

L'élection de Donald Trump sonne-t-elle le glas de l'accord de Paris sur le climat ?

Décembre
2016



Marie-Sybille Connan
Analyste ESG
Paris

Le 12 décembre 2015, la 21^e conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (baptisée COP21 de la CCNUCC) est parvenue à un accord universel juridiquement contraignant dont l'ambition est de contenir à 1,5 – 2°C le réchauffement de la planète d'ici la fin du siècle par rapport aux températures de l'ère pré-industrielle.

Quels sont les termes de l'Accord de Paris ?

L'Accord de Paris a créé une dynamique sans précédent en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. Pour entrer en vigueur, cet accord devait être signé par 55 parties prenantes comptant pour 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) qui s'engagent à le ratifier formellement au niveau national et à déposer ensuite leurs engagements écrits de ratification auprès des Nations unies (ONU) à New York.

L'accord est finalement entré en vigueur le 4 novembre 2016 après ratification par 112 des 197 parties à la Convention, notamment par les États-Unis (le 3 septembre sous le gouvernement encore en place de B. Obama), le Royaume-Uni (18 novembre), la Chine (3 septembre), l'Allemagne (5 octobre) et la France (5 octobre). Soulignons toutefois que si l'Union européenne a signé l'accord le 5 octobre, **certains de ses membres ne l'ont pas ratifié.**

Le succès de l'Accord de Paris s'explique par trois mécanismes qui ont accompagné sa signature.

1 Avant le sommet, 189 pays ont manifesté leur engagement en présentant leurs projets et leurs objectifs de réduction d'émissions de gaz carbonique (ou Intended Nationally Determined Contributions – INDCs) et en définissant concrètement leurs scénarios de décarbonisation à l'échelle nationale au-delà de 2020.

Au cours des 4 prochaines années, ces pays devraient traduire ces déclarations de principe en mesures concrètes de politique nationale. Toutefois, même en les cumulant, ces engagements non contraignants ne seront pas suffisants pour rester dans la cible des 2°C. D'après les derniers chiffres des Nations Unies publiés début novembre, la trajectoire de réchauffement suivie par notre planète serait plus proche des 2,9° à 3,4°C, avec un volume d'émissions supplémentaires estimé entre 12 et 14 gigatonnes de dioxyde de carbone d'ici 2030. Afin de suivre les progrès réalisés au niveau national, une revue des contributions est prévue tous les cinq ans. La première revue est planifiée pour 2023 dans l'espoir que d'ici là, l'émulation entre les pays conjuguée à la coopération internationale, conduisent à une amélioration progressive des dispositifs nationaux. De fait, l'Accord de Paris repose pour l'essentiel sur la coopération et la pression exercée des pays pairs,

et son talon d'Achille réside dans l'absence, à ce stade, de mécanisme coercitif qui permettrait de vérifier les progrès accomplis. Ce mécanisme fait partie du programme des travaux engagés par le Groupe de travail *ad hoc* sur l'Accord de Paris (APA, pour *Ad Hoc Paris Agreement*) et sa conception devait être achevée d'ici la première réunion du Comité pour l'Accord de Paris (CMA 1). Toutefois, l'Accord de Paris ayant été ratifié plus tôt que prévu, l'APA n'est pas parvenu à terminer ses travaux dans les délais requis pour que la COP 22 de Marrakech (7-18 novembre 2016) puisse prendre des décisions. C'est un chantier qui reste ouvert mais dont l'issue est essentielle au bon fonctionnement de l'Accord de Paris.



2 Outils de financement disponibles pour accompagner les efforts de décarbonisation dans les pays émergents

L'engagement pris en 2009 par les pays développés de mobiliser annuellement 100 milliards de dollars d'ici 2020 au profit des pays en développement par le biais de financements publics et privés a été confirmé et prolongé jusqu'en 2025. Selon les estimations de l'Organisation de Coopération et Développement Economiques (OCDE), 57 milliards de dollars seulement ont été consacrés à la lutte contre le changement climatique sur la période 2013-14. Cet objectif sera révisé en détail en novembre 2018 dans le cadre de la COP24.

3 Une initiative multi-parties prenantes mobilisant les États mais aussi les entreprises, les investisseurs et la société civile.

Aux contributions des États s'ajoutent plus de 2 025 engagements d'entreprises et 424 initiatives d'investisseurs consignés sur un outil dédié, la plateforme de lutte contre le changement climatique des acteurs non étatiques dite « NAZCA » (*Non-State Actor Zone for Climate Action*).

Une première étape avec la COP22 : quels sont les résultats ? Quels progrès ont été accomplis au regard des enjeux de l'Accord de Paris dans cette période tourmentée (par le Brexit, les élections américaines notamment) ?

La COP22 s'est tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016 au lendemain de la victoire de Donald Trump, élu 45e président des États-Unis. Le calendrier tombait très mal après les déclarations sur le climat plutôt vindicatives de Donald Trump au cours de sa campagne. « *Je pense que les conditions météorologiques changent mais je ne suis pas convaincu de la responsabilité de l'Homme dans ce changement* » (Interview au Washington Post le 21 mars 2016), ou encore, « *Nous allons annuler l'Accord de Paris sur le climat et stopper toutes les contributions aux programmes de l'ONU sur le réchauffement climatique financés par le contribuable américain* ».

Les attentes étaient très fortes pour qu'une feuille de route précise soit établie afin de répondre aux engagements de l'Accord de Paris, notamment sur le plan :

- des règles et processus déployés pour suivre et contrôler les progrès accomplis par chaque pays au niveau de leurs contributions climatiques nationales (appelées en anglais *Nationally Determined Contribution*, ou NDC) ;
- des programmes de transfert technologique soutenus entre autres par le Comité Exécutif Technologique des Nations unies et le fonds du Centre et Réseau sur les Technologies Climatiques ;
- du financement des programmes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

Toutefois, les résultats de la COP22 sont pour le moins mitigés. Aucun progrès important n'a été réalisé sur le sujet controversé du financement. La grande avancée de la COP22 aura été de parvenir à un accord sur le calendrier d'un plan d'action détaillé, avec en perspective la COP24 pour un « **bilan global** » des contributions. Tous les pays liés à l'accord, dont la Chine, ont renouvelé leur engagement par le biais :

- **D'un front politique commun** : la proclamation de Marrakech adoptée par plus de 190 gouvernements souligne que le groupe est « *plus uni* » que jamais pour concrétiser les ambitions de l'accord de Paris. Il était important de le réaffirmer après l'élection de Donald Trump. La Chine a confirmé ses engagements climatiques, ce qui a également été jugé comme un signe positif majeur.
- **D'un calendrier plus ambitieux pour mettre en place un cadre de transparence sur les contributions climatiques nationales** : le délai pour parachever le cadre de transparence, les règles et modalités de mise en œuvre et les mécanismes de conformité (les « *règles du jeu* »), initialement fixé à 2020, a été avancé à novembre 2018. L'Allemagne, le Mexique, le Canada et les États-Unis ont présenté leurs programmes de réduction des émissions de GES d'ici 2050. Il est intéressant de noter que 33 pays et 9 institutions internationales de premier plan ont engagé un partenariat sur les « NDCs » dont la finalité est d'aider les pays à concevoir et à déployer les dispositifs nécessaires pour respecter leurs contributions climatiques attendues.
- **Les points faibles portent sur le financement et l'adaptation au changement climatique** : les engagements de financement sont loin d'être à la hauteur des défis soulevés par le réchauffement climatique et par la nécessité de soutenir financièrement les pays en développement. Ils se limitent, en effet, à une promesse de financement à hauteur de 23 millions de dollars pour le Centre et Réseau de Technologies Climatiques et à l'engagement pris par les États Européens (essentiellement l'Allemagne, la Suède, la Belgique et l'Italie) de verser 81 millions de dollars au Fonds pour l'Adaptation. Un partenariat a également été signé entre pays (dont les 47 du Forum des Pays Vulnérables) afin d'encourager le recours aux énergies vertes, le Forum s'engageant à atteindre 100% d'énergie renouvelable entre 2030 et 2050 au plus tard.

La force de cette dynamique et l'efficacité de l'accord seront probablement mis à l'épreuve par le gouvernement Trump.

À quoi faut-il s'attendre de la part du gouvernement Trump dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique ? Quelle est la probabilité que cet événement perturbe la dynamique enclenchée ? À quoi devons-nous veiller désormais ?

État des lieux

Les États-Unis occupent le deuxième rang des émissions de GES dans le monde. C'est la raison pour laquelle, en s'engageant dans la lutte contre le réchauffement climatique, ils envoient un message clair au reste du monde. Ce pays contribue également largement au financement des programmes des Nations Unies sur le Changement Climatique. D'après les statistiques américaines, 1,29 milliards de dollars ont été dépensés au profit de programmes d'action internationaux sur le climat en 2016, 899 millions de dollars étant destinés aux Nations Unies, dont 500 millions USD consacrés au Fonds Vert pour le Climat.

Donald Trump et le changement climatique

La campagne de D. Trump s'articulait autour du thème du « contrat avec l'électeur américain » et de « l'Amérique d'abord ». Il a de fait promis d'« annuler l'Accord de Paris sur le climat et de stopper tous les financements des programmes de l'ONU dédiés au réchauffement climatique par le contribuable américain ».¹

Il est également convaincu que le rôle du gouvernement n'est pas d'imposer des réglementations mais au contraire d'instaurer des conditions favorables à l'entreprise. Il incarne le « rêve américain », qu'il souhaite faire renaître. Concernant le secteur de l'énergie, indissociable du « rêve américain » et moteur essentiel de la reprise économique aux États-Unis après la grave crise financière de 2007, il estime que le rôle du gouvernement est de lever toute restriction à l'exploration et à la production des différentes formes d'énergie, quelles qu'elles soient. Enfin et surtout, par plusieurs de ses déclarations publiques, il semble avoir rejoint le camp des climato-sceptiques, même s'il est également considéré comme pragmatique.

Donald Trump n'a pas seulement gagné les élections américaines, il bénéficie également du soutien du Congrès (à la fois du Sénat et de la Chambre des Représentants) et d'une majorité potentiellement favorable à la Cour suprême. Sa vision de la politique énergétique renforcée par le scepticisme du Parti Républicain vis-à-vis du réchauffement climatique risque de mettre un sérieux coup de frein aux ambitions nationales et internationales de développement des énergies à faible carbone aux États-Unis.

Quelles conséquences l'Accord de Paris ?

Le risque que les États-Unis puissent utiliser leur pouvoir pour s'opposer aux efforts internationaux déployés pour lutter contre le réchauffement suscite des craintes légitimes dans le monde. C'est pourquoi il était important que la COP22 envoie un signal positif consensuel et montre que l'élection de Donald Trump n'empêche pas le processus de ratification de suivre son cours avec très récemment des pays majeurs comme l'Australie et le Royaume-Uni.

Donald Trump va-t-il revenir sur l'Accord de Paris ? De notre point de vue, c'est un scénario possible mais pas le plus probable. Les pays qui, comme les États-Unis, ont ratifié l'Accord de Paris ne peuvent pas en sortir avant quatre ans, plus précisément avant le 4 novembre 2020, soit juste un an avant la fin du mandat de Donald Trump. Ils peuvent autrement se retirer de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). En effet, il serait possible pour un pays de se retirer de la CCNUCC par un processus qui ne dure qu'un an mais qui expose à des risques géopolitiques plus aigus. Dans le scénario selon nous le plus plausible, le gouvernement Trump ignorera tout simplement l'Accord de Paris, dans la mesure où celui-ci ne prévoit ni dispositif contraignant ni mécanisme de « sanctions » pour accompagner la mise en œuvre de ses dispositions. Il porterait ainsi un coup dur à la lutte contre le réchauffement climatique et enverrait un message négatif aux autres nations.

Le 22 novembre, le président américain nouvellement élu a déclaré à la réunion du comité de rédaction du New York Times vouloir « garder un esprit ouvert » au sujet d'une éventuelle sortie des États-Unis de l'Accord de Paris.

Côté bonnes nouvelles, la dynamique insufflée par l'Accord de Paris associée aux difficultés posées par la pollution atmosphérique au gouvernement chinois continue de jouer en sa faveur. Fait intéressant, au cours de la COP22, plus de 365 entreprises et investisseurs appelaient Donald Trump et les autres dirigeants politiques américains à maintenir le cap de la lutte contre le réchauffement climatique et à soutenir l'Accord de Paris.

Le rôle prépondérant de la Chine, premier émetteur de GES du monde (29% des émissions de GES mondiales).

En Chine, il est urgent d'agir localement contre la pollution. L'enjeu est crucial pour le peuple chinois et la situation pourrait réellement déstabiliser le régime. Les États-Unis et la Chine, qui représentent à eux deux près de la moitié des émissions de GES, ont également joué un rôle déterminant dans la signature de l'Accord de Paris et sa ratification rapide. Rappelons que les États-Unis et la Chine se sont conjointement engagés à réduire leurs émissions de carbone en novembre 2014, avant la COP21. La grande inconnue reste la forme que ce partenariat pourrait prendre à l'avenir !

Nous pouvons raisonnablement compter sur la Chine pour faire preuve d'un certain leadership tant sur la scène domestique que géopolitique et pour coopérer davantage avec l'Union Européenne.

Quelles conséquences pour le Fonds vert ?

La contribution directe des États-Unis devait être relativement modeste : le montant prévu s'élevait à 3 milliards de dollars, dont 500 millions déjà versés. Toutefois, les États-Unis étant le plus riche des gros émetteurs de GES, un retrait américain aurait d'importantes répercussions sur la perception générale de l'Accord de Paris. Difficile de dire à ce stade si un tel revers serait surmontable et si les autres acteurs, à savoir les autres pays, entreprises, gouvernements et investisseurs, prendraient le relais des États-Unis et contribueraient plus de manière à combler le déficit de financement. Le financement de l'Accord constituait déjà son point faible et force est de constater que les perspectives s'obscurcissent encore davantage.

Quelles conséquences au niveau des réglementations sur le climat ?

Rien de significatif ne se profile au niveau fédéral puisque D. Trump est intimement convaincu que les lois du marché doivent prévaloir sur toute forme de réglementation.

Les nominations au sein de son gouvernement reflèteront les priorités politiques du nouveau président. À cet égard, le sort de l'Agence de Protection de l'Environnement (EPA) sera emblématique. Pendant sa campagne, il a promis de la démanteler. Depuis, il a choisi Myron Ebell pour diriger l'équipe de transition à l'EPA alors que ce dernier préside le groupe de réflexion au service des industriels *Competitive Enterprise Institute*. M. Ebell est considéré comme un climato-sceptique qui a affirmé que, quel que soit le réchauffement provoqué par les émissions de GES, la pollution restait faible et pourrait même être bénéfique. Plus récemment, il a finalement nommé à la tête de l'EPA [Scott Pruitt, procureur général de l'Oklahoma et proche de l'industrie des énergies fossiles](#).²

L'annulation des décisions exécutives prises par le président B. Obama (décrets présidentiels et ordonnances signés sans validation par le Congrès) faisait partie du programme électoral de D. Trump pour les 100 premiers jours, et il lui suffit pour cela d'émettre un simple décret d'annulation. Parmi les ordonnances exécutives de B. Obama dans le colimateur figurent les mesures de protection de l'environnement portant sur le processus de fracturation, la réduction des émissions de GES au niveau fédéral et l'abandon de la construction de l'oléoduc géant Keystone (dont l'objectif est d'acheminer le pétrole brut canadien à forte teneur en carbone issu des sables bitumeux de l'Alberta vers les pôles de raffineries américains).

En outre, il est peu probable que le « plan pour une énergie propre » (CPP, *Clean Power Plan*) proposé soit finalement appliqué. Le CPP avait pour objectif une réduction de 32% des émissions de GES liées à la production d'électricité d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 2005. Son abandon affectera véritablement la capacité des États-Unis à honorer ses promesses en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

La mise en place de réglementations pourra néanmoins se poursuivre au cas par cas, au niveau des États.

Quelles conséquences pour la transition énergétique ?

Elles sont difficiles à prévoir à ce stade tant les messages peuvent être contradictoires.

Au regard des énergies fossiles, le président nouvellement élu estime que ce secteur est essentiel pour l'économie américaine, et il envisage de lever toute restriction à l'exploration et à la production des différentes formes d'énergie sans exclusion. Il s'est également engagé à relancer l'industrie du charbon. Toutefois, ce sera difficile sans subvention, la plupart des mines américaines n'étant plus compétitives. De plus, encourager la production de gaz de schiste n'est pas compatible avec une politique de soutien à l'industrie du charbon, puisque le gaz de schiste est un substitut du charbon pour la production d'électricité et qu'il est difficile pour les États-Unis d'envisager d'exporter du charbon vers les pays liés par l'Accord de Paris.

Il sera intéressant d'observer si le président Donald Trump aura recours à une ordonnance pour lever l'interdiction du projet d'oléoduc Keystone, un projet qui pourrait en plus être inclus dans son plan de développement des infrastructures, chiffré à 1 000 milliards USD.

Enfin, sa position sur les énergies renouvelables soulève des interrogations. Pragmatique et favorable aux entreprises, il est possible qu'il encourage le développement de toutes les sources d'énergie, éolienne et solaire comprises. La production d'énergie solaire et éolienne est déjà rentable dans de nombreuses régions des États-Unis dans lesquelles la croissance dépendra plutôt des facteurs économiques que de la mise en place de la réglementation carbone, ce que Donald Trump appréciera. Le crédit d'impôt à la production (pour l'éolien) et le crédit d'impôt à l'investissement (pour le solaire) ont été introduits avec le soutien du Congrès et, à ce titre, leur suppression pure et simple est peu vraisemblable, mais ces aides pourraient être retirées progressivement d'ici 2023. La valeur des avantages fiscaux octroyés aux nouveaux projets pourrait aussi être remise en cause dans le cadre de la réforme fiscale générale promise dès 2017. Cela pourrait altérer les espoirs de croissance des énergies renouvelables à moyen terme.

Source 1 : <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/27/donald-trump-ill-cancel-paris-climate-agreementand-stop-all-pay/>

Source 2 : http://www.nytimes.com/2016/12/07/us/politics/scott-pruitt-epa-trump.html?emc=edit_na_20161207&nid=68295582&ref=cta&_r=0

Tout investissement comporte des risques. La valeur et le revenu d'un investissement peuvent diminuer aussi bien qu'augmenter et l'investisseur n'est dès lors pas assuré de récupérer le capital investi. Les avis et opinions exprimés dans la présente communication reflètent le jugement de la société de gestion à la date de publication et sont susceptibles d'être modifiés à tout moment et sans préavis. Certaines des données fournies dans le présent document proviennent de diverses sources et sont réputées correctes et fiables, mais elles n'ont pas été vérifiées de manière indépendante. L'exactitude ou l'exhaustivité de ces données/informations ne sont pas garanties et toute responsabilité en cas de perte directe ou indirecte découlant de leur utilisation est déclinée, sauf en cas de négligence grave ou de faute professionnelle délibérée. Les conditions de toute offre ou contrat sous-jacent, passé, présent ou à venir, sont celles qui prévalent. Ceci est une communication publicitaire éditée par Allianz Global Investors GmbH, www.allianzgi.com, une société à responsabilité limitée enregistrée en Allemagne, dont le siège social se situe Bockenheimer Landstrasse 42-44, 60323 Francfort/M, enregistrée au tribunal local de Francfort/M sous le numéro HRB 9340, et agréée par la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (www.bafin.de). La reproduction, publication ou transmission du contenu, sous quelque forme que ce soit, est interdite.