

ramses 2022

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



AU-DELÀ DU COVID

- SORTIR DU COVID
- LA COURSE À LA PUISSANCE
- 30 ANS APRÈS LA CHUTE, L'ESPACE POST-SOVIÉTIQUE

DUNOD

Le climat à l'heure de la COP26



<http://dunod.link/ramses08>

Entre coopération, compétition et confrontation

En dépit du retour des États-Unis dans l'accord de Paris, les efforts de ses signataires demeurent limités. La rivalité sino-américaine pourrait avoir un aspect positif, pour les positions des deux pays, qui s'observent. La stratégie européenne est ambitieuse, mais soumise à nombre d'hypothèques.

Sur le plan formel, l'accord de Paris sur le climat a survécu à l'ère Trump. Contre le désengagement du premier contributeur historique à la hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES), les 194 autres pays signataires ont choisi de maintenir leur participation. Il faut voir là le résultat des efforts diplomatiques des Européens pour marquer le caractère « irréversible et irrévocable » de l'accord, et par exemple faire pression sur le Brésil de Bolsonaro en mettant dans la balance les négociations commerciales entre l'Union européenne (UE) et le Marché commun du Sud (Mercosur). Pour la Chine, ce fut aussi l'occasion de démontrer la durabilité de son engagement en faveur du multilatéralisme, alors que les États-Unis faisaient une nouvelle fois défaut.

Mais si les négociations climatiques ont suivi leurs cours, c'est aussi que l'accord de Paris repose sur des engagements de réduction des émissions définis par les parties elles-mêmes, donc de nature largement volontaire. Si l'absence de regard extérieur sur les contributions nationales fut la condition nécessaire d'un accord universel, les États se sont, en contrepartie, engagés à rehausser leurs ambitions tous les cinq ans, pour combler progressivement l'écart avec une trajectoire de réchauffement climatique à long terme ne dépassant pas les + 2 °C, voire les + 1,5 °C.

Cette accélération des efforts n'a pas eu lieu : fin 2020, seuls l'UE, l'Argentine, la Colombie et le Chili avaient présenté des contributions reflétant un niveau d'ambition plus élevé pour 2030. Reportée d'un an en raison de la pandémie, la COP26 doit permettre de réinstaller une dynamique vertueuse entre les parties, et l'agenda pro-climat du président Biden vient alimenter cet espoir.

La relance verte n'est pas encore une réalité mondiale

La crise sanitaire et la mise à l'arrêt brutale de la production et des échanges mondiaux auront constitué une simple parenthèse dans la croissance effrénée du stock de carbone présent dans l'atmosphère. En 2020, les émissions de CO₂ dues

à la combustion des énergies fossiles ont connu la plus forte baisse enregistrée depuis la Seconde Guerre mondiale (- 6 %) ; mais dès la levée des restrictions et la reprise de l'activité économique, en particulier en Chine, la trajectoire s'est de nouveau inversée et les prévisions pour 2021 laissent présager d'un rebond, tout aussi historique, de + 5 %¹.

Les organisations internationales ont pourtant multiplié les appels à faire de cette crise l'occasion d'une refondation, en fléchissant le surplus de dépenses budgétaires vers les infrastructures et technologies susceptibles d'accompagner la transition vers une économie décarbonée. Au printemps 2021, les pays du G20 ont annoncé collectivement environ 4 600 milliards de dollars d'investissement public dans les principaux secteurs responsables des émissions de carbone (énergie, transport, industrie, agriculture et gestion des déchets), mais moins de 40 % de ces dépenses peuvent être considérées comme « vertes », au sens où elles contribueraient à la décarbonation. En conséquence, les plans de relance n'auraient un impact environnemental positif net que dans le cas de neuf pays, tous européens sauf le Canada².

La réalité des investissements est en décalage avec les prises de position officielles. Au bilan de l'année 2020, on ajoutera la multiplication des engagements à atteindre, d'ici 2050 ou 2060, la neutralité climatique, à savoir un équilibre entre les émissions nationales d'origine anthropique et l'absorption des GES par les puits de carbone naturels (sols, forêts, océans) ou artificiels (technologies de séquestration du carbone). Ces promesses de neutralité climatique pour le milieu du siècle concernent désormais plus d'une centaine de pays, dont la Chine qui a pris les observateurs internationaux par surprise en faisant cette annonce en septembre 2020, quelques mois avant l'élection américaine. Mais aussi nécessaires soient-ils, ces engagements de long terme n'ont aucune crédibilité s'ils ne sont pas complétés par des mesures concrètes pour l'horizon 2030, en particulier concernant l'utilisation du charbon. La demande mondiale de charbon a doublé sur la période 1988-2013, puis elle s'est inscrite sur une légère tendance baissière, mais elle repart à la hausse en 2021, et ce regain de demande s'explique avant tout par l'expansion des centrales électriques au charbon en Asie. Ces nouvelles infrastructures verrouillent un avenir hautement carboné et compromettent sérieusement les perspectives d'atteinte de la neutralité climatique.

La rivalité sino-américaine au service du climat ?

Dans ce contexte inquiétant, les premiers mois de la présidence Biden ont apporté quelques raisons d'espérer. Formellement réintégrés à l'accord de Paris depuis février, les États-Unis l'ont aussi mis en œuvre en présentant une nouvelle contribution nationale à l'occasion d'un grand sommet Climat virtuel organisé par la Maison-Blanche le 22 avril 2021.

Les États-Unis se posent de nouveau en partenaires crédibles, à la fois déterminés à assumer leur responsabilité avec un objectif de réduction des émissions de 50 % à 52 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 2005, et désireux de susciter un effet d'entraînement des autres grands émetteurs. Incarné par John Kerry, envoyé spécial du

1. *Global Energy Review 2021*, Agence internationale de l'énergie, avril 2021.

2. *Greenness of Stimulus Index*, Vivid Economics, février 2021.

président, l'activisme diplomatique des États-Unis s'explique par un souci d'efficacité, puisque le centre de gravité des émissions a définitivement basculé du côté des émergents. C'est aussi certainement un héritage de la période Trump : pour que la politique climatique de Biden trouve un soutien dans l'opinion publique américaine, il faut combattre l'idée selon laquelle les intérêts économiques des États-Unis se dégraderont faute d'engagements réciproques de la part de leurs rivaux commerciaux. La stratégie américaine commence à porter ses fruits. Répondant à l'appel de Joe Biden, le Canada, la Corée du Sud et le Japon ont finalement décidé de présenter de nouveaux engagements plus ambitieux pour 2030, et les échanges bilatéraux se poursuivent avec l'Inde, l'Afrique du Sud, et même le Brésil, rendant probables de nouvelles annonces d'ici la COP de novembre 2021.

Pour autant, c'est bien la Chine qui est au cœur des préoccupations américaines et, sur ce front, les résultats diplomatiques sont plus incertains. Alors que les relations entre les deux premières puissances mondiales sont au plus bas, le climat semble être le seul sujet sur lequel un dialogue reste possible. Xi Jinping l'a confirmé en acceptant l'invitation à participer au sommet du 22 avril, tout en rappelant dans son discours l'importance de solutions négociées dans un cadre multilatéral. La Chine n'entend pas céder aux pressions américaines et n'a d'ailleurs signalé aucune inflexion majeure de sa politique climatique, en confirmant le plafonnement de sa consommation de charbon en 2025. Comme le suggère son dernier plan quinquennal, la Chine est déterminée à investir dans l'économie sobre en carbone, mais elle n'entend pas se lier les mains, de crainte d'entraver la reprise économique et sa quête d'autosuffisance.

Côté américain, la rivalité avec la Chine est un marqueur de la politique climatique développée par l'administration Biden sur le plan intérieur. Puisque la décarbonation de l'économie mondiale est le seul scénario valable, les États-Unis ne peuvent se satisfaire d'une situation où la Chine domine les chaînes de valeur des principales technologies bas carbone, comme le photovoltaïque ou encore les batteries électriques. Le plan d'investissement dans les infrastructures proposé par Biden fait écho à ces préoccupations et mise sur le soutien à l'innovation et à l'industrialisation, ainsi que sur le levier de la commande publique pour enclencher une transition bas carbone « made in all of America ». Dans un premier temps au moins, cette émulation peut être vertueuse si elle apporte à l'engagement climatique américain ce qui lui a toujours manqué : un soutien bipartisan pérenne.

Une voie étroite pour la diplomatie climatique européenne

En 2021, les États-Unis reviennent sur le devant de la scène, mais les efforts annoncés restent en deçà de ceux déployés avec constance par l'UE et le Royaume-Uni. Sur le plan extérieur, l'Europe est le premier contributeur aux financements-climat destinés aux pays en développement, et elle nourrit un dialogue continu avec ces derniers, y compris sur un volet technique comme pour la mise en place du marché carbone chinois. Juste avant le sommet du 22 avril, Xi Jinping a d'ailleurs organisé à la hâte une rencontre virtuelle avec le président français et la chancelière allemande, pour leur réserver la primeur d'une annonce sur l'usage des hydrofluorocarbures. Puisque la Chine semble ne rien céder aux pressions

américaines, l'Europe pourrait jouer un rôle de médiateur et aider à la formalisation de nouveaux engagements. Sur le plan interne, l'engagement américain correspond à une réduction nette des émissions de 43 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990, alors que l'UE à 27 vise - 55 % sur la même période. En Europe, près de 65 % de l'électricité consommée provient de sources décarbonées, et la tonne de carbone s'échange à plus de 50 euros sur le système européen d'échange de quotas.

En Europe, les réductions d'émissions les moins coûteuses ont déjà été mises en œuvre, et la feuille de route pour 2030 suppose des changements bien plus lourds techniquement, économiquement et socialement : sortie totale du charbon, vague de rénovation des bâtiments, basculement massif du véhicule thermique vers l'électrique, ou encore décarbonation de l'industrie avec des technologies de rupture, comme l'hydrogène produit par électrolyse. Comme l'administration Biden, l'Europe veut renforcer son offre de technologies bas carbone, et elle compte sur la relance budgétaire pour soutenir des consortiums industriels paneuropéens dans le cadre de ses « alliances européennes » pour les batteries, l'hydrogène, les panneaux solaires ou encore les matières premières minérales. Elle joue la carte d'une « autonomie stratégique ouverte » en ne limitant pas son soutien aux porteurs de projets européens, tout en essayant d'améliorer leur position concurrentielle en fixant de nouvelles obligations de transparence sur les conditions de fabrication des produits, et en particulier sur leur empreinte carbone.

Compte tenu de son niveau d'ambition, l'Europe a plus à craindre que les États-Unis en termes de délocalisation de la production et des investissements industriels vers les régions aux contraintes environnementales plus souples. L'Europe est légitime à prévenir les « fuites de carbone » dans un contexte international marqué par des engagements climatiques à la carte, mais sa proposition de taxation carbone aux frontières se heurte à des réactions hostiles, y compris de la part des États-Unis.

Cette question devra pourtant être traitée tôt ou tard par tous les pays qui engageront une décrue drastique de leurs émissions territoriales. Pour surmonter cette défiance, l'Europe devra d'abord cibler un nombre limité de secteurs et surtout inscrire cette mesure dans une proposition plus large de réforme des règles du commerce international, pour que celles-ci contribuent davantage à la lutte contre le changement climatique. La voie est étroite, car la diplomatie climatique européenne devra, pour être efficace, bousculer l'ordre établi tout en rassurant sur le fait qu'elle ne renonce pas au grand principe de responsabilité commune mais différenciée.

C. M.

Pour en savoir plus

- M.-A. Eyl-Mazzega, « Le climat face au défi du charbon : comment fermer 1 000 gigawatts de centrales d'ici à 2035 », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 2 avril 2021.
- L. Fabius, *Rouge carbone*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2020.
- C. de Perthuis, *Covid-19 et réchauffement climatique*, Paris, De Boeck Supérieur, 2020.