercice, prévu pour se dérouler la première fois en 2023 (et même dès 2018 sous la forme d'un « dialogue de facilitation »), puis tous les 5 ans, constituera un rendez-vous important en termes de transparence de l'action climat, dans la mesure où il sera établi non seulement à partir des informations résultant du cadre de transparence renforcé mais aussi d'autres sources d'information, notamment les rapports du GIEC, des organes subsidiaires et des informations fournies par les entités non parties<sup>32</sup>. Toutefois, les sources d'information ne pourront pas être multipliées excessivement, au risque de devenir inexploitable. Quoiqu'il en soit, ce nouvel exercice de transparence témoigne également de la « défragmentation »<sup>33</sup> du régime climat.

## 2. Une gouvernance par la défragmentation sous forme d'obligations matérielles volontairement déterminées

Les craintes suscitées par la fragmentation naturelle de l'ordre juridique international, ont donné place à de nouveaux concepts permettant d'en appréhender juridiquement les diverses composantes. C'est ainsi que la notion de régime climat, a été complétée par celle de « complexe de régimes climat », afin de désigner le résultat d'un processus de défragmentation, c'est-à-dire « des espaces qui, parce qu'ils sont consacrés au même objet, même s'ils l'abordent sous un angle différent ou seulement partiellement, interagissent »<sup>34</sup>.

La défragmentation horizontale du régime climat se manifeste à travers la prise en charge de certaines questions par d'autres espaces conventionnels ou organisations internationales. Toutefois, les contributions de cet ouvrage explorent davantage la défragmentation du régime climat sous l'angle vertical, à l'exception de la contribution de **Marion Lemoine** qui croise les deux perspectives. En effet, si la défragmentation verticale du régime climat se manifeste au niveau étatique, notamment à travers les « contributions nationales », elle tend également à se développer au-delà des États, au niveau des autorités publiques locales ou encore des personnes privées.

31 Le terme « *greenwashing* » (ou « éco-blanchiment »), popularisé par des ONG, dénonce l'utilisation d'une réputation écologique qui ne correspond pas à la réalité.

32 H. VAN ASSELT, « The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement », *Climate Law*, vol. 6, n. 1-2, 2016, p. 91-108.

33 S. MALJEAN-DUBOIS, D. PESCHE, « Introduction générale : Circulations de normes et réseaux d'acteurs. La gouvernance internationale de l'environnement entre fragmentation et défragmentation », *op. cit.*

34 *Ibid.*

Les acteurs non-étatiques, ou dans le jargon du régime climat, les « entités non parties », sont ainsi invités à s'engager volontairement, mais directement, à côté des États. Cette nouvelle stratégie, impulsée par le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon, lors du Sommet de New-York de septembre 2014, et reprise en décembre de la même année par la COP 20 de Lima, vise à mieux valoriser les initiatives qui se développent un peu partout dans le monde aux différentes échelles de la société. La COP 21 a pérennisé cette démarche à travers la reconnaissance inédite dans une décision de la COP des initiatives des acteurs non-parties et la promotion de leur renforcement.

Cette tendance est remarquable dans la mesure où elle contribue à faire disparaître l'écran étatique dans la sphère internationale. L'innovation vient, d'abord comme cela a déjà été souligné, de la création du portail NAZCA, mais aussi de la décision d'organiser, en parallèle des futures conférences des parties, un « événement de haut niveau » permettant de nouveaux engagements volontaires de la part des acteurs non parties et de faire le point sur les progrès réalisés. Si le statut des acteurs non-étatiques dans la société internationale ne s'en trouve pas formellement modifié, il est indéniable que la gouvernance transnationale de la lutte contre les changements climatiques tend désormais à être orchestrée par le régime climat lui-même.

Pour autant, les États conservent un rôle à jouer afin d'accompagner ce mouvement. En France, comme dans plusieurs autres États, l'implication des collectivités territoriales dans la riposte aux changements climatiques a considérablement évolué ces dernières années. D'abord réalisées par quelques collectivités pionnières, les initiatives locales en matière climatique ont progressivement obtenu l'encouragement et la reconnaissance de l'État. Le législateur est, ainsi, intervenu à plusieurs reprises en favorisant la « territorialisation » des politiques climatiques<sup>35</sup>.

Le rôle des collectivités territoriales est d'autant plus important que la riposte aux changements climatiques demande une action résolue et continue pour faire évoluer d'une manière pérenne les comportements quotidiens, que ce soit pour réduire les émissions de GES ou se prémunir contre les impacts des changements climatiques. À ce dernier égard, en particulier, l'approche locale semble tout à fait justifiée, dans la mesure où les impacts des changements climatiques ne seront pas identiques partout sur la planète, sur le territoire d'un même État, ni même à l'échelle d'une région. S'ajoute à cela le fait que chaque territoire présente des caractéristiques qui lui sont propres, que ce soit en termes d'atouts (ex. biodiversité exceptionnelle) ou de contraintes (ex. zone non interconnectée à un réseau électrique). Pour autant, cette action locale ne peut pas être déconnectée de l'action nationale, globale ou transnationale. L'orchestration du « complexe de régimes climat », que tend à opérer le régime climat, favorise cette connexion entre l'adaptation aux changements climatiques « par le haut » et l'adaptation aux changements climatiques « par le bas ».

35 Même si cette grille de lecture ne suffit pas, il est frappant de constater la proximité temporelle entre les principales lois nationales à cet égard et les grands rendez-vous internationaux qui ont jalonné l'évolution du régime climat : en amont et en aval de la COP 15 de Copenhague en 2009 : Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF*, n° 0179 du 5 août 2009, p. 13031 (ci-après, Loi Grenelle 1) et Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF*, n° 0160 du 13 juillet 2010 p. 12905 (Ci-après Loi Grenelle 2); en amont de la COP 21 de Paris en 2015 : Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), *JORF*, n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705 et Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF*, n° 0189 du 18 août 2015, p. 14263.

## II. L'adaptation locale aux changements climatiques : le cas de l'île de La Réunion

La gouvernance globale défragmentée de l'adaptation étant avant tout une gouvernance contextualisée, il est utile de prendre appui sur une étude de cas spécifique pour déterminer les contours du « complexe de régimes » de l'adaptation aux changements climatiques, et décrire le retour d'expérience selon un mouvement ascendant que le régime climat entend favoriser. L'approche territoriale à partir de l'île de La Réunion est intéressante à de nombreux égards. La Réunion est, en effet, un territoire insulaire français, situé dans le sud-ouest de l'océan Indien, particulièrement vulnérable aux impacts des changements climatiques en comparaison d'autres régions ou départements français, mais bien moins que ses voisins immédiats et peut-être aussi que d'autres territoires français d'outre-mer ou Régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

La Réunion a ainsi très tôt su prendre la mesure des défis que représentaient pour elle les changements climatiques et a entrepris diverses démarches innovantes visant non seulement à réduire ses émissions de GES, mais aussi sa vulnérabilité face aux effets des changements climatiques<sup>36</sup>. Toutefois, envisager le territoire de La Réunion de manière intégrée mais isolée n'est pas suffisant. En effet, si la politique climatique de La Réunion a d'abord été entreprise sur son territoire (A), elle se tourne aujourd'hui de plus en plus vers l'extérieur (B). Il faut donc aussi concevoir le territoire réunionnais dans son environnement global, ajoutant ainsi une dimension extérieure à l'approche intégrée du territoire de La Réunion en matière d'adaptation aux changements climatiques. Pour autant, dans quelle mesure l'une et l'autre de ces perspectives trouvent-elles une traduction juridique ? En somme, cette adaptation de la gouvernance du climat correspond-t-elle à une adaptation du droit ?

### A. L'adaptation aux changements climatiques dans les territoires

Plusieurs approches de l'adaptation locale aux changements climatiques sont envisageables : adaptation stratégique de certains secteurs-clés, adaptation prioritaire des populations particulièrement vulnérables, adaptation renforcée face aux manifestations les plus spectaculaires des changements climatiques (comme les tempêtes ou la montée des eaux), etc. L'approche intégrée à partir du territoire insulaire de La Réunion est également pertinente pour le juriste dans la mesure où elle permet d'adopter une lecture globale d'une politique d'adaptation à une échelle correspondant à des fictions juridiques, qui s'affranchissent toutefois des notions d'État et d'ordre juridique auxquelles le droit est généralement associé. Pour autant, cette territorialisation des politiques d'adaptation aux changements climatiques ne suffit pas pour en réduire la complexité<sup>37</sup>.

36 F. BERTRAND, E. RICHARD, « Adaptation des territoires insulaires : éléments de réflexion à partir de deux îles françaises (Ré et La Réunion) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 10, n. 3, 2010, disponible sur internet : <http://vertigo.revues.org/10473>.

37 Pour une réflexion comparable en matière de gestion intégrée des zones côtières, voir M. DOAT, « Gestion intégrée des zones côtières et décentralisation », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série, n. 18, 2013.

Comme à l'échelle globale, au niveau local, les politiques d'adaptation aux changements climatiques sont difficiles à identifier, que ce soit au titre des objectifs poursuivis ou des mesures adoptées pour les mettre en œuvre. Cette complexité résulte, tout d'abord, du caractère protéiforme de l'adaptation des territoires aux changements climatiques. Celle-ci fait, en effet, comme à l'échelle globale, intervenir plusieurs politiques publiques, qu'il est difficile d'identifier de manière exhaustive, et qui sont menées en parallèle.

En France, cette complexité résulte également de la décentralisation qui pose en elle-même des difficultés, qui se trouvent exacerbées en matière d'adaptation aux changements climatiques, car une multitude d'acteurs publics doivent intervenir (État, régions, départements, communes, intercommunalités, établissements publics, etc.), auxquels s'additionnent les acteurs non publics qui sont aussi associés (entreprises, associations, individus...). À cela s'ajoute une inflation législative récente et rapide<sup>38</sup>, qui modifie l'organisation des compétences et l'articulation entre les différents acteurs concernés par l'adaptation aux changements climatiques au niveau infra-étatique. Toutefois, ces différentes lois ne régleront pas le problème structurel français de l'enchevêtrement des compétences, qui découle du mille-feuille territorial, où de nombreuses strates sont impliquées, sans qu'il soit véritablement possible d'identifier celles qui agissent et à quel niveau<sup>39</sup>.

Dans un territoire comme celui de La Réunion, d'autres sources de complexité doivent également être considérées. L'éloignement de la Métropole et l'insularité placent ce territoire dans une forme d'isolement qui le freine pour créer des solidarités avec d'autres collectivités territoriales françaises ou européennes autour de projets cohérents afin de répondre à des enjeux communs de manière rationnelle. Par ailleurs, La Réunion est une région monodépartementale, avec un empilement de structures distinct de celui qui est à l'œuvre en Métropole, dans la mesure où des collectivités différentes se partagent le même territoire, la même population, et les mêmes enjeux. Le besoin d'une organisation cohérente des compétences n'en est que plus pressant. Pour y répondre, depuis les années 1980, la Région et le Département de La Réunion ont développé une pratique de concertation à propos de nombreuses politiques publiques, de manière à avoir une action commune et coordonnée.

Ces différentes sources de complexité de l'adaptation aux changements climatiques à La Réunion se conjuguent. Elles constituent, en quelque sorte, l'environnement avec lequel le juriste doit composer pour intervenir dans le débat relatif à l'adaptation des territoires aux changements climatiques<sup>40</sup>. La prise en compte de cet environnement suppose, dès lors, une approche flexible, qui se caractérise, à cette échelle aussi, par la mobilisation d'un droit souple et de nature procédurale, qui sans être formellement contraignant, fait naître des attentes normatives (1). Pour autant, ce droit souple doit

38 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JORF*, n° 0023 du 28 janvier 2014, p. 1562 ; Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), *JORF*, n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705 ; Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF*, n° 0189 du 18 août 2015 p. 14263 ; Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, *JORF*, n° 0051 du 1 mars 2017.

39 Pour une tentative de clarification, voir C. IZARD (dir.), *Nouvelles compétences climat-énergie des collectivités territoriales, Loi NOTRe, transition énergétique : quels impacts pour les territoires ?*, RAC-France, 2016, disponible sur internet : <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2017/04/Nouvelles-compétences-climat-énergie-des-collectivités-territoriales-.pdf>

40 J.-S. BERGÉ, *L'application du droit national, international et européen*, Paris, Dalloz, Coll. Méthode du droit, 2013.

tout de même réaliser la fonction première du droit qui est de sécuriser les attentes normatives. Or, il est possible de considérer que cette sécurité juridique résulte, à l'échelle locale comme à l'échelle globale, d'une conception renouvelée de la nécessité pour les parties prenantes de rendre compte de leur action (*accountability*) (2).

### 1. *Les attentes normatives résultant d'outils procéduraux multi-scalaires*

Les grilles de lecture proposées par les théoriciens du droit global peuvent permettre de mieux identifier les objectifs territoriaux de l'adaptation aux changements climatiques en dépit de la complexité de l'environnement juridique dans lequel ils doivent être recherchés. Elles permettent, en effet, de mettre l'accent sur les liens entre différentes sources du droit, sans considération de leur degré de normativité, ou de l'ordre juridique dans lequel elles s'inscrivent. Sous cet angle, le portail NAZCA orchestré par le régime climat, est volontairement utilisé par La Réunion. L'appréciation de la portée juridique d'une telle démarche ascendante doit, ainsi, être tout autant considérée que celle des documents de planification imposés par le législateur français. En effet, cette opposition entre droit dur interne et droit souple international, pour structurante qu'elle soit aux yeux des juristes, ne résiste pas longtemps à l'analyse, qui révèle la proximité entre les objectifs inscrits par La Réunion dans le portail NAZCA et ceux posés par la loi française (a). De la même manière, en dépit du caractère contraignant des obligations de moyens résultant de la loi française, la marge de manœuvre laissée aux territoires au titre des documents de planification requis, témoigne en réalité d'une autonomie croissante de La Réunion dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques (b).

#### *a. L'utilisation volontaire du portail NAZCA par La Réunion en parallèle des objectifs législatifs*

En amont de la COP 21, la Région Réunion, en tant que collectivité territoriale française, a volontairement inscrit, dans le portail NAZCA<sup>41</sup>, plusieurs engagements, qui indiquent sa propre contribution à la riposte globale contre les changements climatiques. L'objectif régional de réduction des émissions de GES est ainsi chiffré, daté et évaluable : 10 % en 2020 par rapport au niveau de 2011. Les moyens pour atteindre ce résultat sont, en outre, déclinés en sous-objectifs : augmentation de l'efficacité énergétique de la consommation électrique de 10 % d'ici à 2020 par rapport au scénario tendanciel, développement de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique de l'île (50 % d'ici 2020 et 100 % d'ici 2030) et équipement de 80 % des logements d'un chauffe-eau solaire d'ici à 2030, avec un objectif intermédiaire de 50 % d'ici à 2020. Le portail NAZCA, dédié aux engagements volontaires des « entités non parties », offre ainsi une visibilité globale à la trajectoire de transition énergétique de La Réunion, tout en la détaillant au-delà de ce qu'exige le droit interne français.

Il n'en demeure pas moins qu'en réalité ces objectifs correspondent à une partie de ceux qui avaient été fixés au titre du volet « atténuation » du Schéma régional climat air énergie (SRCAE) de La Réunion, adopté en 2013 conformément à la Loi Grenelle 2. L'inscription parallèle de certains de ces

41 <http://climateaction.unfccc.int/subnational-region/la-reunion/france>

objectifs dans la Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, adoptée le 17 août 2015<sup>42</sup>, renforce néanmoins leur sécurité juridique, notamment parce qu'elle les rend plus certainement opposables en justice, ne serait-ce qu'à des fins d'interprétation.

Les objectifs inscrits dans le portail NAZCA par La Réunion peuvent donc être considérés comme des obligations douces, dont la valeur juridique est toutefois renforcée par leur transposition dans la loi française. Les notions mobilisées dans ces deux cadres formels et leur déclinaison en obligations de moyens n'en sont pas moins variables<sup>43</sup>. Par exemple, l'« autonomie énergétique » pour les outre-mer à l'horizon 2030, semble avant tout se traduire, dans le portail NAZCA, par un recours accru aux énergies renouvelables, comme en témoigne l'objectif intermédiaire de 50 % d'énergie renouvelable à l'horizon 2020. En revanche, sur ce dernier point, la Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte ne précise pas si cette proportion doit être appréciée par rapport au mix énergétique, ou par rapport au mix électrique. Or, la notion d'indépendance énergétique, et les engagements de La Réunion dans le portail NAZCA, plaident pour la première interprétation. En revanche, les termes du SRCAE peuvent laisser place à une certaine ambiguïté, puisqu'il n'y est question que d'autonomie électrique.

Quoi qu'il en soit, ces notions d'indépendance énergétique ou d'autonomie électrique, et leurs manifestations dans les dispositions spécifiques aux outre-mer de la Loi sur la transition énergétique pour la croissance verte<sup>44</sup>, conduisent à concevoir également ces objectifs quantitatifs d'atténuation comme des mesures d'adaptation, compte tenu des raisons ayant plaidé, selon le rapport Letchimy, pour l'accroissement de la capacité de production d'énergies renouvelables des territoires d'outre-mer, à court ou moyen terme : « la hausse continue de la consommation, le poids des importations en charbon et en hydrocarbures et l'importance du coût de l'énergie pour le budget des ménages et des entreprises »<sup>45</sup>. Il n'est, dès lors, pas seulement question de réduire la part des outre-mer dans les émissions globales de GES au titre de l'effort collectif d'atténuation, que le portail NAZCA entend *a priori* reconnaître et valoriser, mais également de tenir compte de leur situation particulière de vulnérabilité énergétique, ce qui peut être considéré comme entrant dans le registre de l'adaptation. Une telle mesure d'adaptation peut ainsi être considérée comme une mesure « sans regret », compte tenu de l'incertitude qui continue d'entourer les effets des changements climatiques à l'échelle de La Réunion. Toutefois, l'adaptation dont il est question n'est pas directement liée aux impacts locaux des changements climatiques. Dans la loi française, elle est davantage mise en perspective avec des considérations stratégiques et économiques, qui ne sont pas explicitées en tant que telles, ni toujours directement reliées aux changements climatiques<sup>46</sup>.

42 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JORF* n° 0189 du 18 août 2015, p. 14263.

43 La Réunion a enregistré divers engagements dans le portail NAZCA : certains résultent directement de la Loi française sur la transition énergétique et la croissance verte adoptés en août 2015 (ex. 50 % d'autonomie énergétique en 2020 et 100 % en 2050), d'autres fixent des objectifs chiffrés (-10 % d'émissions de GES en 2020 par rapport à 2011, 50 % des résidences d'habitation équipées de chauffe-eau solaire en 2020 et 80 % en 2030, efficacité énergétique – pas seulement électrique – accrue de 10 % en 2020 et de 20 % en 2030 par rapport au scénario tendanciel), là où le législateur s'était contenté de mettre en place un certain nombre d'outils (ex. crédits d'impôt).

44 P. BILLET, « La loi sur la transition énergétique et les Outre-mer », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n. 42, 24 octobre 2016, p. 2280-2285.

45 Rapport d'information AN n° 2197, 11 sept. 2014, fait au nom de la délégation aux outre-mer sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, p. 12.

46 Mayotte et la Guyane présentent, à cet égard, des particularités géopolitiques, compte tenu de la présence de gisements d'hydrocarbure potentiellement majeurs sur leur territoire, qui s'inscrivent en outre, dans l'océan Indien, sur fond de revendications territoriales contradictoires

La notion d'adaptation apparaît, d'ailleurs, dans l'intitulé du rapport Bareigts/Fasquelle portant sur « l'adaptation du droit de l'énergie aux outre-mer »<sup>47</sup>. Ce rapport insiste, notamment, sur le lien étroit entre la dépendance des outre-mer aux produits pétroliers et le secteur du transport (en particulier à La Réunion, où les produits pétroliers représentent 87 % de son approvisionnement énergétique extérieur), dans un contexte où le système électrique ne peut pas venir corriger les inconvénients de ce mix énergétique (y compris à La Réunion, en dépit d'une production locale d'électricité à partir du charbon et de l'existence de barrages hydrauliques avec retenue). Ce rapport introduit aussi une notion qui relève du champ lexical de l'adaptation, la « précarité transports », mais c'est alors pour signifier la consommation plus faible de carburant des habitants de Guyane et surtout de Mayotte par rapport à la moyenne en Métropole, tandis que celui des Réunionnais est équivalent à celui des métropolitains.

Aux considérations stratégiques et économiques qui justifient que les objectifs de transition énergétique des outre-mer soient particulièrement ambitieux, s'ajoutent ainsi des considérations liées à l'équité des efforts correspondants. Or, ces considérations apparaissent dans la stratégie nationale d'adaptation de la France, adoptée en 2006, qui poursuit quatre grands objectifs : protéger les personnes et les biens en agissant sur la sécurité et la santé publique ; tenir compte des aspects sociaux et éviter les inégalités devant les risques ; limiter les coûts liés aux effets du changement climatique et tirer parti des avantages ; préserver le patrimoine naturel. Cette stratégie nationale a été complétée par le premier Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) pour la période 2011-2015 qui vise à faciliter la planification et la mise en œuvre d'actions efficaces et cohérentes, à travers l'identification d'une série d'actions relevant de la production et la diffusion d'informations ; l'ajustement des normes et réglementations ; l'adaptation des institutions ; et l'investissement direct.

### *b. Des documents locaux de planification entre obligations de moyens et expérimentation autonome*

Les objectifs spécifiques de La Réunion en matière d'adaptation aux changements climatiques peuvent ainsi être également décelés dans son actuel SRCAE, qui a vocation à être révisé prochainement. Sur le volet de l'adaptation, il explicite le fait que « l'adaptation d'un territoire aux conséquences du changement climatique est essentiellement une question d'évolution de l'organisation du territoire et des sociétés humaines qui y vivent ». Toutefois, il se contente de renvoyer, à cet égard, au Schéma régional d'aménagement (SAR), en tant que « document principal de planification territoriale à l'échelle régionale », tout en soulignant qu'en ce domaine il convient de privilégier « un principe de gestion préventive des risques ». Le SRCAE rappelle tout de même les principaux enjeux de l'adaptation de La Réunion aux changements climatiques, tels que consignés dans le SAR :

---

(P. LE CAIRE, « Hydrocarbure : les Comores défient Hollande », 12 juin 2014, <http://www.ipreunion.com/photo-du-jour/reportage/2014/06/12/prospection-et-exploitation-d-hydrocarbures-dans-le-canal-du-mozambique-les-comores-defient-hollande,25872.html>). La Réunion est impliquée dans la gestion de ces questions stratégiques, notamment à travers sa participation aux travaux de la Commission de l'océan Indien, mais aussi en tant qu'autorité de gestion des TAAF. Le projet de Loi présenté par Nicolas Hulot le 6 septembre 2017 en Conseil des ministres interdit toutefois l'attribution de nouveaux permis d'exploration sur l'ensemble du territoire français, y compris outre-mer et dans sa zone économique exclusive, l'objectif étant de mettre fin à toute production de pétrole en France en 2040 (<http://la1ere.francetvinfo.fr/projet-loi-hulot-fin-exploration-petroliere-guyane-508041.html>).

47 Rapport d'information AN n° 2225, 17 sept. 2014, p. 9-10.

préservation des ressources en eau et en matériaux, atteinte de l'autonomie énergétique tout en sécurisant l'approvisionnement et le transport, maîtrise des pollutions notamment en vue du bon état écologique des masses d'eau. Il fixe, en outre, des objectifs d'adaptation qui s'ajoutent à ceux du SAR : « l'anticipation des effets du changement climatique en améliorant la connaissance sur l'impact du changement climatique sur les enjeux du territoire et notamment sur les risques naturels ; la maîtrise de l'urbanisme permettant de concilier l'augmentation de la population à l'horizon 2030 et la limitation de l'augmentation des consommations d'énergie, tout en permettant la préservation des milieux naturels et agricoles dans un contexte de changement climatique ; l'amélioration de la résilience du territoire notamment en sécurisant les infrastructures face aux évolutions climatiques ».

Ces objectifs sont, contrairement aux objectifs d'atténuation, de nature purement qualitative et transversale. C'est pourquoi, ils doivent être considérés conjointement avec d'autres documents de planification. À cet égard, il est possible de saluer la demande d'expérimentation de la Région Réunion, de substituer au SAR le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Si sur le plan de la normativité, les deux schémas ne se distinguent guère, le SRADDET présente deux avantages par rapport au SAR. En effet, si l'élaboration du SAR comme celle du SRADDET résultent d'une délibération du Conseil régional, le second est adopté par arrêté préfectoral, ce qui constitue une procédure à la fois plus souple et plus respectueuse de l'autonomie territoriale que celle relative à l'adoption du SAR approuvé par décret pris en Conseil d'État. En termes de contenu, le SRADDET présente aussi l'atout d'être plus englobant que le SAR, dans la mesure où le premier vient se substituer non seulement au SAR mais aussi à plusieurs autres schémas, dont le SRCAE, le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), ou le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). Or, il résulte des Plans climat air énergie territoriaux (PCAET), également rendus obligatoires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants par la Loi Grenelle 2<sup>48</sup>, que ces secteurs sont aussi pertinents au titre de la mise en œuvre des objectifs d'adaptation. Ces PCAET visent, en effet, à rendre opérationnelles les orientations fixées dans le SRCAE, avec lequel ils entretiennent un rapport de compatibilité. Or, la consultation des plans adoptés par les collectivités territoriales de La Réunion concernées, témoigne d'une déclinaison sectorielle au titre des mesures d'adaptation. Ces secteurs entrent dans le périmètre du SRADDET, là où ils n'étaient pas considérés par le SAR.

Le SRADDET constitue donc un outil potentiellement mobilisable pour adopter une approche intégrée de l'objectif d'adaptation aux changements climatiques à l'échelle territoriale de l'île de La Réunion et élaborer une stratégie de mise en œuvre plus rationnelle et plus juste. Dès lors, le droit relatif à l'adaptation aux changements climatiques au niveau local semble bien prendre en compte la complexité de l'environnement dans lequel il s'inscrit, ce qui se traduit par un droit de nature procédurale, flexible et évolutif. Néanmoins, pour que les attentes normatives ainsi suscitées soient stabilisées, les mesures mises en place doivent faire l'objet d'une évaluation au regard des objectifs fixés selon ce processus internormatif<sup>49</sup>.

48 13 collectivités sont concernées à La Réunion: le Conseil régional, le Conseil général, 5 EPCI et 6 communes.

49 En ce sens, voir l'avis du CESER, *L'exercice du droit régional à l'expérimentation (Article 72, alinéa 4 de la Constitution)*, 26 avril 2016.

## 2. La sécurité normative résultant d'une offre croissante d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs d'adaptation

Sur le plan juridique, l'évaluation des politiques d'adaptation aux changements climatiques peut prendre deux formes principales, qui ne sont toutefois pas dénuées de liens entre elles<sup>50</sup>. Celle-ci peut tout d'abord consister en un processus de suivi continu, éventuellement ponctué de rapports réguliers, et susceptible de faire l'objet de vérifications par des tiers. Elle peut également s'exprimer en termes conflictuels, à travers la saisine du juge dans le cadre d'un différend. En dépit d'incertitudes encore nombreuses, mises en lumière par les contributions de **Romain Ollard** et **Safia Cazet** à cet ouvrage, les contentieux climatiques se multiplient rapidement. L'intervention du juge national jusqu'à présent est, toutefois, loin d'avoir épuisé la question. Parallèlement, la réflexion politique et économique sur la prise en charge des dommages liés aux changements climatiques s'est poursuivie, comme en témoigne la contribution de **Jonas Knetsch**.

Cela explique aussi que l'évaluation des politiques climatiques sous forme d'un suivi continu ait été privilégiée, à toutes les échelles, et ce, qu'il s'agisse d'atténuation ou d'adaptation. Le régime climat a ainsi progressivement développé des outils de contrôle particulièrement sophistiqués, permettant notamment de fixer un référentiel commun pour l'évaluation des niveaux d'émission de GES à l'échelle étatique, afin de permettre le fonctionnement des outils de marché instaurés par le Protocole de Kyoto et d'éviter une concurrence déloyale à ce titre. Ces méthodologies ont ensuite été déclinées par l'Union européenne à l'échelle de l'entreprise au titre de son système d'échange de quotas d'émission (EU-ETS)<sup>51</sup>. En France, des méthodologies ont également été développées pour permettre aux collectivités territoriales de procéder à leur « bilan carbone » et des observatoires locaux ont été mis en place un peu partout sur le territoire, à l'instar d'Énergie-Réunion<sup>52</sup>.

En revanche, les méthodologies relatives au suivi et à l'évaluation des politiques d'adaptation sont bien moins précises, consolidées et uniformes. Des initiatives pour combler ce besoin normatif voient néanmoins progressivement le jour. Or, ce sont des acteurs variés qui participent à cette « lutte pour le droit »<sup>53</sup>. Celle-ci implique, tout d'abord, des *think tank* et des réseaux transnationaux d'acteurs non parties, constitués sous forme d'association, et entrant dans la catégorie générique des organisations non gouvernementales. Considérés conjointement, ces acteurs se distinguent donc par leur légitimité qui résulte à la fois de leur expertise et de leur représentativité. Le réseau NRG4SD, qui réunit 51 gouvernements locaux, a ainsi développé une méthodologie d'évaluation des politiques territoriales d'adaptation aux changements climatiques intitulée « *RegionsAdapt* », en partenariat avec le « *Carbon Climate Registry* », qui se présente comme le *leader* des plateformes

50 A.-S. TABAU, « Les circulations entre l'Accord de Paris et les contentieux climatiques nationaux : quel contrôle de l'action climatique des pouvoirs publics d'un point de vue global ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 42, Hors-série n. 3 : *Après l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique ?*, 2017, p. 217-230.

51 A.-S. TABAU, *La mise en œuvre du Protocole de Kyoto en Europe, interactions des contrôles international et communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 516p.

52 La Loi Grenelle 2 (*op. cit.*), oblige les collectivités de plus de 50 000 habitants (régions, départements, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communes ou communautés de communes) à évaluer leurs émissions de GES.

53 B. FRYDMAN, *Petit manuel pratique de droit global*, Bruxelles, L'Académie en poche, 2014.

mondiales pour le rapport de l'action climat des gouvernements locaux et infranationaux. Toutefois, plus classiquement, les administrations nationales participent également au développement de telles méthodologies. Ainsi, en France, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a mis à la disposition des collectivités territoriales un guide d'évaluation des politiques d'adaptation aux changements climatiques<sup>54</sup>. La Région Réunion a également précisé dans son SRCAE la façon dont elle entendait procéder à l'évaluation de sa mise en œuvre<sup>55</sup>.

En réalité, ce type de plateformes et autres méthodologies d'établissement des données prolifèrent. Cette occupation de terrain répondant à un besoin normatif a d'ailleurs été reconnue lors de la COP 22 par les deux Championnes de haut niveau, lorsqu'elles ont mis en place le Partenariat de Marrakech pour l'Action climat globale (*Global Climate Action - GCA*). Les progrès dans la mise en œuvre des actions inscrites dans le portail NAZCA ont ainsi vocation à être renseignés « *in collaboration with relevant data custodians and analysts* » et « *in a user-friendly fassions* »<sup>56</sup>.

Pour autant, il ne faut pas perdre de vue que ces différentes méthodologies d'évaluation de l'adaptation des territoires aux changements climatiques entrent en concurrence. Cela pourrait permettre à la plus crédible de s'imposer progressivement, mais cela n'exclut pas non plus une « course vers le bas », qui conduirait à ce que la transparence de l'action climat de La Réunion soit simplement simulée. À cet égard, le mouvement collaboratif qui s'accroît et s'institutionnalise entre les entités non parties, à travers des réseaux transnationaux plus ou moins homogènes, pourrait constituer un gage de fiabilité, par le jeu d'un contrôle par les pairs, à partir d'une grille commune, garantissant une concurrence loyale pour l'image verte que les participants entendent se donner (attractivité touristique, bilan politique, adhésion des consommateurs...). D'ailleurs, en l'état actuel des lignes directrices internationales, il est possible de considérer que c'est une dynamique similaire qui gouverne la transparence de l'action des Parties à l'Accord de Paris : plus un État fait la démonstration de sa participation effective à la riposte mondiale aux changements climatiques, plus son action semble crédible, moins sa société civile ou ses pairs, voire la « société globale », risquent de lui reprocher ses carences, y compris en justice.

Or, la transparence de l'action des Parties est inextricablement liée à la transparence de l'action des entités non parties. C'est d'ailleurs là que se situe en creux le doute que l'on peut formuler quant à l'accroissement réel de la transparence de l'action climat, suite à l'adoption de l'Accord de Paris. En effet, les entités non parties qui ont volontairement fait part de leurs actions dans le

54 ADEME, *Objectif climat, Méthode de suivi-évaluation des politiques d'adaptation au changement climatique*, Collectivités, 2014, accessible en ligne à l'adresse : <http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/methode-suivi-evaluation-politiques-adaptation-changement-climatique-7898.pdf>

55 Celui-ci prévoit, en effet, une évaluation en 2018, qui sera réalisée par le comité de pilotage du SRCAE, à la demande conjointe du Préfet et du Président de Conseil régional. Il était également prévu que chaque année le comité régional de suivi de la transition écologique soit informé par l'État et la Région d'un point d'étape dans la mise en œuvre du SRCAE, notamment sur la base d'un bilan annuel énergétique et d'émission de GES à partir des données fournies par l'observatoire de l'énergie de La Réunion. Au-delà de ces aspects procéduraux, des paramètres d'évaluation sont précisés : cohérence entre le SRCAE et d'autres documents stratégiques régionaux, mais aussi entre le SRCAE et les projets de la Commission de l'océan Indien traitant des mêmes thématiques. Les priorités également établies pourraient servir à guider cette évaluation ou les suites qui y seront données: recherche et innovation ; éducation, sensibilisation et formation aux modes de consommation durables ; Adaptation réglementaire au contexte tropical et insulaire de La Réunion ; Coopération régionale dans la zone océan Indien.

56 Marrakech Partnership for Global Climate Action, disponible sur Internet : [http://unfccc.int/files/paris\\_agreement/application/pdf/marrakech\\_partnership\\_for\\_global\\_climate\\_action.pdf](http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/marrakech_partnership_for_global_climate_action.pdf)

portail NAZCA, participent généralement à plusieurs initiatives collaboratives simultanément. Ces actions imbriquées, ces chevauchements d'initiatives, mais aussi l'inévitable implication des entités non parties dans la mise en œuvre des contributions nationales accentuent le risque de « double comptage » des actions climatiques. Par exemple, lorsqu'une entreprise s'engage volontairement à atteindre un objectif d'atténuation et que la région dans laquelle elle est implantée fait de même, les réductions d'émission de GES doivent-elles être comptées au bilan de la première, de la deuxième ou de l'État sous la juridiction duquel elle est placée ? La clé de répartition n'a pas été fixée. Un patchwork d'actions climatiques s'est ainsi substitué aux poupées russes privilégiées dans le système précédent. L'avantage est que cela libère potentiellement les initiatives, ce qui est susceptible d'élever le niveau d'ambition par un effet d'entraînement. Toutefois, le risque est d'empêcher à l'avenir toute véritable transparence de l'action climatique, rendant invérifiable l'idée selon laquelle la transparence serait le rouage principal d'une plus grande ambition. Le partenariat de Marrakech pour une Action climat globale a d'ailleurs souligné la nécessité de prendre des mesures pour améliorer la transparence de l'action des entités non parties, mais se contente d'indiquer que la question sera traitée de manière accrue<sup>57</sup>.

Il convient néanmoins de relativiser ce risque en matière d'adaptation aux changements climatiques et, plus largement, au regard de la globalisation de la gouvernance du climat que l'Accord de Paris a entériné. Il est, en effet, possible de penser que ce qui importe en la matière est, avant tout, la trajectoire en faveur d'une transition écologique tenant pleinement compte des défis posés à nos sociétés par les changements climatiques. Or, en lui-même, cet exercice de transparence participe probablement à la démocratisation du débat relatif à l'adaptation aux changements climatiques, dont l'importance mais aussi les limites sont rappelées dans la contribution de **Loïc Peyen** à cet ouvrage. Il conduit aussi les acteurs impliqués à prendre conscience de leur propre responsabilité, à assurer leur confiance mutuelle et une collaboration entre eux.

## **B. L'adaptation aux changements climatiques depuis les territoires**

L'action extérieure des collectivités territoriales non étatiques est un sujet à la fois ancien et dont l'appréhension ne cesse d'être renouvelée au fur et à mesure de ses manifestations concrètes. La gouvernance globale dans le domaine du climat offre ainsi un nouveau champ d'expression pour cette « diplomatie des territoires ».

Celle-ci s'inscrit dans un mouvement plus global visant à ce que, d'une part, les États reconnaissent le rôle des autorités publiques non étatiques dans les politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, mais aussi, d'autre part, à ce que, fortes de cette légitimité en tant qu'actrices de terrain, elles soient davantage associées aux processus décisionnels internationaux.

<sup>57</sup> *Ibid.*

Or, si l'Accord de Paris mentionne effectivement dans son préambule les collectivités territoriales et si la décision de la Conférence des Parties à laquelle il est annexé reconnaît et encourage les actions des acteurs non parties<sup>58</sup>, ni l'un ni l'autre ne procède à un véritable changement de statut des autorités locales dans les négociations climatiques internationales<sup>59</sup>.

Dès lors, sous quelles formes l'action extérieure des collectivités territoriales non-étatiques peut-elle se réaliser afin qu'elles puissent réellement participer à la gouvernance globale du climat ? Les collectivités territoriales non-étatiques sont-elles véritablement en mesure, par cette action extérieure, de pallier les insuffisances des États et non plus seulement de se trouver en situation de dépendance vis-à-vis de ceux-ci ?

Pour répondre à ces questions, l'appui sur l'exemple de La Réunion est intéressant car il permet de mettre en évidence trois cadres juridiques possibles pour cette action extérieure : la coopération décentralisée globale, la conclusion de traités internationaux au nom de l'État et la participation aux organisations internationales.

### 1. *La coopération décentralisée globale*

Dans la perspective de la COP 21, La Réunion, comme de nombreuses autres « entités non parties », a développé son action internationale dans le cadre de coalitions transnationales, afin de donner plus de visibilité à son action et de mieux faire entendre sa voix dans le processus de négociation onusien devant aboutir à l'Accord de Paris.

Ainsi, La Réunion a adhéré à plusieurs réseaux de collectivités territoriales non étatiques (R20, Climate group, NRG4SD), qui lui offrent un cadre légitime d'expression et lui permettent de coopérer avec ses homologues, en parallèle des négociations climatiques multilatérales. Ces réseaux constituent, dès lors, des *fora* pour le développement d'une diplomatie climatique alternative à l'échelle globale. Leurs réalisations sont nombreuses et variées : elles vont de la déclaration programmatique à la conclusion d'accords plus opérationnels (par exemple en matière d'évaluation des politiques climatiques locales, comme cela a déjà été souligné).

Pour autant, le droit a encore peu évolué afin d'accompagner cette globalisation de la diplomatie climatique des collectivités territoriales non-étatiques.

En vertu du droit international général, les accords conclus entre les collectivités territoriales non-étatiques, ne constituent pas des Traités et ne sont donc pas régis par la Convention de Vienne de 1969. Au mieux, ces déclarations et autres *memorenda of understanding* sont-ils considérés,

58 Décision 1/CP. 21, partie V.

59 Le dernier paragraphe du préambule de la décision 1/CP. 21, indique ainsi simplement et de manière générale : « Conventant de soutenir et de promouvoir la coopération régionale et internationale afin de mobiliser une action climatique plus forte et plus ambitieuse de la part de toutes les Parties et des autres acteurs, y compris de la société civile, du secteur privé, des institutions financières, des villes et autres autorités infranationales, des communautés locales et des peuples autochtones. ». Plus spécifiquement, en matière de renforcement des capacités, la décision 1/CP. 21 décide que le plan de travail pour 2016-2020 devra prévoir parmi ses activités la favorisation de la « coopération mondiale, régionale, nationale et infranationale ». Les entités Parties sont également encouragées à « œuvrer étroitement avec les entités non parties ».

dans l'ordre juridique international, comme de la *soft-law*. Par ailleurs, du point de vue du droit international général, les collectivités territoriales non-étatiques ne sont pas considérées indépendamment de leur État. En revanche, les réseaux de collectivités territoriales sont assimilés à des ONG.

En vertu du droit international du climat, les engagements des entités non-parties inscrits dans le portail NAZCA ne permettent pas de différencier, d'une part, les actions qui composent les contributions nationales des États et, d'autre part, les actions additionnelles des acteurs non parties. Toutefois, le portail NAZCA précise, pour chaque engagement, si celui-ci résulte d'une action individuelle ou d'une action dans le cadre d'une coalition, ce deuxième cas de figure pouvant laisser supposer un tel renforcement de l'ambition, sans toutefois le garantir, et permettant une forme de reconnaissance de l'action des réseaux d'acteurs non-étatiques.

En outre, les réseaux de collectivités territoriales non-étatiques, en tant qu'ONG, peuvent bénéficier d'un statut d'observateur des négociations climatiques multilatérales. Ce statut leur permet d'organiser des « événements parallèles » aux négociations internationales, d'assister à certaines négociations, ou même de se voir offrir la possibilité de prendre la parole, mais en aucun cas il ne s'agit d'un droit, pas plus pour les réseaux de collectivités territoriales que pour les autres observateurs. Cette présence, éventuellement active, reste conditionnée par l'accord des Parties, mais aussi du Secrétariat de la CCNUCC et du Président de la séance de négociation.

Enfin, si le droit interne français favorise l'établissement de « partenariats » entre les collectivités territoriales françaises et étrangères afin de mettre en place des actions concrètes, y compris dans des domaines touchant potentiellement à l'adaptation aux changements climatiques (planification urbaine, schémas de transport, tourisme durable...), ce cadre juridique<sup>60</sup> ne s'étend pas aux accords conclus entre collectivités territoriales au sein des réseaux de collectivités territoriales à vocation globale, mais a davantage été pensé au titre d'une coopération décentralisée ponctuelle, bilatérale ou de proximité.

## 2. *La conclusion de traités de coopération régionale*

L'action extérieure de La Réunion en matière climatique ne passe pas seulement par sa participation à des réseaux transnationaux à vocation globale. Elle suppose aussi une coopération avec les territoires qui lui sont proches. Or, ces territoires présentent la particularité d'être des États insulaires et/ou en développement. Dans une logique fonctionnelle, le droit interne français a aménagé des possibilités afin que ses collectivités territoriales ultra-marines puissent développer une action diplomatique dans leur espace géographique proche. Si l'État conserve indéniablement la maîtrise de ce processus, on observe une extension constante du champ des possibilités ouvertes par le législateur aux collectivités françaises d'outre-mer.

<sup>60</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui a fixé le cadre juridique de la coopération décentralisée, *JORF*, n° 33 du 8 février 1992, p. 2064.

Ainsi, la Loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000<sup>61</sup> a-t-elle conféré à ces collectivités de nouvelles compétences leur permettant de négocier directement une convention internationale avec un État étranger voisin ou une organisation internationale régionale, mais aussi de la signer après y avoir été autorisé par l'État et sous réserve que ce traité respecte les engagements internationaux de la France. Ainsi, cette loi met-elle en place un système de « déconcentration facultative »<sup>62</sup> : l'État peut discrétionnairement décider d'attribuer des pouvoirs à la collectivité territoriale pour que celle-ci négocie le traité au nom de l'État et conformément à ses directives, ou encore qu'elle soit associée à la délégation de l'État au stade de la négociation<sup>63</sup>. Précisons que dans les cas où le traité envisagé relève des compétences propres de la collectivité territoriale d'outre-mer, l'initiative de la négociation peut émaner de ladite collectivité. Quoi qu'il en soit, pour entrer en vigueur, le traité devra non seulement faire l'objet d'un accord local mais aussi être approuvé ou ratifié par l'État<sup>64</sup>.

L'utilisation de ces possibilités par La Réunion témoigne d'une pratique variée, allant de l'éviction totale de cette collectivité à sa signature du traité pour le compte de l'État, en passant par sa co-signature ou sa simple représentation. Sur le fond, les traités ainsi conclus sont des accords-cadres fixant des thématiques prioritaires de coopération, au sein desquels le développement durable et la promotion des énergies renouvelables figurent systématiquement. Ces traités prévoient généralement des échanges d'experts ou encore l'établissement de représentations diplomatiques<sup>65</sup>.

Il faut également noter qu'une loi adoptée en décembre 2016<sup>66</sup> a aménagé plusieurs évolutions favorables à cette diplomatie de proximité adaptée aux territoires français d'outre-mer, et en particulier à La Réunion :

- les différents cas de figure dans lesquels une telle capacité de conclusion d'accords internationaux est susceptible d'être octroyée sont explicités,
- le champ d'application territorial de cette coopération régionale est élargi<sup>67</sup>,
- dans les domaines de compétence des collectivités territoriales ultra-marines, la délégation du pouvoir de conclure de tels traités internationaux peut être accordée de manière générale sur la base d'un programme politique pluriannuel,
- enfin, le statut des « représentants diplomatiques ultra-marin » est renforcé.

61 Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JORF*, n° 0289 du 14 décembre 2000, p. 19760.

62 V. GOESEL-LE BIHAN, « La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale », *RFDC*, 2006, p. 3-11.

63 Mais pas au stade de la signature, si le traité porte sur un domaine de compétence de l'État.

64 En vertu des articles 52 et 53 de la Constitution.

65 Les réalisations concrètes au titre de ces accords-cadres sont plus difficiles à apprécier en raison d'un manque de visibilité et à un défaut de publication.

66 Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, *JORF*, n° 0283 du 6 décembre 2016.

67 S'agissant spécifiquement de La Réunion, il s'agit de l'étendre non pas seulement aux îles avoisinantes (interprétation qui semblait dominer jusqu'alors), mais aussi à des États ou territoires des continents voisins de l'océan Indien (notamment Afrique du Sud, Inde, Australie, Chine...).

L'évolution du droit interne français, singulièrement concernant les collectivités territoriales d'outre-mer, offre donc un exemple particulièrement probant de l'accroissement important des capacités d'action internationale des collectivités territoriales non-étatiques. La maîtrise étatique de cette capacité, en amont comme en aval, demeure cependant intacte.

### 3. *La participation aux activités des organisations internationales*

Divers exemples témoignent, enfin, d'une implication croissante des collectivités territoriales non-étatiques dans les activités des organisations internationales. La participation aux activités d'une organisation internationale constitue, dès lors, le troisième support potentiel de l'action extérieure de La Réunion afin qu'elle prenne part à la gouvernance globale en matière climatique.

Cette participation peut, dans certains cas, prendre la forme d'un statut de membre associé accordé à la collectivité territoriale. Ainsi, la loi française rend possible la participation individuelle de ses collectivités d'outre-mer en tant que membre associé des organisations internationales régionales. Le filtre étatique est toutefois conservé, dans la mesure où les membres associés n'ont pas de droit de vote et se cantonnent à un pouvoir de représentation. C'est néanmoins à ce titre que la Région Réunion a travaillé en étroite collaboration avec la Commission de l'océan Indien (COI) afin d'élaborer une stratégie commune d'adaptation aux changements climatiques à l'échelle de la COI<sup>68</sup>. C'est également à ce titre que La Réunion entend aujourd'hui participer à d'autres organisations internationales régionales de plus grande envergure<sup>69</sup>.

À l'échelon universel, la majorité des organisations internationales n'envisagent que les États comme membre à part entière. Toutefois, certaines d'entre elles, dont l'Organisation météorologique mondiale ou encore l'Organisation mondiale du tourisme, se distinguent en admettant également en tant que membres « les territoires ». Il semble que ce statut soit rendu possible par le caractère très technique de leur spécialisation et par l'impact assez faible de leurs activités sur les aspects sensibles de la souveraineté. En toute hypothèse, l'acceptation de l'État de tutelle des collectivités territoriales reste nécessaire et les droits de ces dernières au sein de l'organisation internationale sont, là aussi, souvent moindres que ceux des États. Le contrôle de l'État est, par conséquent, toujours présent en dépit de cette volonté d'autonomisation.

Il faut néanmoins enfin relever que ce que les organisations internationales refusent aux collectivités territoriales non étatiques en tant que membres, elles l'octroient parfois d'une autre manière, par exemple à travers leur consultation dans le cadre d'activités normatives ou encore par leur implication dans les activités opérationnelles de l'organisation. Des « relations de travail » s'instaurent alors entre la collectivité territoriale et l'organisation internationale, qui ne passent pas

68 Déclaration des îles sur le changement climatique, La Réunion, 25 juin 2014, disponible sur [https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaration\\_des\\_iles\\_version\\_1.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaration_des_iles_version_1.pdf) (consulté le 29 juin 2017).

69 Par exemple, la France a obtenu en 2011 le statut de « partenaire de dialogue » au sein de l'Association des pays riverains de l'océan Indien pour la coopération régionale (IRO/ARC) créée en 1997, qui regroupe 20 pays d'Afrique, d'Asie et d'Océanie. Toutefois, elle aspire à un statut plus élevé, au titre duquel La Réunion pourrait avoir un rôle à jouer.

toujours par l'intermédiaire des États. Ces relations de travail n'impliquent d'ailleurs pas prioritairement les collectivités territoriales infra-étatiques, mais d'autres entités non-étatiques comme les chercheurs, les associations ou les groupements de professionnels.

C'est ainsi que l'Union européenne, comme le Conseil de l'Europe offrent d'intéressantes possibilités pour renforcer l'action extérieure de La Réunion en matière climatique. Ces organisations régionales de coopération et d'intégration ont, en particulier, mis en place des structures institutionnelles permettant la représentation et la consultation des collectivités territoriales non-étatiques<sup>70</sup>, et favorisant l'organisation des outre-mer en réseau<sup>71</sup>. Par son soutien financier, l'Union européenne rend possible la réalisation de projets de coopération extérieure, dont la sélection est désormais opérée par ces RUP, et qui pourraient tout à fait soutenir des initiatives collaboratives en matière d'adaptation aux changements climatiques.

Dans le même ordre d'idée, le droit dérivé de la CCNUCC, permet aux collectivités territoriales non étatiques, ainsi d'ailleurs qu'aux autres acteurs non parties, de participer à des ateliers d'experts, de prétendre à l'obtention de fonds climat, ou encore de participer au processus d'examen technique des mesures d'atténuation et d'adaptation<sup>72</sup>. Il s'agit là toutefois de possibilités que La Réunion commence tout juste à explorer.

## Conclusion

L'analyse de l'adaptation aux changements climatiques, selon une approche intégrée, entre différents niveaux d'organisation, à partir du régime climat et du cas d'étude que constitue La Réunion, a permis de mettre en évidence la proximité des logiques à l'œuvre à l'échelle globale et à l'échelle locale. Cette logique commune se compose d'un mélange de dynamique descendante et ascendante, mobilise des instruments normatifs de nature procédurale, qui laissent une marge de manœuvre importante, favorable à la prise en compte de la complexité des enjeux et de l'environnement juridique, afin de faire progressivement émerger une « acclimatation à l'internormativité »<sup>73</sup>. S'il est possible de penser que ce sont les techniques du régime climat qui ont inspiré des solutions du même ordre au niveau local, ces dernières ont, en réalité, à leur tour, contribué à faire évoluer le régime climat. Or, ce mouvement cycloïdal a vocation à perdurer. Il en résulte deux enseignements généraux.

Tout d'abord, un droit post-moderne, s'émancipant de l'État et de la notion d'ordre juridique, peut effectivement être décelé en matière d'adaptation aux changements climatiques. Toutefois, les

70 Congrès des pouvoirs locaux pour le Conseil de l'Europe et Comité des régions pour l'UE.

71 Cf. le Réseau des RUP de l'Union européenne, auquel la Région Réunion participe activement. Cf. Memorandum conjoint des RUP, Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 TFUE, Mars 2017, qui pose le diagnostic de leur vulnérabilité commune face aux changements climatiques, souligne leur expertise dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, et préconise à l'Union européenne de porter une attention particulière à la situation des RUP dans les négociations internationales sur le climat, de mettre en place des appels à projets spécifiques de sensibilisation et d'éducation en matière d'adaptation aux changements climatiques dans les RUP, de poursuivre la mise en œuvre d'une politique intégrée pour la gestion des risques de catastrophe dans les RUP, et de réviser l'approche du Fonds de solidarité de l'UE en cas de catastrophe naturelles occasionnées dans les RUP.

72 Décision 1/CP. 21, § 120. Voir, H. VAN ASSELT, « The Role on Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement », *op. cit.*

73 M. DELMAS-MARTY, « Vers une cinétique juridique : D'une approche statique à une approche dynamique de l'ordre juridique », *op. cit.*

supports juridiques de l'action climatique extérieure de La Réunion par exemple témoignent de ce que l'État et les ordres juridiques, tels que conçus classiquement, n'ont pas disparu. Il n'en demeure pas moins que chacun de ces supports juridiques tend à s'affranchir de l'État et de l'ordre juridique, à des degrés divers ou, plus exactement, selon des stratégies, des atouts et des limites différents.

L'analyse du droit en mouvement permet, en second lieu, de révéler un rôle renouvelé pour le droit international public. Les régimes spécialisés, plus ou moins autonomes, mis en place selon les prescrits du droit international public, peuvent être conçus comme des modèles répliquables, dont la diffusion est favorisée par des processus procéduraux aménageant des marges de manœuvre favorables à l'appropriation et à l'évolution des normes, plutôt qu'en termes hiérarchiques selon une logique verticale unifiante comme source d'obligation matérielle. En d'autres termes, le régime climat apparaît comme l'orchestrateur d'une gouvernance en réseau et non pas comme l'autorité supérieure d'une gouvernance hiérarchique ou encore comme la chambre d'enregistrement d'une solution hégémonique.

Une telle pluralité d'approches au service de la prise en charge de l'enjeu social complexe que constitue l'adaptation aux changements climatiques se retrouve logiquement dans les contributions à cet ouvrage. Celui-ci a, dès lors, été construit selon une logique envisageant l'ordre juridique de manière dynamique, afin de mettre l'accent sur ce qui relie, plutôt que sur ce qui sépare. Plus spécifiquement les différentes parties de l'ouvrage s'efforcent de mettre en relation des normes, des outils et des acteurs, qui sont généralement envisagés séparément sous forme d'ensemble juridique aux contours flous et instables. L'accent a ainsi été mis sur les processus d'interaction à l'œuvre en matière d'adaptation des territoires aux changements climatiques. Cet angle d'analyse révèle une trajectoire d'acclimatation progressive des différents ensembles juridiques à l'internormativité. Toutefois, ces différents ensembles juridiques ne s'acclimatent pas toujours à la même vitesse, ni au même degré.

Ainsi, les contributions qui sont regroupées dans la première partie analysent l'adaptation aux changements climatiques sous l'angle classique de son intégration en droit. L'acclimatation à l'internormativité n'est alors que balbutiante et demeure freinée par une conception du droit en termes hiérarchique et statique. Les contributions qui composent la deuxième partie de l'ouvrage permettent d'évaluer l'adaptation de divers mécanismes de responsabilité aux enjeux climatiques. L'adaptation est alors conçue non seulement comme objet de ces mécanismes de responsabilité mais aussi comme critère d'appréciation, voire de qualification, de ces mécanismes. Si l'acclimatation de ces mécanismes à l'internormativité est parfois décelable, elle demeure fragile et pourrait même donner lieu à une « course vers le bas » résultant non pas tant d'un phénomène de *forum shopping*, que de l'absence de *forum* adapté. L'appréhension de l'adaptation aux changements climatiques retenue au titre des contributions réunies dans la troisième et dernière partie de cet ouvrage, révèle, en revanche, le potentiel de cette « métanorme » pour favoriser une telle acclimatation des ensembles juridiques à l'internormativité. L'adaptation aux changements climatiques favorise, alors, l'émergence d'une nouvelle forme d'ordonnancement juridique, qui se caractérise par la conciliation entre l'impératif juridique de sécurisation des attentes normatives et l'adéquation de ces attentes avec l'impératif écologique.