

# **COP21 : sur quelle « dynamique » de réduction des émissions ouvre l'accord de Paris ?**

Patrice Geoffron

***L'accord atteint le 12 décembre dernier à Paris sur la lutte pour le changement climatique se révèle à la fois historique et insuffisant. S'il représente une étape déterminante dans la réduction du réchauffement de la planète, d'autres progrès devront être enregistrés à mesure de son entrée en vigueur pour espérer limiter l'accroissement de la température à 2°C.***

Le 12 décembre 2015, la COP21 a donc débouché sur l'accord de Paris qui, mettant un terme à la logique en vigueur dans le protocole de Kyoto, établit désormais un cadre de lutte contre le changement climatique basé sur le principe de contributions volontaires des États. En ouvrant sur le premier accord à caractère global, ce qui a été arrêté à Paris constitue sans nul doute une étape majeure dans cette lutte et le terme « historique » qui lui a été accolé n'est pas galvaudé. Certes, dès lors que les deux grands émetteurs, les États-Unis et la Chine, avaient ensemble annoncé en novembre 2014 (en amont du G20 de Brisbane) leur volonté de s'engager, la perspective d'un accord final devenait plausible. Néanmoins, à l'image de l'année 2015, les deux semaines de négociations à Paris auront été d'une extrême densité.

Paradoxalement, l'accord est historique bien qu'étant très insuffisant pour espérer contenir les effets du changement climatique à un niveau acceptable. Il était établi, et cela avant l'ouverture de la conférence<sup>1</sup>, que l'addition des contributions nationales déposées par les

États (*Intended Nationally Determined Contributions*, INDC<sup>2</sup>) laissait encore très loin l'objectif d'accroissement de la température limité à 2°C (établi à Copenhague en 2009) et que les discussions dans l'enceinte du Bourget ne modifieraient pas cette donne initiale.

Schématiquement, pour viser le 2°C, ces INDC ne laissent entrevoir qu'une division par deux de l'excès d'émissions annuelles (de 30 à 15 gigatonnes de carbone en 2030<sup>3</sup>), de sorte que l'accord conduirait plutôt vers un accroissement de 3°C. L'effort « incrémental » à accomplir est d'autant plus considérable que l'objectif de Copenhague a été rehaussé à Paris, puisqu'il s'agit désormais de « *contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels et de poursuivre l'action menée*

2. Au 12 décembre 2015, 186 pays (sur 195) avaient déposé leurs contributions nationales volontaires.

3. Les INDC se traduisent par un niveau prévisible d'émissions de 55 gigatonnes de CO<sub>2</sub> en 2030, de sorte que « *des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes* » (accord de Paris, p. 6).

1. Les Nations unies avaient proposé, en novembre 2015, une analyse du *gap* d'émissions à combler : *United Nations Environment Programme, The Emissions Gap Report 2015*.

pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C » (accord de Paris, p. 2)<sup>4</sup>.

Laurent Fabius, président de la COP21, considérait dans son discours de clôture que l'accord est « différencié, juste, durable, dynamique, équilibré et juridiquement contraignant ». Parmi cette longue liste, le qualificatif-clé est le caractère « dynamique » de l'accord, c'est-à-dire la capacité à amender progressivement les engagements pris par les États, pour accroître drastiquement les efforts de réduction. C'est avec la confirmation, dans les dix prochaines années, de cette qualité dynamique que la portée réelle de l'accord de Paris devra être appréciée.

Mais, auparavant, il conviendra de garder à l'esprit que l'entrée en vigueur de l'accord en 2020 supposera sa ratification par au moins 55 pays représentant au moins 55% des émissions mondiales, le « registre » des signatures étant ouvert à partir d'avril 2016 à l'ONU (en se souvenant que le protocole de Kyoto avait été fragilisé par la non-ratification des États-Unis).

## Principes structurant l'accord de Paris

Concernant le caractère « dynamique » de l'accord, un premier rendez-vous est prévu dès 2018 pour évaluer le degré d'avancement des objectifs, laissant la possibilité à certains États d'augmenter leurs engagements<sup>5</sup>. À partir de 2023<sup>6</sup>, et tous les cinq ans ensuite, seront publiées de nouvelles contributions nationales, sans retour en arrière possible. Le pari central de l'accord est donc que le progrès technique et la concurrence internationale dans les technologies bas carbone (avec la baisse du coût des renouvelables en particulier), ainsi que des conditions macro-économiques plus favorables (avec une sortie des turbulences de la crise financière) seront propices à des engagements progressivement plus ambitieux.

Le caractère juridiquement contraignant de certaines clause de l'accord est également mis

4. L'accord prévoit, pour 2019, un rapport du GIEC sur la trajectoire compatible avec la limitation du réchauffement climatique à 1,5°.

5. La France s'est engagée à réviser les siens avant 2020.

6. La Chine, initialement, souhaitait que la première révision intervienne en 2029.

en avant, chaque terme *shall* étant censé renvoyer à une obligation (ex : Art 9.1 : "*Developed country Parties shall provide financial resources*"). Mais, au plan juridique, l'accord a surtout pour qualité d'être un objet suffisamment ambigu... pour permettre à 195 pays d'en envisager la ratification<sup>7</sup>. D'un côté, en tant que protocole additionnel à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, l'accord a valeur de traité international et se situe donc en haut de la hiérarchie juridique. Mais, de l'autre, il n'incorpore pas de mécanisme de sanction pour les États ne respectant pas leurs engagements, contrairement au protocole de Kyoto. Comme ce dernier s'est avéré bien peu coercitif<sup>8</sup>, la pression internationale (principe *name and shame*) a été privilégiée dans le cadre de l'accord de Paris pour contraindre les *free riders*. Cette absence de coercition est également observable à la question des pertes et dommages (montée des eaux, événements extrêmes, désertification) que pourraient subir les pays pauvres (insulaires notamment). Cette dimension du problème est bien prise en compte puisqu'elle fait l'objet de l'article 8<sup>9</sup>, mais afin simplement de favoriser la coopération internationale. Dans le même temps, le préambule à l'accord (§52) exclut toute responsabilité juridique, et donc toute possibilité de recours en vue d'indemnisation<sup>10</sup>. Pour donner une forme de crédibilité à la stratégie du *name and shame*, l'article 13

7. Les modalités de ratification varieront d'État à État. La France soumettra l'accord à son parlement, tandis que les États-Unis pourraient recourir à un *executive agreement*, sorte de décret présidentiel permettant d'éviter le Sénat.

8. Selon les termes du protocole de Kyoto, les pays développés (soumis à des objectifs chiffrés de réduction des émissions) étaient censés compenser des manquements par une contribution additionnelle à l'effort de réduction. Cependant, non seulement les États-Unis n'ont jamais ratifié le protocole, mais le Canada, menacé de sanctions, s'en est extrait en 2011.

9. « *Les Parties reconnaissent la nécessité d'éviter et de réduire au minimum les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, et d'y remédier, ainsi que le rôle joué par le développement durable dans la réduction du risque de pertes et préjudices* » (accord, p. 30).

10. « *Convient que l'article 8 de l'accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation* » (accord, p. 9).

prévoit un mécanisme de transparence<sup>11</sup> destiné à vérifier les informations fournies relativement aux engagements pris et, contrairement à Kyoto, cette vérification s'appliquera à tous (non pas seulement aux pays développés).

La différenciation des engagements selon les situations des pays structure toutefois bien l'accord (principe « *des responsabilités communes, mais différenciées à la lumière des circonstances nationales* »), en particulier concernant le volet financier. Les engagements des pays industrialisés devront être rehaussés par rapport aux objectifs précédemment définis : les 100 milliards de dollars de financements publics et privés<sup>12</sup>, à transférer annuellement à partir de 2020, sont désormais considérés comme un plancher. En outre, pour parer aux effets d'ores et déjà inéluctables (notamment pour ce qui sera de la montée des eaux), l'accord prévoit un rééquilibrage entre les fonds dédiés à l'adaptation et à l'atténuation des émissions. Dans le domaine du financement, il est mentionné que certains pays en développement (*i.e.* n'ayant pas de responsabilité de premier rang dans les émissions historiques) pourront, sur une base volontaire, également devenir donateurs auprès des pays les plus pauvres. Si un rendez-vous est bien fixé, en 2025, pour réévaluer les besoins d'aide aux pays les plus pauvres, il faut se souvenir qu'en octobre 2015 la comptabilisation des financements réalisée par l'OCDE<sup>13</sup>, par rapport à l'objectif des 100 milliards de dollars à atteindre en 2020, ne conduisait pas à un excès d'enthousiasme : en 2014, ces financements représentaient de l'ordre de 62 milliards, avec des questions méthodologiques non résolues concernant les flux éligibles.

Enfin, le préambule de l'accord<sup>14</sup> fait une place aux acteurs non gouvernementaux

(collectivités territoriales, entreprises, ONG, ...) en encourageant la poursuite du plan d'action Lima-Paris. Ce plan est une initiative conjointe des présidences péruvienne (COP20) et française (COP21) de la COP, consistant notamment à créer une plateforme garantissant la visibilité de leurs actions, de leurs engagements et de leurs résultats pendant la période précédant la COP21.

### Quels signaux de prix pour les investissements de long terme ?

L'accord de Paris, en instaurant une logique d'élaboration « ascendante » (à partir du volontariat des États) et « inclusive » (tous sont appelés à faire des efforts de transition et non plus seulement les pays développés), inaugure une nouvelle ère dans la lutte contre le changement climatique. Sa logique sous-jacente est qu'une masse critique suffisante d'acteurs décidés (Europe, États-Unis et Chine, en particulier) accélèrera le déploiement de solutions bas carbone, permettant leur maturation et leur diffusion accélérée dès la décennie à venir. Le principe de « revoyure » des engagements tous les cinq ans laisse imaginer une mécanique vertueuse conduisant à des engagements rapprochant de l'objectif du 2°C (sinon en deçà).

Mais, dans la complexité de la globalisation, cette spirale vertueuse apparaît à ce stade comme une vision hypothétique. Près de 90 trillions de dollars d'investissements énergétiques devront être déployés avec discernement d'ici à 2030 (selon le rapport Calderon-Stern 2014)<sup>15</sup> et, tout au moins pour la présente décennie, nous observons un chaos des prix de l'énergie, la persistance de subventions massives à la consommation de fossiles<sup>16</sup>, des signaux-prix du carbone limités<sup>17</sup>, des menaces de chocs macroéconomiques et/ou géopolitiques récurrents, ... Autant dire que l'accord de Paris devrait être tout autant « résilient » que « dynamique ». ■

11. « Afin de renforcer la confiance mutuelle et de promouvoir une mise en œuvre efficace, il est créé un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui, assorti d'une certaine flexibilité, qui tient compte des capacités différentes des Parties et qui s'appuie sur l'expérience collective » (accord, p. 33).

12. En soulignant que les fonds publics doivent constituer une part « *significative* » des financements Climat.

13. § 117 à 125.

14. OCDE (2015) « Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars », rapport de l'OCDE en collaboration avec *Climate Policy Initiative*.

15. P. Calderon, J. Oppenheim, N. Stern (2014) *Better Growth Better Climate – The new climate economy*, The Global Commission on the Economy and Climate.

16. De l'ordre de 500 milliards de dollars par an selon l'Agence internationale de l'énergie.

17. Le préambule de l'accord mentionne simplement (§137) l'intérêt d'une tarification du carbone.