

L'ACCORD DE PARIS : UN SUCCÈS DIPLOMATIQUE QUI EN APPELLE D'AUTRES



Note de conjoncture



Depuis Kyoto en 1997, les négociations climatiques internationales échouaient à concilier les intérêts divergents de chacune des Parties. La COP 21 restera comme la fin de cette apathie climatique. L'Accord de Paris envoie en effet au monde un signal important : toutes les Parties ont identifié et reconnu ensemble le problème du réchauffement climatique, et ont proclamé leur intention de coopérer pour le résoudre. Cet Accord représente la première pierre d'une lutte internationale contre le réchauffement climatique. Dans cette lutte, l'enjeu sera de transformer les intentions en engagements et en actions concrètes.

SYNTHÈSE

- La COP 21 est l'avancée la plus significative en termes de diplomatie climatique internationale depuis le Protocole de Kyoto en 1997.
- L' Accord est universel, ambitieux, et révisable à la hausse. Il pose les jalons de la coopération internationale dans la lutte contre le réchauffement climatique.
- Les Parties visent à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète « *nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1.5°C* ».
- Les pays développés s'engagent à fournir « *des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement* » à partir de 2020, avec un niveau-plancher de 100 Mds USD par an.
- Néanmoins, la contrainte juridique de l'Accord est limitée.
- L'Accord de Paris comporte peu d'objectifs chiffrés, et représente *de facto* une étape vers d'autres négociations climatiques internationales.
- Sous la pression des pays pétroliers, l'Accord occulte les instruments économiques de réduction des émissions de CO₂. Or, ceux-ci sont nécessaires pour inciter les acteurs à investir dans les technologies bas-carbone.
- Les COP futures auront pour objectif d'élaborer des instruments économiques internationaux permettant de réduire les émissions de GES au moindre coût, et de préciser les engagements de chacun.

1 INTRODUCTION

Le précédent succès d'ampleur pour des négociations climatiques internationales était le Protocole de Kyoto, il y a 18 ans. Déjà, cet accord reconnaissait un rôle à l'activité humaine dans le réchauffement climatique, donnait des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre aux pays signataires, et était juridiquement contraignant. En outre, il offrait la possibilité aux acteurs de recourir à des mécanismes de financement (mécanismes dits « de flexibilité ») et, en particulier, à un système de marché de permis des émissions.

Et pourtant, cet accord n'a pas eu les effets escomptés, en grande partie parce qu'il n'était pas universel. Non seulement il concernait uniquement des pays développés (les pays de l'Annexe I¹), mais certains des pays signataires n'ont pas ratifié le Protocole (les Etats-Unis ont signé le Protocole, mais le Congrès américain ne l'a pas ratifié) et d'autres s'en sont retirés (comme le Canada). En effet, entre la signature du Protocole en 1997 et l'application de la contrainte de réduction des émissions, entre 2008 et 2012, les équilibres géopolitiques ont évolué : la Chine, dont les émissions de Gaz à Effet de Serre représentaient alors celles de l'Europe et des Etats-Unis réunis, est devenue une puissance économique de premier ordre, et les pays émergents se sont développés. Certains Etats de l'Annexe I refusèrent de supporter seuls la contrainte climatique. Cette approche n'était pas satisfaisante car jugée trop contraignante par les différents acteurs, et a posteriori à la fois trop inégalitaire et inefficace. Un accord universel devint la condition *sine qua non* de l'engagement des grands émetteurs.

La conférence de Copenhague (la COP 15) a donc eu pour objectif de rassembler autour de la

table toutes les Parties, et de trouver un accord sur la répartition du fardeau de la réduction des émissions de gaz à effet serre. Les enjeux économiques et géopolitiques inhérents à la réduction des émissions de GES sont tels que cette approche, dite *top down*, n'a pas abouti, chacun renvoyant la responsabilité de la situation aux autres. En effet, la conjugaison des principes de responsabilité historique des émissions de GES, de responsabilité partagée mais différenciée, et de droit au développement économique n'ont pas permis d'aboutir à un accord satisfaisant.

Tirant les leçons du passé, les négociations préliminaires à la COP 21 ont été menées selon une autre approche. En amont de la COP, les différentes Parties ont été invitées à soumettre des contributions nationales : les INDC (Intended Nationally Determined Contributions). Ces contributions présentent les objectifs volontaires de réduction des émissions de GES de chaque Etat. Ces contributions ont reflété des ambitions diverses. Celles de l'Arabie Saoudite, par exemple, reflètent leur faible intérêt économique à la réduction des consommations des énergies fossiles. En revanche, celles de certains pays, comme le Maroc, ont surpris par leur haut niveau d'ambition². Cette logique de négociation, dite de *bottom up*, a représenté un véritable tournant dans les négociations climatiques internationales.

L'UFE propose une analyse de cette approche diplomatique et des conséquences de l'Accord découlant de cette approche dans la lutte contre le réchauffement climatique.

1. L'Annexe I regroupe les pays de l'OCDE et les pays en transition, excepté le Mexique et la Corée du Sud.
http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php

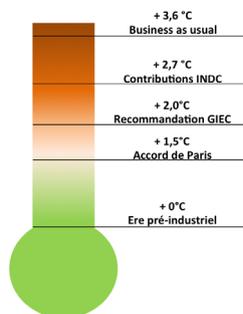
2. Le Maroc cible une réduction de 13% de ses GES d'ici à 2030 par rapport à un scénario business as usual, et propose une réduction de 32% sous réserve d'une aide financière de la part des pays développés.



O.I.E
Observatoire de l'Industrie Electrique
Comprendre le secteur de l'électricité en un seul clic

2 L'ACCORD DE PARIS : LA PRISE DE CONSCIENCE INTERNATIONALE

Pour la première fois dans l'histoire des négociations climatiques internationales, 160 Parties³ ont soumis des contributions nationales à la lutte contre le réchauffement climatique. Selon les experts, la somme de ces contributions conduirait à une augmentation de la température mondiale moyenne de 2.7°C. C'est au-dessus des recommandations du GIEC (2°C), mais en-dessous de ce que cette augmentation serait si rien n'était fait (3.6°C).



Malgré l'inégalité des contributions, cette stratégie de négociation a permis d'amener le débat climatique dans tous les Etats et de générer un élan de responsabilisation commune. En outre, la publication des contributions de certains pays a suscité un effet d'entraînement chez d'autres. A l'inverse, les pays qui n'ont pas soumis de contributions se sont vus marginalisés sur la scène internationale⁴. Ce système de contributions a permis d'installer une dynamique positive avant même le début de la conférence et d'accentuer la pression sur les pays les plus récalcitrants.

« Les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière »

- Accord de Paris

Et, bien que tous les pays n'aient pas soumis de contribution en amont de la COP21, ils étaient tous présents autour de la table des négociations au Bourget. Or, l'Accord reconnaît non seulement l'existence d'un problème climatique, mais il reconnaît aussi que ce problème doit être réglé en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Pour la

première fois, le problème climatique est devenu l'affaire de tous : **l'Accord est universel.**

En plus d'être universel, il est **ambitieux**. En dépit de contributions nationales pour l'instant insuffisantes à contenir le réchauffement climatique mondial à +2°C, les Parties se sont accordées sur la nécessité de limiter l'élévation des températures à 1.5°C par rapport aux niveaux préindustriels. Ces chiffres reflètent la confiance et l'importance données par la diplomatie internationale aux travaux scientifiques du GIEC, qui anticipent les conséquences catastrophiques du réchauffement climatique dans les années qui viennent.

«Le présent Accord, [...], vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques [...] en : Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1.5°C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques » - Article 2.a de l'Accord

Les pays pétroliers ont accepté d'adhérer à cet article dans la mesure où l'Accord reconnaît aussi les effets négatifs, sur leurs économies, que peuvent avoir les politiques de réduction des émissions de GES. L'Accord reconnaît également les effets bénéfiques de la diversification de l'économie dans le domaine de l'atténuation.

En sus, afin de combler l'écart entre l'objectif international (1.5°C) et la somme des contributions (2.7°C), l'Accord met en place un **mécanisme de révisibilité des contributions**. La révision des contributions ne peut se faire qu'à la hausse, et sera obligatoire a minima tous les 5 ans à partir de l'application de l'Accord, en 2020, sur la base des « meilleures données scientifiques disponibles ».

C'est en créant ces obligations pour les pays signataires que l'Accord est généralement considéré comme **juridiquement contraignant**.

3. Nombre de Parties ayant soumis une contribution à l'UNFCCC au 16/12/2015.

4. climateactiontracker.org évalue par exemple les contributions de chacun des pays.



Observatoire de l'Industrie Electrique
Comprendre le secteur de l'électricité en un seul clic

3 L'ACCORD DE PARIS : LA PREMIÈRE PIERRE D'UN ÉDIFICE QUI RESTE À CONSTRUIRE

Universel, ambitieux, révisable, juridiquement contraignant. A première vue, l'Accord est un succès total. Néanmoins, l'Accord contient peu d'objectifs chiffrés. Et lorsqu'ils existent, ils ne s'appliquent à aucune Partie en particulier. Les Parties ne sont donc pas directement responsabilisées.

Par exemple, l'Article 9 commande que « *Les pays développés Parties fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement Parties aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la Convention.* » Ni la répartition

des charges financières entre pays développés, ni leur redistribution entre pays en développement ne sont évoquées. En ce sens, le Mécanisme financier n'est donc pas juridiquement contraignant. Sa mise en place sera donc l'enjeu de futures négociations.

En sus, un manquement à l'Accord de Paris d'une des Parties ne fera pas l'objet de sanctions. A l'instar des contributions, la participation à l'Accord se fonde en effet sur des actions essentiellement volontaires.

Au total, la contrainte juridique inhérente à l'Accord est faible.

4 DES MÉCANISMES INCITATIFS À ÉLABORER

Alors qu'à Kyoto, un système de quotas de CO2 avait été proposé et ensuite mis en place, l'Accord de Paris ne prévoit la création d'aucun mécanisme financier incitant à réduire les émissions de CO2. Les deux instruments économiques réputés les plus efficaces, la taxe et le système d'échange de permis, sont totalement absents de l'accord. Cette absence est principalement due à la défiance de certains pays pétroliers, en particulier l'Arabie Saoudite, pour ce type d'instruments.

Pourtant, les acteurs économiques, et en premier lieu les acteurs industriels, ont besoin d'un signal prix du CO2 clair et de long terme pour inscrire leurs décisions d'investissements dans une trajectoire de réduction des émissions de CO2 au moindre coût⁵. **Certains investissements dans les activités émettrices de CO2 réalisés aujourd'hui auront encore un impact sur les émissions en 2050 et après.** Les centrales à charbon ayant, par exemple, une durée de vie de 40 ans, elles seront encore présentes en 2050. Or, aujourd'hui,

la Chine met en service une centrale thermique par semaine en moyenne.

Les industries ont des cycles de vie longs, et requièrent des signaux de long terme, qui n'existent pas aujourd'hui au niveau international. La valorisation du carbone est une arme incontournable de la lutte contre le réchauffement climatique, au même titre que l'accès au financement pour les technologies bas carbone, et elle doit être mise en œuvre rapidement.

Passer des intentions exprimées dans l'Accord aux actions concrètes de réduction des émissions de GES exige donc des gouvernements qu'ils abordent de front l'incontournable question de la tarification des émissions. Sur ce point, tout reste à faire. Les négociations climatiques internationales futures devront s'assigner comme objectif de révéler un niveau du prix CO2 fort et clair afin d'orienter les financements vers les énergies bas carbone et de réduire la consommation de charbon et de pétrole.

5 CONCLUSION

L'Accord de Paris est un succès diplomatique de premier ordre dans le sens où, pour la première fois, tous les pays du Monde ont affiché leur volonté d'agir de concert pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Néanmoins, l'Accord ne doit pas être considéré comme une fin en soi. L'Accord de Paris n'apporte aucune incitation aux acteurs économiques à modifier leurs comportements. Les instruments économiques nécessaires à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et donc au développement des technologies bas carbone, restent à élaborer.

De plus, l'accès aux financements pour les pays du Sud n'a pas été complètement résolu. Or, certains pays conditionnent leurs contributions à la lutte contre le réchauffement climatique à ces financements.

Les Conférences des Parties à venir auront donc pour rôle de donner un corps à l'esprit de l'Accord de Paris. Le succès de la conférence de Paris appelle de nombreux autres exploits diplomatiques, pour enfin avoir un climat préservé de l'influence des activités humaines.

5. Pour plus de détails, voir la note de conjoncture Prix européen du CO2 et système électrique, nov 2015, UFE



O.I.E

Observatoire de l'Industrie Electrique
Comprendre le secteur de l'électricité en un seul clic

