

BILLET DE BLOG 24 novembre 2020

L'Accord de Paris sur le climat fête son cinquième anniversaire : qu'a-t-il changé ?

Série d'articles à l'occasion du 5e anniversaire de l'Accord de Paris

Auteurs

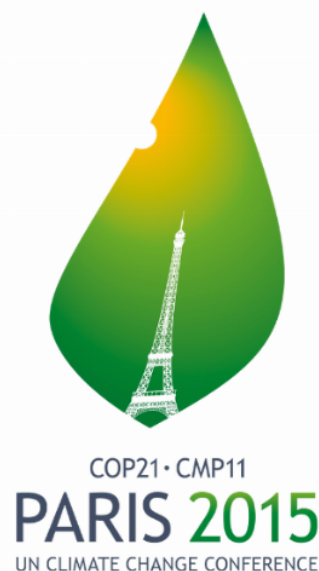
Michel Colombier

Co-fondateur de l'Iddri

Sébastien Treyer

Directeur général

🕒 Temps de lecture: 19 min



Cinq ans après le succès de la réunion de la COP 21 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), où en sommes-nous ? Fortement impliqué dans la négociation de l'Accord de Paris sur le climat (AdP) et de ses principaux mécanismes, l'Iddri propose ici et dans quatre autres billets de blog (portant sur un choix de sujets liés tels que la [neutralité carbone](#), [le secteur industriel](#), [l'adaptation](#), et [la portée et les conséquences juridiques de l'Accord](#)) un cadre d'évaluation et les premières indications clés montrant les effets de l'AdP. Tout en prenant acte du fait que la dynamique politique créée avec ce mécanisme de coopération internationale n'est encore qu'émergente et fragile, ses retombées sur l'économie réelle, quoique trop lentes et de trop faible envergure, ne peuvent être niées ; une évaluation plus

approfondie de l'ampleur des changements en cours et des bifurcations ou des dépendances de sentier et des inerties est cependant nécessaire.

Au début de l'année 2016, les premières critiques et difficultés ont rapidement succédé à l'euphorie. L'accord de Paris serait-il suffisamment « contraignant » pour provoquer des changements radicaux en faveur de l'action climatique ? L'objectif de neutralité carbone à long terme se révélerait-il solide et efficace ou favoriserait-il le « greenwashing » et les annonces n'impliquant aucun engagement ? L'AdP aurait-il encore un sens après le retrait des États-Unis ? De façon ironique, les émissions mondiales de CO₂ commençaient même à augmenter de nouveau... Parallèlement à cela, les pays se réunissaient à l'occasion des COP pour finaliser le « Rulebook » de l'Accord et discutaient de détails techniques essentiels pour la mise en œuvre future mais certainement pas très « glamour ».

Que s'est-il véritablement produit depuis 2015 ? L'AdP a-t-il permis une action climatique plus ambitieuse ? A-t-il laissé le monde inchangé ? Et que peut-on attendre de la prochaine réunion, repoussée d'une année dans le contexte de la crise du Covid-19 ?

La neutralité carbone comme moteur de changement

Si nous considérons la situation telle qu'elle était il y a à peine une décennie, il nous faut reconnaître que beaucoup de choses ont déjà changé. Tout d'abord, la neutralité carbone imprègne à présent l'agenda politique dans tous les grands pays et au niveau mondial, faisant évoluer la compréhension du problème pour passer de réductions marginales à une transformation de toutes les économies. Avant Paris, nous étions encore occupés à discuter de la possibilité pour certains pays de réduire leurs émissions d'un faible pourcentage, sans prendre acte du fait que des changements plus radicaux étaient nécessaires. En introduisant le concept de neutralité mondiale dans l'arène politique, Paris a changé la donne. Le rapport du Giec sur le réchauffement planétaire de 1.5°C¹ a clairement montré qu'il n'y avait pas d'autre choix que de réduire à zéro les émissions de CO₂ (énergie, déforestation) d'ici la seconde moitié du siècle. Les trajectoires alternatives ne jouent qu'avec la vitesse initiale de la transition, en contrepartie d'émissions négatives et, plus important encore, avec un coût en termes d'objectifs de développement mondiaux.

Cette perspective a débloqué un certain nombre de débats sectoriels et, s'ils ne sont pas encore correctement mis en œuvre, les changements nécessaires (urgence de l'élimination progressive des combustibles fossiles, développement de sources d'énergies renouvelables, changements dans le secteur agroalimentaire) sont explicitement mentionnés dans les processus concernant les politiques intérieures tout autour de la planète. Au moment de la négociation de Copenhague (COP 15, 2009), les études supposant des systèmes énergétiques 100 % renouvelables dans l'UE étaient encore considérées comme naïves et non pertinentes par les professionnels. Désormais, la discussion est mondiale, et se concentre sur les modalités pratiques pour accélérer la transition. Le débat sur la neutralité a également inscrit à l'agenda politique la convergence nécessaire entre les ambitions climatiques et celles concernant la biodiversité : de nombreuses déclarations de la part des pays (voir la France, l'Europe et la Chine en 2019) ont fait explicitement mention du fait que la protection du climat ne pouvait être obtenue au détriment de la biodiversité sans mettre en péril les équilibres planétaires globaux, ce qui invite à une ambition encore plus radicale en particulier pour les secteurs de l'alimentation et de l'utilisation de la biomasse.

Ce changement radical concernant le référentiel est absolument essentiel : au moment de passer de la « réduction » à la « transformation », nombre de solutions transitoires ne sont plus pertinentes. Le secteur financier a été le premier à reconnaître la valeur d'une vision à long-terme pour éclairer les décisions actuelles, et éviter les actifs échoués. Nous découvrons à présent que, fait plus important encore, il s'agit d'un facteur clé pour la réussite sociale

et politique : en Espagne, le cadrage multipartite de la négociation menée avec les syndicats au sujet de l'élimination progressive du charbon a permis d'atteindre un accord ambitieux sur la diversification économique, le développement de nouvelles compétences, etc. Avant Paris, nous nous débrouillions encore avec des options inadéquates ; désormais, la course vers zéro émission nette a débuté, bien qu'elle ne soit pas encore assez rapide.

Une action globale coopérative plutôt qu'un fardeau partagé

La seconde étape politique clé introduite par l'AdP est que tous les pays ont adhéré à un processus universel d'engagement et d'action, après des années de division stérile sur la question de la participation. D'une part, il s'agissait de la condition primordiale pour réussir : aucune atténuation efficace ne pouvait être atteinte sans que la plupart des pays s'embarquent dans cette entreprise, et l'exigence fondamentale de justice et d'équité était que le traité devait être efficace pour ce qui était d'atténuer de manière radicale le changement climatique. De plus, l'idée même d'une transition vers une nouvelle économie change la signification de la participation, et il est essentiel que tous les pays puissent rejoindre cette nouvelle dynamique. La justice est à présent moins envisagée dans le sens du partage d'un fardeau ou de la compensation de coûts d'opportunité que dans celui visant à garantir que la coopération entre les pays puisse aider chacun d'entre eux à accélérer l'action. Quelques années avant Paris, cela faisait figure d'évolution improbable. Aujourd'hui, nous avons même oublié que cela a représenté un problème, et les analystes discutent de l'action et des annonces des pays en développement de la Non-Annex [I2](#) comme s'il s'agissait d'un fait acquis ! Non seulement ces pays ont répondu à la demande de contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN, ou INDCs en anglais) qui a rendu l'AdP possible, mais certains d'entre eux ont déjà mis au point une stratégie à long terme pour encadrer leurs discussions politiques.

S'il s'agissait d'une condition essentielle pour bâtir un plan d'action global afin d'offrir une réponse appropriée au défi du changement climatique, elle demeure fragile : non seulement parce que des forces conservatrices aimeraient rouvrir le débat, mais parce que, ce qui est plus important, toutes les promesses qui accompagnaient l'idée de l'universalité restent encore à confirmer. Une intégration plus adéquate des besoins d'adaptation dans le processus de développement, l'accès à des financement publics et privés adéquats afin de soutenir des investissements plus verts, une meilleure intégration de la prise en compte du climat et de la biodiversité dans des solutions fondées sur la nature efficaces constituent des exemples de développements pour lesquels l'AdP a fait figure de facteur stimulant.

Considérons par exemple la façon dont les banques publiques de développement intégraient le climat dans leurs portefeuilles. Après le Sommet de Rio (1992), le concept d'additionnalité initialement introduit pour acheminer de nouveaux fonds en plus du financement principal de l'aide au développement était appliqué au niveau du projet sous la forme d'un « bonus » apporté aux moyens traditionnels de financement. L'intégration était alors un terme à la mode, mais la conditionnalité représentait clairement une ligne rouge et le financement climatique était accessible au moyen de véhicules spécifiques. Désormais, en plus de l'existence d'instruments spécifiques en matière d'action climatique comme le Fonds vert pour le climat, les mêmes institutions affirment qu'elles « aligneront » l'intégralité de leur portefeuille sur les objectifs de Paris, et la seule discussion pertinente repose sur la question de savoir si leurs critères sont appropriés, et si le changement est suffisamment rapide. La même chose peut s'observer avec le secteur financier privé, qui a élaboré des instruments climatiques depuis le début des années 2000, mais dont l'objectif était au départ d'intervenir sur les marchés du carbone et notamment de faciliter la production et le commerce d'unités de réduction des émissions de carbone. Que ce soit dans le cadre de systèmes d'échanges réglementés tels que celui de l'Europe, ou aux fins de rapports privés en matière de responsabilité environnementale des entreprises (RSE), les entreprises pouvaient revendiquer une responsabilité tout en compensant leurs émissions. Si les marchés du carbone peuvent encore être contributifs pour faciliter la transition vers zéro émission nette, l'orientation a désormais changé : au niveau de l'entreprise, les nouveaux protocoles RSE font la distinction

entre les efforts concrets visant à faire baisser les émissions et la contribution supplémentaire possible à des mécanismes de compensation (réduction ou absorption des émissions). Les banques d'investissement mettent également au point des instruments de rapport pour diriger leurs portefeuilles vers la neutralité : à l'origine axées sur le désinvestissement (donc, encore, sur une approche autocentrée en matière d'atténuation des risques), elles sont à présent plus proactives pour ce qui est de l'acheminement des financements en direction de la transition écologique.

De la quête d'un accord contraignant à de multiples mécanismes de mise en oeuvre

Troisième changement majeur, notre compréhension de la façon dont les règles d'un tel accord peuvent mener à une mise en œuvre effective a progressivement évolué. Le mouvement décrit plus haut nous indique que le signal politique envoyé par la ratification de l'AdP est demeuré fort, malgré l'annonce du retrait des États-Unis en 2017. Il confirme également que les négociateurs de Paris voyaient juste en supposant qu'une mise en œuvre effective ne pouvait s'appuyer sur des mécanismes d'application formels, extrêmement faibles dans la gouvernance environnementale mondiale en général et impossibles à négocier avec des puissances qui avaient déjà exprimé en 2015 le fait que l'on ne pouvait porter atteinte à leur souveraineté, mais que l'unique levier pour une mise en œuvre efficace devrait se fonder sur un contrat bien plus large et informel avec l'ensemble des parties prenantes.

Les négociations menées en amont de la réunion de Paris se sont caractérisées par une mobilisation bien plus large et active des acteurs non étatiques (secteur privé, autorités locales, société civile) qu'il n'y en avait jamais eu, avec un double message : tout d'abord, ces acteurs mettent en œuvre l'action climatique de façon quotidienne, et ils ont des enseignements à communiquer, et des demandes à formuler, que les États doivent prendre en considération ; ensuite la gouvernance climatique est plus qu'une simple mise en œuvre « descendante » (top-down) par le biais de traités, de lois et de réglementations, mais elle dépend de la façon dont les différents intervenants adapteront leurs stratégies aux évolutions mondiales, en fonction de leur appréciation politique. Cela est vrai également pour ce qui concerne les gouvernements locaux et les municipalités. Ils agissent souvent de manière plus proactive sur l'agenda environnemental, étant peut-être plus sensibles que les gouvernements nationaux à l'exigence d'action exprimée par le grand public. Mais ils peuvent être aussi directement concernés par les défis sociaux et économiques liés à la transition. Quoi qu'il en soit, la question figure en très bonne place dans l'agenda d'une proportion importante de ces acteurs publics infranationaux (voir par exemple l'engagement montrant la capacité des acteurs américains à activer une action climatique ambitieuse indépendamment de l'action fédérale³) et des développements intéressants, connectant la technologie à l'innovation sociale, apportent un nouvel éclairage sur la transition, sa faisabilité et son attractivité. Les débats locaux, à leur tour, peuvent être sensibles à des dynamiques politiques globales et un certain nombre de décisions (rénovation des bâtiments, nouvelles infrastructures de transport) ont semble-t-il été prises ou du moins facilitées parce qu'elles étaient « alignées » sur le sens de l'histoire et des responsabilités, et non uniquement parce qu'il s'agissait d'une obligation administrative. Si le C40⁴ se fait entendre à travers le monde, un certain nombre de réseaux internationaux ou régionaux de gouvernements locaux prouvent désormais que cette dynamique est réelle.

Nous avons également été témoins d'une augmentation des procédures judiciaires. Les conséquences juridiques de l'Accord de Paris doivent encore être évaluées et liées à une dynamique politique, sans poursuivre la chimère d'une institution multilatérale contraignant les gouvernements nationaux à changer leurs propres arbitrages politiques. Ses effets sur les contextes politiques et juridiques nationaux se produiront par le biais de canaux diversifiés, depuis l'action en justice directe par des organisations de la société civile contre leurs gouvernements jusqu'à des répercussions indirectes sur le cadre législatif général sur lequel la Convention citoyenne pour le climat⁵ en France a

notamment fondé son ambitieux programme en faveur de l'action climatique.

Des résultats insuffisants et des risques plus importants

Toutefois, tout ceci demeure insuffisant. Le changement climatique et ses impacts sont à présent visibles, mais en toute sincérité, nous souffrons à l'heure actuelle des conséquences de l'inaction passée. Les émissions, sans doute, ne sont pas encore maîtrisées. Les émissions mondiales totales constituent cependant un piètre indicateur, fluctuant à la hausse et à la baisse en fonction des périodes de crise économique et de reprise, des hivers rigoureux et des années de sécheresse. En nous livrant spécifiquement à l'examen d'un niveau sectoriel (tel que celui de l'industrie), nous observons que les progrès technologiques sont nombreux et prometteurs, les prix baissant régulièrement, et que des initiatives significatives apparaissent sur tous les continents, allant du droit des États à l'action locale, des réglementations publiques aux efforts privés. La transition énergétique a déjà débuté dans le secteur de l'électricité, et le mouvement est mondial même s'il n'est pas encore suffisant ; mais c'est à peine si cela se produit dans les autres secteurs, et notamment dans celui de l'agriculture et ou de la mobilité, où l'augmentation de la demande neutralise encore les améliorations technologiques. Une fois encore, cela ne remet pas en cause le fait que les évolutions en matière de gouvernance identifiées plus haut soient réelles et nécessaires, ni ne nie l'émergence locale de projets et d'initiatives alignés sur les objectifs de l'AdP ; mais cela confirme que, à tout le moins, les changements touchant l'économie réelle demeurent trop lents, trop marginaux pour aboutir au résultat attendu.

Et les plans de relance liés à la crise de la Covid-19 qui ne sont pas alignés sur l'AdP risquent de nous conduire dans la mauvaise direction. Le Giec a clairement indiqué que les contributions déterminées au niveau national (CDN) existantes, préparées il y a plus de cinq ans, ne sont pas suffisamment ambitieuses pour nous placer sur la voie de l'objectif « bien en dessous de 2°C ». Pour l'instant, seuls 16 pays ont présenté une CDN mise à jour, et seules 19 stratégies de long terme (Long-Term Low Emissions Development Strategies, LT-LEDS) ont été reçues pour l'heure, mais d'autres devraient être fournies le 12 décembre 2020. Concernant la réalité des plans de relance, les chiffres actuels sont jusqu'à présent inquiétants : 30 % des 12.7 trillions de dollars engagés à partir d'octobre 2020 le sont dans des secteurs qui impactent directement l'environnement (agriculture, industrie, énergie, déchets, transport), avec un verdict encore en suspens quant à l'impact final⁶. Sur les fonds promis par le G20 à partir de septembre, 207 milliards sont dirigés vers les combustibles fossiles (1 % seulement du montant étant liés à des conditions en matière de protection de l'environnement), tandis que seuls 137 milliards sont destinés à l'énergie propre⁷.

Les leviers pour une mise en œuvre plus efficace des principes et objectifs de l'Accord de Paris

Nous disposons d'une part d'un référentiel puissant, d'un narratif impactant, et d'un fort crédit politique. Il est significatif que le nouveau président élu des États-Unis ait consacré sa première prise de parole sur la scène internationale à la question climatique, et que la nouvelle Administration américaine juge que rejoindre l'AdP est nécessaire et urgent. Nous avons d'autre part une profusion de bonne volonté et de bonnes nouvelles, des décideurs publics ou privés convaincus par ce narratif global, en dépit de la très profonde crise socio-économique liée à la Covid-19 à laquelle nous sommes confrontés. Mais nous avons dans le même temps des intérêts contradictoires, des lois et des réglementations économiques obsolètes, des actifs coûteux mais inadéquats, des emplois et des économies régionales menacés.

Dans cette situation, il est clairement nécessaire que les États nationaux facilitent la transition. Les autorités locales peuvent soutenir une mobilité plus verte, mais ce sont les banques centrales qui rachètent l'endettement lié au marché automobile (soutenant par conséquent les crédits destinés à l'achat de voitures sans tenir compte de leur

impact environnemental) parce qu'il s'agit d'un « bon » endettement : la même chose pourrait être obtenue avec d'autres secteurs (infrastructures, rénovation des bâtiments), mais l'initiative publique est souvent nécessaire pour que cela se concrétise. De même, le modèle du marché de l'énergie doit être adapté afin d'encourager l'apparition d'un nouveau type, radicalement différent, de fournisseurs tout en garantissant la sécurité de l'approvisionnement ; les lois relatives à la construction doivent prendre en considération de nouveaux matériaux, etc. Les règles, réglementations et normes existantes tendent à être conservatrices, et ce qui est précisément attendu de l'action de l'État est que le risque soit atténué pour ce qui est des actions privées innovantes et alignées sur l'AdP, tandis que les choix conservateurs devraient assumer le risque de leur décalage avec la volonté politique manifestée à travers le monde. Les États jouent également un rôle essentiel dans la création d'actifs à long terme, qu'ils soient matériels (choix en matière d'infrastructures) ou immatériels (éducation). Leur intervention est aussi nécessaire au moment de modérer les transitions sociales, afin de protéger les plus fragiles et d'assurer une redistribution et des garanties adéquates.

Mais les États représentent d'une certaine façon le maillon faible de l'architecture actuelle. Collectivement, ils ont joué un très grand rôle en préparant et transmettant leurs CPDN des semaines avant la réunion de Paris de 2015, envoyant ainsi le signal de leur volonté politique d'atteindre un accord fondé sur une action réelle et efficace. L'évaluation des écarts montrait à l'époque que la somme de leurs contributions s'écarterait sensiblement du business-as-usual, bien qu'étant clairement insuffisante pour atteindre l'objectif « bien en dessous de 2°C ». Ceci, à ce moment-là, était normal : ils avaient préparé ces CPDN dans un contexte différent, et avant tout accord global. Six ans plus tard, alors qu'existent un cadre politique mondial, de nouveaux instruments et de nouvelles technologies, il est évident que ces contributions doivent être réévaluées, et que les écarts doivent être réduits. C'est précisément la logique et l'intention qui sous-tendent l'AdP qu'ils ont ratifié : une fois tous les cinq ans, se rencontrer de nouveau, faire le point sur les progrès, les nouvelles informations scientifiques, les difficultés inattendues, et actualiser la stratégie. À titre individuel, certains ont déjà commencé à avancer et à faire des déclarations, mais des annonces supplémentaires porteuses d'une plus grande ambition seraient nécessaires pour réduire l'écart. Les politiques nationales pâtiennent manifestement de ce manque d'ambition, et la traduction des objectifs de l'AdP en politiques intérieures et en narratifs locaux demeure insuffisante. Cet excès de prudence pourrait progressivement mettre en péril la crédibilité de l'AdP en lui-même, si aucune nouvelle dynamique n'émerge parmi les acteurs mondiaux. D'importants signaux sont finalement arrivés en cette fin 2020 : la révision de l'objectif de l'UE, l'engagement de la Chine à atteindre la neutralité carbone, et désormais le retour des États-Unis. Ceci devrait à présent jouer un rôle catalyseur pour ce qui est de mobiliser tous les acteurs qui ont rendu l'AdP possible pour qu'ils se tournent de nouveau vers les Parties et exigent qu'elles se montrent ambitieuses.

Pour citer, d'une certaine manière, John Kerry⁸ : si les Parties sont venues à Paris avec ce qu'elles comptaient faire, il est temps à présent pour elles d'indiquer à Glasgow les résultats qu'elles se doivent d'obtenir.

¹ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_fr.pdf

² https://unfccc.int/fr/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states?field_national_communications_target_id%5B514%5D=514

³ <https://www.americaspledgeonclimate.com/>

⁴ Le C40 (<https://www.c40.org/>) regroupe 40 métropoles à travers le monde engagées pour le développement durable.

⁵ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

⁶ Greenness of Stimulus Index, Vivid Economics, Octobre 2020.

⁷ <https://www.wri.org/blog/2020/09/coronavirus-green-economic-recovery>

⁸ Forum pour la paix de Paris, 12 novembre 2020 : session de webinaire sur l'Accord de Paris.

CLIMATE

NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

PARIS AGREEMENT