



CLIMAT/ POLITIQUE (AUTRE)

**Accord de Paris :  
enjeux et conséquences de l'annonce du Président  
Donald Trump du retrait des Etats-Unis**

Washington, 1<sup>er</sup> juin 2017

Dossier spécial du CITEPA  
20 juin 2017

Pour citer ce document :  
CITEPA, juin 2017. Accord de Paris : enjeux et conséquences du retrait des Etats-Unis - Fiche de synthèse.  
© CITEPA 2017

Ce document est réservé aux adhérents du CITEPA.

Ce document a été réalisé en interne par le CITEPA dans un but informatif, et a été rédigé de façon impartiale à partir des données et informations disponibles. Il ne constitue pas une étude ni un rapport officiel.

*Rédaction et conception* : Mark Tuddenham, Colas Robert.

*Relecture et validation* : Anaïs Durand

Le 1<sup>er</sup> juin 2017, le Président des Etats-Unis, Donald Trump, a annoncé le retrait de son pays de l'Accord de Paris, conformément à sa promesse faite lors de sa campagne électorale. Si les modalités de ce retrait restent encore floues, M. Trump n'a toutefois pas annoncé le retrait des Etats-Unis de la Convention Climat (CCNUCC) elle-même. De nombreuses réactions négatives ont été émises, tant à l'intérieur des Etats-Unis (Etats fédérés, villes, entreprises) qu'à l'extérieur. Du point de vue diplomatique, le rôle de l'UE et de la Chine dans l'action climat international se renforcent, au détriment du 2<sup>e</sup> émetteur mondial de gaz à effet de serre (GES). Les conséquences à court et à long terme de ce retrait restent encore incertaines, d'autant qu'il ne pourra être acté que le 4 novembre 2020, au moment même où une nouvelle élection présidentielle américaine aura peut-être placé un candidat favorable à l'action climat à la tête du pays.

#### L'Accord de Paris

L'Accord de Paris sur le climat a été adopté le 12 décembre 2015 à Paris par les 196 Parties de la Convention Climat (CCNUCC) au terme de sa 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP-21). Il fixe l'objectif à long terme de limiter la hausse des températures moyennes mondiales de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels de poursuivre l'action menée pour limiter la hausse à 1,5°C ([article 2](#)). En vue de respecter ces objectifs à long terme, les Parties visent à parvenir à un pic d'émissions de GES dans les meilleurs délais et à réaliser des réductions rapides par la suite de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques de GES et les absorptions par les puits au cours de la 2<sup>e</sup> moitié du 21<sup>e</sup> siècle.

Toutes les Parties doivent élaborer, communiquer et actualiser ses contributions nationales déterminées (NDC) successives tous les cinq ans. Ces NDC comportent les engagements des Gouvernements nationaux, en premier lieu en matière d'atténuation, d'adaptation et de financement. Les autres volets clés de l'Accord de Paris sont notamment le financement ([article 9](#)), la transparence ([article 13](#)), le bilan mondial ([article 14](#)).

L'Accord de Paris est entré en vigueur le 4 novembre 2016. A ce jour [19 juin 2017], il a été [signé par 195 Parties et ratifié par 148](#).

## Annnonce du retrait

### Une annonce vague

Le 1<sup>er</sup> juin 2017, Donald Trump, le Président des Etats-Unis, a [annoncé](#) le retrait de son pays de l'Accord de Paris : "*Les Etats-Unis se retireront de l'Accord de Paris mais ils démarreront des négociations, soit pour réintégrer [sic] l'Accord de Paris, soit pour intégrer un tout autre accord, dans des conditions qui soient équitables pour les Etats-Unis, ses entreprises, ses travailleurs, ses habitants et ses contribuables...*". M. Trump n'a pas pour autant clairement précisé les modalités qu'il a choisies pour sortir de l'Accord de Paris, ni les échéances associées qu'il a retenues.

M. Trump a également affirmé : "*A partir d'aujourd'hui, les Etats-Unis cesseront toute mise en œuvre de l'Accord de Paris [qui est] non contraignant et les fardeaux financiers et économiques qu'impose cet Accord à notre pays[,] y compris en mettant fin à la mise en œuvre de la contribution nationale [NDC] et [...] du Fonds vert pour le Climat [GCF]*". C'est la décision la plus lourde de conséquences de toute l'annonce de M. Trump, selon [Arnaud Gossement](#), avocat spécialisé en droit de l'environnement.

### Quelle réalité derrière cette annonce ?

Le Secrétariat de la CCNUCC a [réagi](#) à cette annonce le soir même, en se disant "*prêt à engager un dialogue avec le Gouvernement des Etats-Unis concernant les conséquences de cette annonce*", tout en rappelant que "*l'Accord de Paris ne peut pas être renégocié sur la base d'une demande en ce sens par une seule Partie*".

En clair, l'Accord de Paris est un traité multilatéral, ce qui explique entre autres pourquoi il a fallu aux 196 Parties [\[à l'époque\]](#)<sup>1</sup> six années pour le construire. Par ailleurs, aucun article de l'Accord ne prévoit la possibilité d'une renégociation. De toute façon, les Etats-Unis ne pourront pas formellement "se retirer" de l'Accord avant le 4 novembre 2020 ([voir plus loin](#)). Par conséquent, ils ne pourront pas "réintégrer" l'Accord tant qu'ils n'en seront pas formellement sortis. L'objet des "négociations" évoquées par M. Trump n'est pas non plus clair.

Pour l'heure, la décision de M. Trump n'est qu'une déclaration politique sans valeur juridique immédiate, souligne [Arnaud Gossement](#).

Par ailleurs, les principaux éléments de l'Accord que le Président Trump rejette (engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de soutien financier souscrits par l'administration Obama) ne revêtent pas de caractère contraignant mais relèvent d'une décision souveraine nationale, comme pour l'ensemble des autres Parties à l'Accord. N'ayant pas fait l'objet d'une négociation au sein de la CCNUCC, les objectifs de réduction souscrits par les Parties dans le cadre de leur contribution nationale (NDC) ont été établis sur la base du volontariat, tout comme la contribution financière promise par chaque Partie. En revanche, ce qui est contraignant pour les Parties, en premier lieu, c'est l'élaboration, la communication et la mise à jour des NDC tous les cinq ans ([article 4 - voir plus loin](#)), ainsi que la mise à disposition par les pays développés de ressources financières pour aider les pays en développement [[atténuation et adaptation](#)] ([article 9 - voir plus loin](#)).

Si les Etats-Unis sont juridiquement tenus de rester l'une des Parties à l'Accord de Paris au moins jusqu'au 4 novembre 2020, aucune sanction juridique ne sera prononcée à leur encontre si le Gouvernement américain cesse maintenant, dans les faits, d'appliquer leurs engagements. En effet, l'Accord de Paris n'a pas établi de Comité de contrôle du respect des obligations [[qui aurait été chargé de surveiller l'application de l'Accord à l'instar du Comité d'observance établi par le Protocole de Kyoto](#)], ni de régime de sanctions en cas de non-respect des obligations des Parties.

#### Comité de contrôle et Tribunal international : options des versions initiales du projet d'Accord de Paris

[La version finale](#) du projet d'accord adopté par le groupe de travail ADP [[Plate-forme de Durban](#)] le 5 décembre 2015 à la COP-21 prévoyait, parmi les options de l'article 11 (faciliter la mise en œuvre et le respect), la création d'un comité ou d'un mécanisme avec pour objet [[parmi les options proposées](#)] de "traiter les cas de non-respect par les pays développés, en tenant compte de la cause, du type, de l'ampleur et de la fréquence du non-respect". Par ailleurs, une autre option de l'article 11 prévoyait la mise en place d'un Tribunal international de justice climatique pour "traiter les cas de non-respect des engagements des pays développés en matière d'atténuation [[objectifs de réduction des émissions](#)], d'adaptation, de financement, de développement et de transfert de technologies, de renforcement des capacités et de transparence des actions et du soutien [...], en tenant compte de la cause, du type, de l'ampleur et de la fréquence du non-respect". Ces options ont été supprimées de l'article 11 dans la version suivante, la [1<sup>ère</sup> version présentée par la Présidence française, le 9 décembre 2015](#), et donc de la version définitive du texte de l'Accord de Paris adoptée le 12 décembre 2015.

<sup>1</sup> Aujourd'hui, la CCNUCC compte 197 Parties, avec l'adhésion de l'Etat de Palestine, annoncée le 17 mars 2016.

## Contexte

Les Etats-Unis ont ratifié l'Accord de Paris le 3 septembre 2016.

### Comment les Etats-Unis ont rejoint l'Accord de Paris

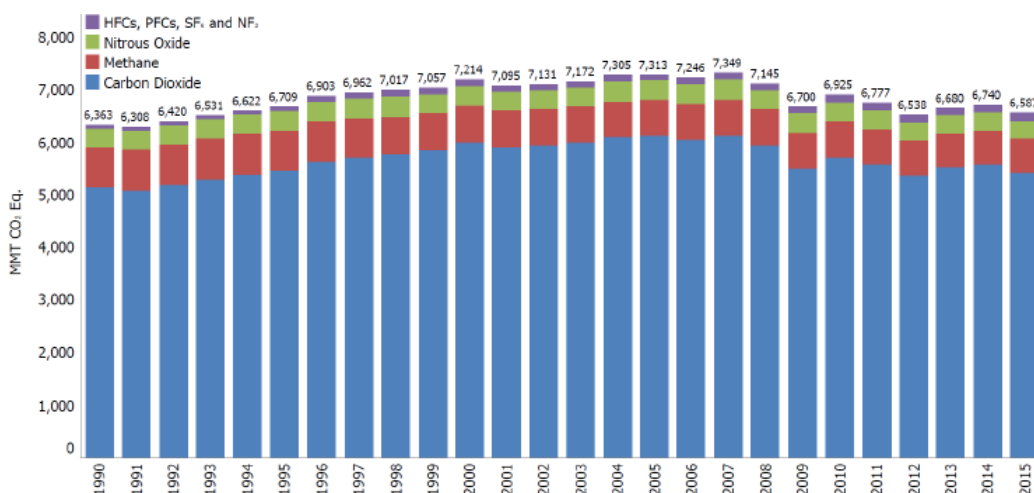
Conformément au droit constitutionnel américain, tout traité qui engagerait les Etats-Unis doit être soumis au Sénat [Chambre haute du Congrès] pour examen et adoption (ratification) [qui nécessite deux tiers des voix]. Sachant que le Sénat, dans sa composition de l'époque (2016), n'allait pas ratifier l'Accord de Paris, l'ancien Président Barack Obama a dû passer par la voie d'un acte administratif pour contourner cet obstacle, au nom de la compétence fédérale, en recourant à un décret présidentiel (*executive agreement*) pour faire adhérer formellement les Etats-Unis à l'Accord de Paris et transposer en droit interne les obligations qui leur incombent dans ce cadre. Ainsi, Barack Obama a signé un décret présidentiel le 29 août 2016 portant acceptation de l'Accord de Paris par les Etats-Unis. Cet instrument d'acceptation a ensuite été soumis au Secrétariat de la CCNUCC le 3 septembre 2016.

Lors de la COP-21, le 9 décembre 2015, à l'initiative de l'ancien Secrétaire d'Etat américain, John Kerry, les Etats-Unis ont rejoint la Coalition à haute ambition [rassemblant plus de 100 Parties (l'UE et 79 Etats rassemblés au sein du groupe ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), soit au total 107 pays, pour souligner leur engagement partagé à trouver un accord mondial ambitieux et contraignant]. Ainsi a-t-il déclaré ce jour-là : "Aujourd'hui, nous annonçons formellement que les Etats-Unis font partie de ce que nous appelons la Coalition à haute ambition"<sup>2</sup>. Reste à savoir si les Etats-Unis demeureront au sein de cette coalition informelle.

## Les émissions de GES des Etats-Unis

### Evolution des émissions de GES des Etats-Unis 1990-2012

Selon le dernier [inventaire national des émissions de GES](#) des Etats-Unis, soumis au Secrétariat de la CCNUCC le 14 avril 2017, les émissions totales de GES (hors UTCATF) se sont élevées à 6 586,7 Mt CO<sub>2</sub>e en 2015 (dernière année pour laquelle les données sont disponibles), soit une hausse de 3,5% entre 1990 et 2015. L'évolution 2014/2015 est de -2,3%.



Source : EPA, [Inventory of US GHG emissions and sinks 1990-2015 \(NIR\)](#), Figure ES-1 (p.28).

<sup>2</sup> Source : CITEPA, *Fiche de Synthèse*, "De la COP-21 à la COP-22 et au-delà...., Résultats, bilan et perspectives", dossier spécial, 2 mars 2016. Le lien sur le site du Secrétaire d'Etat américain vers le discours de John Kerry le 9 déc. 2015 a été supprimé depuis.

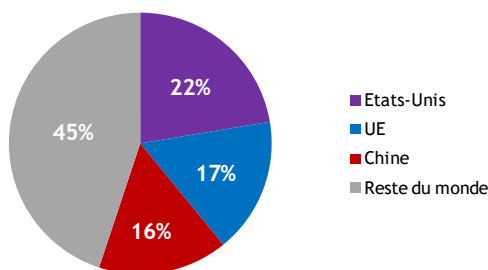
### Part des émissions de GES dans le monde

Les Etats-Unis étaient le premier émetteur mondial de GES jusqu'en 2007, année où, pour la première fois, la Chine les a dépassés (*source : JRC/PBL, base de données EDGAR, 2014*). Selon les données officielles de la CCNUCC utilisées aux fins du paragraphe 104 [part des émissions de GES de chaque Partie dans le total mondial] de la décision 1/CP.21 qui accompagne l'Accord de Paris, les Etats-Unis représentent 17,89% des émissions mondiales de GES (données 2013) (*source : CCNUCC*).

### Emissions cumulées de CO<sub>2</sub> des Etats-Unis

Même si les Etats-Unis ne sont plus le premier pays émetteur de CO<sub>2</sub> (en termes d'émissions annuelles), c'est le premier pays émetteur historique en termes d'émissions cumulées de CO<sub>2</sub> (22,9 Gt CO<sub>2</sub> sur un total de 1 022 Gt CO<sub>2</sub> émises au cours de la période 1971-2016), soit 22,4% du total. A titre de comparaison, l'UE est en 2<sup>e</sup> position (16,7%) suivie de la Chine (16,02%) (*source : AIE, mars 2017*). Les Etats-Unis ont donc la plus grande responsabilité historique en termes d'émissions mondiales de CO<sub>2</sub>.

Part des Etats-Unis dans les émissions cumulées de CO<sub>2</sub>\* (1971-2015) par rapport au reste du monde



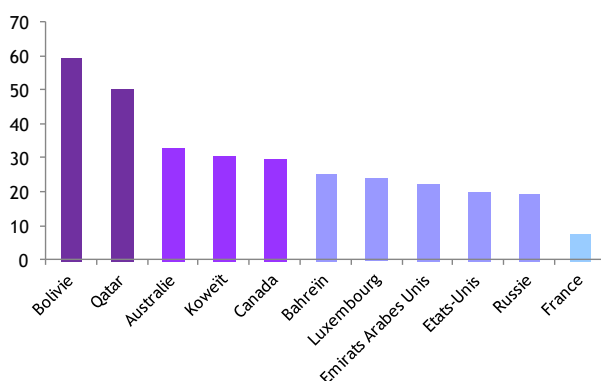
\* émissions de CO<sub>2</sub> liées à la combustion des combustibles fossiles

Source : AIE, mars 2017 (données CO<sub>2</sub> communiquées par l'AIE au CITEPA)

### Emissions de GES des Etats-Unis par habitant

Les Etats-Unis figurent parmi les 10 premiers pays ayant le plus fort niveau d'émissions de GES par habitant (données 2012).

Emissions de GES par habitant des plus grands pays émetteurs en 2012 et, à titre de comparaison, la France (en t CO<sub>2</sub>e/hab)



Source : JRC/PBL, base de données EDGAR, 2014 [non mise à jour depuis]

### **Engagement de réduction des émissions de GES des Etats-Unis**

L'administration Obama a fixé un objectif de réduction compris entre 26 et 28% des émissions de GES d'ici 2025 par rapport au niveau de 2005, (source : contribution nationale [NDC] soumise à la CCNUCC le 3 septembre 2016), soit, rapporté au niveau de 1990 (année de référence utilisée par la plupart des Parties), une réduction de 14 à 16% (source : calculs CITEPA, mars 2015; selon CCNUCC).

A noter que les Etats-Unis avaient été la 5<sup>e</sup> Partie à avoir soumis leur [INDC](#) [contribution nationale prévue] en amont de la COP-21, le 31 mars 2015. Il s'agit en fait du même document qui a tout simplement changé de statut (INDC => NDC), comme le permet la [décision 1/CP.21](#) (paragraphe 22) qui accompagne l'Accord de Paris ([voir plus loin](#)).

#### **L'articulation entre la CCNUCC et l'Accord de Paris**

L'Accord de Paris a été adopté en application de la CCNUCC, et notamment de son *article 7*. En vertu de la CCNUCC (article 7), la COP, qui est son organe suprême de prise de décision, est habilitée à adopter des "*instruments juridiques connexes*" et à prendre, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser la mise en œuvre de la CCNUCC. Ainsi, l'Accord de Paris, tout comme le Protocole de Kyoto, ont été adoptés en application de l'article 7.

Pour bien comprendre l'articulation entre les deux instruments, schématiquement, la CCNUCC est la législation-cadre ou législation-mère et l'Accord de Paris la législation-fille. C'est la même relation entre les directives-cadres et les directives-filles au niveau de l'UE et celle entre les lois et les décrets d'application en France.

### **Les options juridiques pour concrétiser ce retrait**

Les deux options juridiques de M. Trump pour sortir les Etats-Unis de l'Accord de Paris ("dénonciation" en termes juridiques) :

- activer l'article 28 de [l'Accord de Paris](#) : délai de 3 ans + 1 an

#### **Article 28 de l'Accord de Paris - modalités de dénonciation**

L'Accord de Paris a été adopté en application de la CCNUCC, et notamment de son *article 7*. En vertu de la CCNUCC (article 7), la COP, qui est son organe suprême de prise de décision, est habilitée à adopter des "*instruments juridiques connexes*" et à prendre, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour favoriser la mise en œuvre de la CCNUCC. Ainsi, l'Accord de Paris, tout comme le Protocole de Kyoto, ont été adoptés en application de l'article 7.

Pour bien comprendre l'articulation entre les deux instruments, schématiquement, la CCNUCC est la législation-cadre ou législation-mère et l'Accord de Paris la législation-fille. C'est la même relation entre les directives-cadres et les directives-filles au niveau de l'UE et celle entre les lois et les décrets d'application en France.

Ainsi, juridiquement, M. Trump ne peut notifier ce retrait qu'à partir du 4 novembre 2019, et ce dernier s'appliquera alors à partir du 4 novembre 2020. En pratique, ce n'est qu'à cette échéance que la décision de M. Trump prendra effet. Or, la veille, le 3 novembre 2020, auront lieu les prochaines élections présidentielles américaines. Dans l'hypothèse où celles-ci seraient remportées par un candidat qui le souhaiterait, le retrait effectif des Etats-Unis de l'Accord de Paris pourrait éventuellement être remis en cause, à un jour près, même si M. Trump restera président jusqu'au 20 janvier 2021. Si M. Trump décide de suivre cette option, cela peut ouvrir la porte à une ré-adhésion des Etats-Unis à l'Accord de Paris en cas d'alternance politique le 3 novembre 2020 [ou en cas d'élection d'un nouveau Président républicain non-climatosceptique], sans qu'il soit nécessaire de la soumettre au Sénat pour approbation. Quoi qu'il en soit, les autres Parties souhaiteraient sans doute mettre en place des garde-fous contre la possibilité d'un 2<sup>e</sup> retrait en cas d'alternance politique dans l'autre sens en 2024.

En droit national, le retrait nécessitera la signature d'un décret présidentiel (*executive agreement*).

- activer l'article 25 de la [CCNUCC](#) : délai d'un an.

#### Article 25 de la CCNUCC - modalités de dénonciation

A l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard d'une Partie, cette Partie pourra la dénoncer par notification écrite donnée au Dépositaire. **Cette dénonciation prendra effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle le Dépositaire en aura reçu notification**, ou à toute date ultérieure spécifiée dans ladite notification. Toute Partie qui aura dénoncé la Convention sera réputée avoir dénoncé également **tout protocole auquel elle est Partie** [l'Accord de Paris en l'occurrence].

L'Accord de Paris émane de la Convention Climat (CCNUCC) : il suffit de "dénoncer" cette Convention pour automatiquement dénoncer les textes qui en découlent, comme le Protocole de Kyoto ou l'Accord de Paris. Les Etats-Unis ont ratifié la CCNUCC le 15 octobre 1992 (*source* : [CCNUCC](#)). En clair, M. Trump n'a pas forcément à attendre quatre ans pour retirer les Etats-Unis de l'Accord de Paris. Il lui suffirait de se retirer intégralement de la CCNUCC, ce qui impliquerait, par extension, une sortie directe de l'Accord de Paris. Cependant, pour ce faire, il faudrait obtenir l'approbation du Sénat. Certes, cette option est plus rapide mais elle est surtout plus radicale et plus lourde de conséquences (*voir plus loin*). Il est à noter que, dans son discours du 1<sup>er</sup> juin 2017, M. Trump n'a pas fait mention d'un éventuel retrait de la CCNUCC, ce qui laisse entendre qu'il n'a pas retenu cette option juridique.

Le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris n'est pas un précédent dans le cadre de la CCNUCC. Le 13 mars 2001, le Président George W. Bush a [annoncé](#) son opposition au Protocole de Kyoto et à sa ratification par les Etats-Unis. Ils n'ont donc jamais ratifié ce Protocole. Quant au Canada, le 15 décembre 2011, son Gouvernement a officiellement informé la CCNUCC qu'il exercerait son droit de se retirer du Protocole, devenant ainsi le premier pays (et le seul à ce jour) à le faire.

### L'action climat des Etats-Unis en attendant le retrait effectif

Même avec un retrait formel de l'Accord de Paris effectif au 4 novembre 2020 (si celui-ci a bien lieu), l'Accord s'appliquera toujours pour les Etats-Unis jusqu'à cette échéance. Cependant, il est fort probable que M. Trump s'affranchira des obligations découlant de l'Accord qui incombent aux Etats-Unis. Concrètement, il pourrait :

- tout simplement ignorer tous les engagements climat (NDC, politiques et mesures adoptées par l'administration Obama, etc.),
- revenir sur l'ambition des objectifs de réduction de la NDC américaine, en les révisant à la baisse. Ce point, hautement controversé, a donné lieu à d'importants débats ces derniers mois au sein de la communauté des experts "climat". Une révision à la baisse semble être juridiquement possible en vertu de l'Accord de Paris (*voir plus loin*),
- envoyer une délégation américaine aux futures sessions de la CCNUCC pour participer aux négociations mais défendant quelle position?
- arrêter tout financement (Fonds vert pour le Climat, aides bilatérales, contribution au budget de la CCNUCC,...).



## Conséquences

Les conséquences seront de plusieurs ordres.

### ***Conséquences en termes de droit international : peut-on considérer que les Etats-Unis violent un traité international ?***

Le Président Trump a déclaré que les Etats-Unis ne respecteraient plus l'Accord de Paris, un traité international qu'ils ont pourtant dûment signé et ratifié. Selon [Arnaud Gossement](#), il s'agit d'une annonce de violation du droit international. Même si cet Accord ne prévoit pas de sanctions juridiques identiques à celles en vigueur en droit national, il est bien juridiquement contraignant au sens où chaque Partie est tenue de respecter ses engagements.

Jusqu'au 4 novembre 2020, les Etats-Unis restent juridiquement dans l'Accord. Durant cette période, si les Etats-Unis manquent à une obligation prévue par cet Accord, alors la communauté internationale pourra considérer qu'ils violent ce traité international.

Néanmoins, on ne peut considérer qu'il y a violation d'un traité international que si les dispositions juridiquement contraignantes (obligations) ne sont pas respectées. Or, de nombreuses dispositions de l'Accord de Paris ne sont pas contraignantes, au premier rang desquelles les engagements en matière de réduction des émissions de GES et de soutien financier. En revanche, ce qui est contraignant pour les Parties, c'est surtout l'élaboration, la communication et la mise à jour des NDC tous les cinq ans (*article 4 - voir plus loin*), ainsi que la mise à disposition par les pays développés de ressources financières pour aider les pays en développement (PED) [*atténuation et adaptation*] (*article 9 - voir plus loin*).

Une piste a néanmoins été identifiée par certains observateurs comme étant envisageable. Sur le plan juridique, selon Arnaud Gossement, les Etats-Unis sont aujourd'hui une Partie à l'Accord de Paris qui déclare ne plus respecter ses engagements alors que ces derniers lui sont toujours opposables. Il s'agit donc d'une situation potentielle de violation plus encore que de sortie de l'Accord lui-même. En théorie, ce n'est qu'au terme de la procédure de dénonciation de quatre ans (soit au 4 novembre 2020) que les Etats-Unis seront effectivement "délivrés" de leurs obligations découlant de l'Accord de Paris.

Même si l'Accord de Paris ne dispose pas de Comité de contrôle du respect des obligations, il prévoit, toutefois, une procédure de règlement de différends entre Parties (*article 24*).

### **Article 24 de l'Accord de Paris - règlement des différends**

Les dispositions de l'article 14 de la CCNUCC relatif au règlement des différends s'appliquent *mutatis mutandis* au présent Accord.

La [CCNUCC](#) prévoit une procédure de règlement des différends (*article 14*), procédure qui peut aboutir à un arbitrage ou à une saisine de la Cour Internationale de Justice. Cependant, pour l'heure, la décision de M. Trump n'est qu'une déclaration politique, il ne s'agit pas d'actes tangibles de violation d'une norme internationale (*source : [Arnaud Gossement](#), 2 juin 2017*).

### ***Une obligation qui pourrait ne pas être respectée : la remise des NDC tous les cinq ans***

Une des seules véritables obligations aux Parties est de réaliser des NDC tous les cinq ans sans pour autant que la date initiale soit clairement précisée [*article 4.9*]. Si les Etats-Unis manquent à cette obligation, alors cela pourrait être considéré comme une violation d'un traité international.

Les INDC ont été présentées, pour la plupart, en amont de la COP-21. Ainsi, les Etats-Unis ont soumis leur INDC le 31 mars 2015, qui est devenue automatiquement [\[conformément à la décision 1/CP.21 - voir ci-dessous\]](#) sa NDC le 3 septembre 2016, date de ratification de l'Accord par les Etats-Unis.

#### Des INDC aux NDC

Au titre de la décision 1/CP.21, les Parties sont *invitées* à soumettre leur 1<sup>er</sup> NDC, au plus tard, lorsque leur instrument de ratification aura été déposé [\[auprès du Secrétaire-Général de l'ONU\]](#). Si une Partie a communiqué une INDC avant son adhésion à l'Accord [\[c'est le cas pour les Etats-Unis \(le 31 mars 2015\)\]](#), ladite Partie **doit** être considérée comme ayant satisfait à cette disposition [\[paragraphe 22\]](#).

Les Parties ayant soumis une INDC assortie d'un calendrier jusqu'à 2025 [\[c'est le cas des Etats-Unis\]](#) sont "exhortées" [\["urged"\]](#) à soumettre une nouvelle NDC d'ici 2020, puis **tous les cinq ans** [\[pas d'obligation donc\]](#) [\[paragraphe 23\]](#).

En clair, l'Accord de Paris n'établit pas d'obligation de soumettre une NDC pour 2020. Seule la fréquence (tous les cinq ans) est obligatoire. L'échéance de 2020, précisée dans la décision 1/CP.21, ne revêt pas de caractère contraignant. Ce qui reste flou, c'est la date initiale à partir de laquelle il faut compter les cinq ans.

**Hypothèse 1** : si la date de dépôt de l'INDC faisait foi (hypothèse *a priori* non valable), le Gouvernement américain serait donc obligé d'en soumettre une nouvelle d'ici mars 2020, soit sept mois avant leur sortie effective de l'Accord (si celle-ci est confirmée). Dans ce cas, si les Etats-Unis ne soumettaient pas de nouvelle NDC d'ici mars 2020, alors, il y aurait violation du traité. Cet état de violation pourrait durer sept mois (du 31 mars au 4 novembre), si le retrait était bien confirmé après les élections présidentielles du 3 novembre 2020 ; ou bien, si le retrait était annulé, cet état de violation continuerait tant qu'une nouvelle NDC ne serait pas publiée. Pour contrer cela, l'administration Trump pourrait tout à fait soumettre une NDC minimale, qui réduirait l'ambition, uniquement pour s'acquitter, dans la forme, de l'obligation.

**Hypothèse 2** : conformément aux dispositions de la décision 1/CP.21 [\(voir ci-dessus\)](#), il semble que ce soit la date de validation de la NDC et non de l'INDC qui fasse foi, soit le 3 septembre 2016. Dans ce cas, les Etats-Unis n'auraient pas d'obligation de soumettre une NDC avant leur sortie puisqu'ils auraient jusqu'au 3 septembre 2021 pour le faire, or ils pourraient avoir formellement acté leur retrait de l'Accord dès le 4 novembre 2020. Dès lors, il n'est pas possible de considérer qu'il s'agit d'une violation de l'Accord.

**L'incitation de revoir à la hausse des NDC n'est pas une obligation : elle peut ne pas être respectée**

Au titre de l'article 4.3 de l'Accord de Paris, "*chaque nouvelle NDC représentera<sup>3</sup> une progression [en termes d'ambition] par rapport à la précédente et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible*". Cet article pose donc le principe selon lequel **les futures NDC iront au-delà des engagements de réduction déjà souscrits** [\[dynamique de renforcement progressif des objectifs nationaux au fil du temps : l'ambition n'est pas censée revenir en arrière par rapport aux engagements précédents \(concept de "backsliding"\)\]](#) **mais n'établit aucune obligation de révision à la hausse des objectifs des NDC**. La révision des objectifs et des engagements de réduction s'effectuera donc uniquement sur la base du volontariat.

Par ailleurs, au titre de l'article 4.11, "*une Partie peut à tout moment modifier sa contribution déterminée au niveau national afin d'en relever le niveau d'ambition*". Il n'est pas explicitement spécifié qu'une Partie ne doit pas revenir en arrière par rapport à ses engagements précédents. Il s'agit peut-être d'une lacune juridique dont l'administration Trump pourrait profiter pour revoir à la baisse les objectifs de réduction des Etats-Unis inscrits dans leur NDC par l'administration Obama.

<sup>3</sup> En anglais "*will represent*", c'est-à-dire pas "*shall*". Il s'agirait donc d'un élément juridiquement non contraignant.

En clair, juridiquement, le Gouvernement américain peut donc revoir à la baisse les objectifs de réduction<sup>4</sup>. Par conséquent, cela ne pourra pas être invoqué comme motif de violation de l'Accord.

### ***Une autre obligation qui pourrait ne pas être respectée : le soutien financier aux PED***

L'Accord de Paris établit deux principales obligations en matière de financement de l'action climat [article 9].

#### **Le financement de l'action climat dans les PED : les obligations**

Les pays développés **doivent** fournir des ressources financières pour venir en aide aux PED tant pour l'atténuation que l'adaptation dans la continuité de leurs obligations au titre de la CCNUCC [article 9.1].

Les pays développés **doivent** communiquer **tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives** transparentes et cohérentes [sur le soutien qu'ils fournissent aux PED] et notamment les montants prévus des ressources financières publiques [article 9.5].

Il n'y a donc pas d'obligation pour les Parties de verser des sommes précises aux PED, ni directement, ni via le Fonds vert pour le Climat. Il n'y a pas d'obligation pour elles non plus de fournir un soutien financier à une fréquence définie dans l'Accord. Par ailleurs, l'obligation de fournir des ressources financières étant floue et non quantifiée, il serait difficile de l'invoquer comme motif de violation. Pour l'instant, cette piste a été peu évoquée et analysée par les experts et observateurs.

En clair, il y aurait, au niveau juridique, peu de chances d'utiliser l'argument de la violation de traité.

### ***Conséquences en termes diplomatiques pour les Etats-Unis eux-mêmes***

Tout d'abord, le retrait de la CCNUCC elle-même serait un acte controversé au niveau de la politique interne car elle a été signée par l'ancien Président républicain George H.W. Bush in 1992 et sa ratification approuvée par le Sénat.

En sortant de l'Accord de Paris, les Etats-Unis deviennent un Etat "récalcitrant" (*rogue State*) selon Joseph Stiglitz<sup>5</sup>, économiste et co-Président de la *Carbon Pricing Leadership Coalition* (CPLC), et plusieurs observateurs et ONG. Dans le cadre de la CCNUCC, ce phénomène n'est pas nouveau : il y a toujours eu un petit groupe de pays "récalcitrants" (Nicaragua en tête). Ce qui est nouveau, c'est que la première économie mondiale et le 2<sup>e</sup> émetteur de GES les rejoignent. Les Etats-Unis se rangent donc aux côtés du Nicaragua et de la Syrie qui sont les seules Parties à la CCNUCC à ne pas avoir signé l'Accord de Paris [195 sur 197 Parties l'ont donc signé], la Syrie pour raisons d'état de guerre, et le Nicaragua pour dénoncer le manque d'ambition des pays développés. Les Etats-Unis sont, à ce jour, la seule Partie à refuser l'Accord par climato-scepticisme.

Le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris aura des conséquences majeures sur la place du pays dans l'ordre géopolitique et géoéconomique mondial. Il aura des répercussions diplomatiques, le pays risquant d'être mis au ban par la communauté internationale, non seulement sur le dossier "climat", mais aussi sur d'autres questions internationales qui font l'objet de discussions multilatérales. Cette démarche pourrait contrarier bon nombre d'autres pays et conduire même à des mesures de rétorsion sur les plans diplomatique et économique (commercial) de la part d'autres pays. En rejetant la coopération multilatéraliste, M. Trump met les Etats-Unis sur la voie d'un repli sur soi. Leur isolement sur la scène internationale pourrait donc être coûteux politiquement, avec une perte de crédibilité et de leur capacité d'influence au niveau international.

<sup>4</sup> Sources : Accord de Paris, article 4.3, *Center for Climate and Energy Solutions* (C2ES) "Legal issues [for the US] related to the Paris Agreement", [note d'analyse](#), mai 2017, Laurence Tubiana ([tweet](#) du 4 mai 2017).

<sup>5</sup> Sources : Joseph Stiglitz, "Trump's Rogue America", 2 juin 2017 - <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-rogue-america-by-joseph-e--stiglitz-2017-06> et *The Guardian* : "Trump's renegeing on Paris climate deal turns US into a rogue State", 2 juin 2017 - <https://www.theguardian.com/business/2017/jun/02/paris-climate-deal-to-trumps-rogue-america>

### *Conséquences en termes diplomatiques et politiques internationaux*

Le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris n'empêchera pas les autres pays d'avancer. Au contraire, la dynamique engagée à travers le monde va dans le sens opposé. La communauté internationale continuera ses efforts de réduction avec ou sans Trump, mais la tâche deviendra beaucoup plus difficile et les chances de parvenir à respecter les objectifs de réduction au niveau mondial seront sans doute plus faibles.

L'annonce de la sortie des Etats-Unis de l'Accord de Paris marque surtout un rejet par la Maison Blanche d'un système de gouvernance mondiale basé sur les règles et sur les connaissances scientifiques. Elle va entraver la coopération et la confiance multilatérales en matière de diplomatie climat délicatement construites au fil des années, et surtout depuis l'accord bilatéral Etats-Unis-Chine (Barack Obama et Xi Jinping) du 12 novembre 2014 et la COP-21. Cette annonce pourrait également entraver les discussions sur le climat au sein d'autres enceintes comme le Forum des Economies Majeures sur l'énergie et le climat (MEF) [initié par les USA (George W Bush) en 2007, puis relancé par Barack Obama en 2009, cette enceinte de discussion informelle regroupe 15 pays à forte économie (et les plus émetteurs) et l'UE (Commission européenne + Présidence en exercice du Conseil)]. Comme le souligne Teresa Ribera<sup>6</sup>, "ce divorce avec la communauté internationale balaie d'un revers de main le fruit d'années d'intenses négociations entre près de 200 pays". Ainsi, la démarche de M. Trump porte un coup dur au multilatéralisme, non seulement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, mais aussi plus largement dans les relations multilatérales en général (G7, OTAN, OMC,...) où, jusque-là, les Etats-Unis ont joué un rôle majeur.

Cependant, les premières réactions de la communauté internationale, notamment au niveau des Gouvernements nationaux, laissent entendre que la décision de l'administration Trump ne va pas freiner la dynamique engagée, mais qu'au contraire, elle va plutôt renforcer la détermination à aller de l'avant et accélérer la mobilisation des différents acteurs, tant à l'international qu'à l'intérieur des Etats-Unis, convaincus de la nécessité d'agir face à l'urgence du défi climatique. Reste à voir si cette tendance se poursuivra à plus long terme.

En particulier, une question clé est de savoir **comment les autres grands émetteurs vont réagir** dans les faits (Inde, Chine, Japon,...). L'annonce de M. Trump envoie un signal négatif aux autres Parties, notamment aux grands émetteurs émergents et aux pays en développement. Elle pourrait ainsi créer un effet d'entraînement : face à ce manque de responsabilité du premier contributeur historique des émissions de GES, d'autres grands émetteurs pourraient remettre en question les engagements qu'ils ont inscrits dans leur NDC. Y aura-t-il démobilité ou désengagement de leur part? En ce qui concerne la Chine et l'Inde, l'action climat est étroitement liée à la lutte contre la pollution de l'air pour des raisons de santé publique et à la sécurité énergétique. La dynamique économique en faveur des énergies faiblement émettrices de GES est engagée dans ces deux pays malgré la place encore importante du charbon dans leur mix énergétique. A plusieurs reprises, avant et après l'annonce de M. Trump, ils ont indiqué leur ferme volonté de poursuivre leur action climat et de mettre en œuvre leurs engagements de réduction malgré le retrait des Etats-Unis.

Certains autres pays pourraient toutefois être tentés d'emboîter le pas, notamment l'Arabie saoudite, l'Iran, les Philippines, la Russie, la Turquie, etc., sachant que l'Iran, la Russie et la Turquie n'ont pas encore ratifié l'Accord de Paris. Selon un [reportage](#) d'une agence de presse d'Azerbaïdjan, le Parlement turque aurait reporté la ratification de l'Accord de Paris suite à la décision de M. Trump. Quant à l'Iran, d'après le site iranien [Iran Front Page](#) (IFP), un porte-parole du Ministère des affaires étrangères pointe "l'irresponsabilité du Gouvernement américain vis-à-vis de la communauté internationale", en soulignant qu'il ne peut pas ainsi nier la responsabilité des Etats-Unis vis-à-vis du problème de l'effet de serre.

---

<sup>6</sup> Ancienne Secrétaire d'Etat aux Changements Climatiques au Gouvernement espagnol et aujourd'hui directrice de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI). Voir tribune dans *Le Monde* des 4-5 juin 2016 : "Le Président américain pourrait être pris à son propre piège" - [http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/06/03/teresa-ribera-trump-risque-d-etre-pris-a-son-propre-piege\\_5138283\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/06/03/teresa-ribera-trump-risque-d-etre-pris-a-son-propre-piege_5138283_3232.html)

Avec le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris, la question du **leadership politique international** est posée. L'administration Trump fait le choix de renoncer au rôle moteur joué par les Etats-Unis ces dernières années, et surtout depuis l'accord sino-américain sur le climat du 12 novembre 2014. Ce choix offre donc une nouvelle opportunité quant à la prise en charge du leadership mondial en matière de lutte contre le changement climatique.

L'UE reprendra-t-elle son rôle de leader mondial pour l'action climat ? S'associera-t-elle à la Chine pour prendre le relais des Etats-Unis et donner une nouvelle impulsion politique à l'action climat mondiale? Le Commissaire européen à l'action climat, Miguel Arias Cañete, a [réagi](#) à l'annonce de M. Trump en déclarant que l'UE renforcera ses partenariats existants et cherchera de nouvelles alliances tant avec les grands pays émetteurs qu'avec les petits Etats insulaires. Parmi les Etats membres, la réaction rapide de la **France** a été largement relayée à travers le monde, et notamment aux Etats-Unis, aussi bien sur les réseaux sociaux que dans la presse étrangère. En effet, le nouveau Président, Emmanuel Macron, a été le premier Chef d'Etat à avoir réagi à l'annonce de M. Trump, en faisant une courte intervention télévisée directe depuis L'Elysée à peine deux heures et demi plus tard, d'abord en [français](#), puis en [anglais](#). Cette démarche, une première pour un Président français, indique que la France pourrait reprendre son rôle moteur sur le climat de la période pré-COP-21, ou du moins être à l'avant-garde d'un leadership UE-Chine. Peu de temps après cette intervention, le Président français, la chancelière allemande, Angela Merkel, et le premier Ministre italien, Paolo Gentiloni, ont publié une [déclaration commune](#) affirmant sans ambages que la dynamique engagée à la COP-21 est "*irréversible*" et qu'ils sont "*fermement convaincus que l'Accord de Paris ne peut pas être renégocié*", position [réaffirmée](#) le 19 juin 2017 par le Conseil [\[des Ministres des\]](#) Affaires étrangères et relations internationales de l'UE.

#### L'appel du Président français "*Make Our Planet Great Again*"

Lors de son discours du 1<sup>er</sup> juin 2017, le Président français a lancé un appel aux chercheurs et aux ingénieurs, aux entrepreneurs, aux ONG, aux étudiants des Etats-Unis à se mobiliser et à rejoindre la France pour mener la lutte contre le réchauffement climatique. Cet appel, qui s'est concrétisé par le lancement de la [plate-forme internet "\*Make Our Planet Great again\*"](#) le 8 juin 2017, illustre la volonté de la France d'être à la pointe de l'action climat. Afin de poursuivre cet engagement, le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation a [annoncé](#) le 19 juin 2017 la mise en place un **Programme prioritaire de recherche sur la lutte contre le changement climatique**. Le Ministre et le Commissaire général à l'investissement ont mandaté le CNRS pour ce programme, qui sera basé sur le principe de 1 € par institution (en crédits ou en nature), pour 1 € de moyens additionnels, apportant ainsi 30 M€ de moyens additionnels. L'effort global de financement sera donc d'un montant de 60 M€ pour l'accueil d'une cinquantaine de chercheurs sur une durée de cinq ans.

Hasard du calendrier, au terme du 19<sup>e</sup> sommet UE-Chine, qui s'est tenu à Bruxelles le 2 juin 2017, soit le lendemain de l'annonce de M. Trump, le Président du Conseil européen, Donald Tusk, et le Premier Ministre chinois, Li Keqiang, ont tous deux [réaffirmé](#) leur engagement à mettre en œuvre l'Accord de Paris et ils ont annoncé qu'ils allaient renforcer leur coopération dans le domaine de l'action climat. De fait, pour combler le vide laissé par le départ annoncé des Etats-Unis, tout porte à croire que le rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique pourrait être assumé en premier lieu par l'UE et la Chine, ce qui marquerait un tournant en termes géopolitiques : le tandem UE/Chine succéderait au tandem Etats-Unis/Chine. En outre, l'UE et la Chine vont organiser, avec le Canada, une réunion ministérielle en septembre 2017 visant à faire avancer la mise en œuvre de l'Accord et à accélérer la transition énergétique.

On observe depuis quelque temps un **renforcement du rôle de la Chine** dans l'action climat mondiale :

- à Davos (Forum Economique Mondial) le 17 janvier 2017, le Président chinois, Xi Jinping, a [déclaré](#), en référence à M. Trump sans pour autant le citer : "*Nous devons nous en tenir au multilatéralisme pour soutenir l'autorité et l'efficacité des institutions multilatérales. Nous devrions honorer nos promesses et respecter les règles. Nous ne devrions pas choisir ou assouplir les règles comme bon nous semble. Tous les signataires devraient respecter [l'Accord de Paris] au lieu de le laisser tomber puisque c'est une responsabilité que nous devons assumer pour les générations futures*". En clair, il a défendu l'Accord de Paris.

- devant l'ONU, à Genève, le 18 janvier 2017, il a de nouveau [défendu](#) l'Accord de Paris : "*l'Accord de Paris est une étape-clé dans l'histoire de la gouvernance climat. Nous devons nous assurer que nous ne déviions pas de cette dynamique d'efforts. Toutes les Parties devraient travailler ensemble pour mettre en œuvre l'Accord de Paris....*"
- devant l'ONU, à New York, le 23 mars 2017, le représentant permanent de la Chine, Liu Jieyi, a prononcé un [discours](#) indiquant que la Chine comptait continuer à jouer un rôle actif dans la lutte contre le changement climatique et qu'il est de l'intérêt national chinois de le faire. Il s'agit de la déclaration politique la plus forte faite par la Chine à ce jour en faveur de l'action climat. Extrait : "*Quelle que soient les vicissitudes de la situation internationale, la Chine restera engagée à assurer la transparence et à mettre en œuvre des actions pour atténuer le changement climatique*".

Quant à l'Inde, le Ministre de l'Energie, Piyush Goyal, a [confirmé](#) le 11 mai 2017, lors du Forum de l'Energie 2017 à Vienne (Autriche), que "*l'Inde reste engagée à mettre en œuvre ses objectifs souscrits à Paris quoi que fasse le reste du monde*". Par ailleurs, lors d'une rencontre bilatérale avec le Président de la République française, le 3 juin 2017, le Premier Ministre indien, Narendra Modi, a défendu l'Accord de Paris et a [déclaré](#) que son pays "*irait au-delà*" de celui-ci<sup>7</sup>. La veille à St. Petersburg (Russie), il avait [confirmé](#) les engagements nationaux en matière de climat, souscrits par l'Inde dans sa NDC.

### Conséquences économiques

L'annonce du retrait américain s'inscrit dans la nouvelle stratégie fédérale de soutien à l'exploitation de l'ensemble des sources d'énergie fossiles disponibles sur le territoire national. Selon [Christian de Perthuis](#), professeur et fondateur de la Chaire Economie du Climat, cette nouvelle orientation va buter contre quelques lois économiques de base : la baisse des coûts des renouvelables dont le déploiement est créateur d'emplois domestiques ; la limite des débouchés internes qui ne pourront absorber à la fois le gaz, le pétrole et le charbon domestiques ; le rapport entre le prix du charbon et du gaz qui condamne la rentabilité d'une partie de la filière charbonnière au profit des gaz de schiste. La réussite de la stratégie de M. Trump implique en réalité un accroissement des exportations. Les marchés extérieurs existent pour le gaz américain, très compétitif, et potentiellement pour le charbon si les projets d'infrastructures de transport (lignes ferroviaires et terminaux portuaires) vers la côte Pacifique sont conduits à terme malgré les vives oppositions locales qu'ils suscitent.

Selon [EcoAct](#), cabinet de conseil en stratégie climatique auprès des entreprises en vue de leur décarbonisation, l'annonce par Donald Trump est un non-sens au regard des opportunités offertes par la transition bas-carbone, en matière d'innovation, de création de richesse et d'emplois. Les opportunités économiques présentées par la transition énergétique et l'action climat profiteront dans d'autres pays que les Etats-Unis (Chine en tête), notamment en ce qui concerne le secteur des énergies renouvelables. La décision de M. Trump pourrait donc conduire à une perte de compétitivité de l'industrie américaine, en particulier par rapport à la Chine et à la contraction du marché du travail.

#### L'importance de la transition énergétique dans l'économie américaine - quelques chiffres clés

Les emplois dans le secteur des énergies renouvelables aux Etats-Unis sont en plein essor. Le secteur employait environ [800 000 personnes](#) début 2016, soit presque cinq fois plus que dans le secteur du charbon qui n'employait que [160 000 personnes](#) début 2016. La création d'emplois dans les énergies faiblement émettrices dépasse celle dans le secteur de la production/transformation des combustibles fossiles. Les effectifs dans le secteur de l'énergie solaire ont crû de [25% \(+73 000 emplois\)](#) entre 2015 et 2016 pour atteindre 374 000 emplois. Le taux de création d'emplois dans la filière de l'énergie solaire aux Etats-Unis a été 17 fois supérieur en 2016 à celui de l'économie en général. Ainsi, un emploi sur 50 créé aux Etats-Unis en 2016 a été créé par cette filière. Les emplois dans le secteur éolien ont progressé de 32% sur la même période. Enfin, selon les prévisions du Bureau des Statistiques de l'Emploi (au sein du Département de l'Energie), les techniciens d'éoliennes sera l'emploi qui connaîtra la plus forte croissance au cours des 10 prochaines années (source : WRI, [blog](#), 17 avril 2017 et [Fact Sheet](#), février 2017).

<sup>7</sup> Les objectifs souscrits par l'Inde dans sa [NDC](#) : objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> comprise entre -33 et -35% de CO<sub>2</sub> par unité de PIB d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005, objectif d'environ 40% de capacité installée de la production d'électricité à partir d'énergies non fossiles d'ici 2030.

Selon une [analyse](#) du *World Resources Institute* (WRI), le retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris signifie que le Gouvernement américain n'aidera plus les entreprises américaines à rester concurrentielles sur le marché mondial des énergies renouvelables, par exemple via des institutions à but lucratif comme l'agence gouvernementale *Overseas Private Investment Corporation* ([OPIC](#)) qui aide les entreprises à investir dans les marchés émergents. En isolant les Etats-Unis de cette manière, l'administration Trump pourrait nuire à la compétitivité des entreprises américaines de ce secteur désireuses d'entrer en concurrence à l'international pour obtenir des contrats dans d'autres pays.

### **Conséquences sur l'action climat à l'intérieur même des Etats-Unis**

L'action climat ne s'arrête pas au niveau de l'Etat fédéral : les Etats-Unis continueront d'avancer dans les faits, notamment au niveau des Etats fédérés et des villes. Plusieurs Etats fédérés progressistes (Californie en tête) et plusieurs grandes villes progressistes (New York, Los Angeles, San Francisco,...), très engagés dans la lutte contre le changement climatique, ainsi qu'un grand nombre d'[entreprises](#) et d'investisseurs, comptent poursuivre leurs actions climat. La dynamique est bel et bien engagée depuis plusieurs années et elle ne va pas s'arrêter du jour au lendemain. Enfin, on observe aussi une mobilisation importante de la société civile (manifestations, événements,...).

Au sein des Etats-Unis, la résistance s'organise sur plusieurs fronts. La décision du Président Trump de retirer les Etats-Unis de l'Accord de Paris a eu pour conséquence directe et rapide de mobiliser une grande partie de la population américaine : Gouverneurs d'Etats, élus locaux, villes, entreprises, scientifiques, ONG, et société civile à aller de l'avant dans l'action climat pour montrer à la communauté internationale que le Gouvernement américain ne reflète pas la nation américaine.

Quatre jours après l'annonce de M. Trump, le 5 juin 2017, Michael Bloomberg [[ancien Maire de New York de 2002 à 2013 et envoyé spécial pour les villes et le changement climatique depuis le 30 janvier 2014](#)] a adressé conjointement au Secrétaire-Général des Nations Unies, Antonio Guterres, et à la Secrétaire Exécutive de la CCNUCC, Patricia Espinosa, une [lettre](#) recensant 1 219 signataires de l'engagement des Etats-Unis (*America's pledge*). Dans un élan de solidarité inédite, les Maires de 125 villes (dont New York, Boston, Atlanta, Los Angeles, Houston, Pittsburgh,...), neuf Etats fédérés (Californie, Connecticut, Caroline du Nord, Oregon, New York, Rhode Island, Virginie, Washington, Hawaii), 902 entreprises et investisseurs, ainsi que 183 universités et autres instituts techniques de formation, ont fait une déclaration intitulée "**We are still in**" (Nous restons [[dans l'Accord de Paris](#)]).

L'ensemble des signataires ont déclaré leur intention de pallier les manquements de l'Etat fédéral et de contribuer à réaliser les objectifs de réduction inscrits dans la NDC des Etats-Unis par l'administration Obama. Ils qualifient l'annonce de M. Trump comme étant "*en décalage*" avec ce qui se passe aux Etats-Unis sur le terrain et soulignent que pour eux, l'Accord de Paris est une feuille de route pour la création d'emplois, la stabilité et la prospérité mondiale et que l'accélération de la transition énergétique aux Etats-Unis présente des possibilités - et non des contraintes - pour la création d'emplois, l'incitation à l'innovation, la promotion des échanges commerciaux et pour garantir la compétitivité américaine.

### **L'Accord de Paris renforce le rôle des acteurs non-étatiques**

S'appuyant sur une dynamique initiée à la COP-16 [[Cancun, fin 2010](#)], le rôle clé des villes et des autorités infranationales dans l'action climat a été reconnu officiellement et formellement, pour la 1<sup>ère</sup> fois dans l'histoire des négociations onusiennes sur le climat, à la COP-19 [[Varsovie, fin 2013, par la décision 1/CP.19](#)<sup>8</sup>]. En effet, elles sont directement impliquées dans la mise en œuvre des politiques et actions climat décidées aux niveaux international, européen et national.

<sup>8</sup> [unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/fre/10a01f.pdf#page=](http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/fre/10a01f.pdf#page=) (voir paragraphe 5b).

Quant à l'Accord de Paris, il entérine l'importance de la participation des acteurs-non étatiques [Etats fédérés, provinces, régions, villes, collectivités, entreprises, institutions financières, ONG,...] dans la lutte contre le changement climatique. La décision 1/CP.21, qui accompagne l'Accord de Paris, reconnaît les actions et efforts des acteurs non-étatiques et leur donne un **cadre d'action**, notamment pour la période pré-2020 [cf. paragraphes 116 à 123 de la décision].

Les villes et Etats signataires représentent 120 millions d'Américains [soit 37% de la population totale (source : Banque mondiale)] et contribuent à hauteur de 6 200 milliards de \$ à l'économie américaine. Les entreprises et investisseurs signataires (dont Apple, eBay, Gap Inc., Google, Intel, Microsoft, Nike,...) représentent un revenu total de 1 400 milliards de \$.

Cette coalition inédite d'entités infranationales et du secteur privé compte à terme soumettre une contribution nationale déterminée par la société (**Societal Nationally Determined Contribution**) à la CCNUCC représentant les efforts de l'ensemble de ces acteurs.

### **Etats fédérés et villes**

Le 28 mars 2017, les Gouverneurs de six Etats (Californie, Connecticut, Minnesota, New York, Oregon et Washington) et les maires de cinq villes (New York, Oakland, Portland, Sacramento et Seattle) ont publié une [déclaration](#), au nom de la [Under 2 Coalition](#), en réaction à l'arrêté présidentiel ([Executive Order](#)) sur la promotion de l'indépendance énergétique et la croissance économique, signé par M. Trump le 28 mars 2017 : "Nous parlons d'une seule voix contre la décision d'annuler le Plan énergies propres....Notre engagement à mettre en œuvre l'objectif de 2°C demeure. Nous n'y renoncerons pas..."

Toujours le 28 mars 2017, pour inciter à l'action au niveau local, plus de 70 maires et élus locaux, regroupés dans la *National League of Cities*, ont adressé une [lettre](#) au Président Trump en lui demandant de poursuivre le rôle de leader joué par les Etats-Unis dans la mise en œuvre de l'action climat et de maintenir l'engagement du pays vis-à-vis de l'Accord de Paris.

Le 31 mars 2017, dans une [tribune](#) publiée dans le *New York Times*, Michael Bloomberg a affirmé : "...Même en supprimant totalement le Plan pour l'électricité propre [(Clean Power Plan) publié par l'administration Obama le 3 août 2015, en cours de "réexamen" par l'administration Trump], nous serions en mesure de tenir nos engagements de l'Accord de Paris. Certaines politiques fédérales sont non-modifiables, comme les normes de réduction de consommation de carburants pour les voitures fixées jusqu'en 2021. De plus, les grandes villes, qui représentent les deux-tiers des émissions américaines, et de nombreuses entreprises privées se sont engagées à poursuivre leurs efforts de réduction, dans leurs propres intérêts et sans aucun mandat de Washington..."

Le 3 mai 2017, 12 Gouverneurs d'Etats fédérés (Californie, Colorado, Connecticut, Delaware, Hawaii, Minnesota, New York, Oregon, Pennsylvanie, Rhode Island, Virginie et Washington) ont écrit une [lettre](#) à la Maison Blanche exhortant M. Trump à rester dans l'Accord de Paris, affirmant notamment qu'ils sont prêts à soutenir la mise en œuvre des engagements de la NDC américaine et si possible, à aller plus loin, plus vite ("We stand ready as state leaders to continue to support the achievement of the existing U.S. Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement—and if possible to go further, faster").

Le jour même de l'annonce du Président Trump, le 1<sup>er</sup> juin 2017, 274 Maires représentant 58 millions d'Américains [soit 18% de la population totale (source : Banque mondiale)] ont [déclaré](#) qu'ils allaient "adopter, honorer et maintenir les engagements [des Etats-Unis] vis-à-vis des objectifs fixés par l'Accord de Paris". Ils vont également intensifier leurs efforts vers la réalisation de leurs objectifs "climat" actuels qu'ils se sont fixé pour leur ville et encourager de nouvelles actions [de réduction].

Toujours le 1<sup>er</sup> juin 2017, les Gouverneurs des Etats de Californie, de New York et de Washington ont [créé](#) l'Alliance étatsunienne pour le Climat (**United States Climate Alliance**) pour rassembler



les Etats fédérés qui s'engagent à réaliser les objectifs de réduction fixés dans la NDC par l'ancienne administration, et à respecter, voire dépasser, les objectifs fixés dans le cadre du Plan pour l'électricité propre. Cette nouvelle alliance bipartisane agira également comme forum pour maintenir et renforcer les programmes et plans climat existants, et pour mettre en œuvre de nouveaux programmes visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de tous les secteurs. Le 5 juin 2017, le Gouverneur de l'Etat de Washington a [annoncé](#) que neuf autres Etats ont rejoint l'Alliance (Connecticut, Delaware, Hawaii, Massachusetts, Minnesota, Oregon, Rhode Island, Vermont et Virginie), ainsi que Puerto Rico, territoire non incorporé des Etats-Unis.

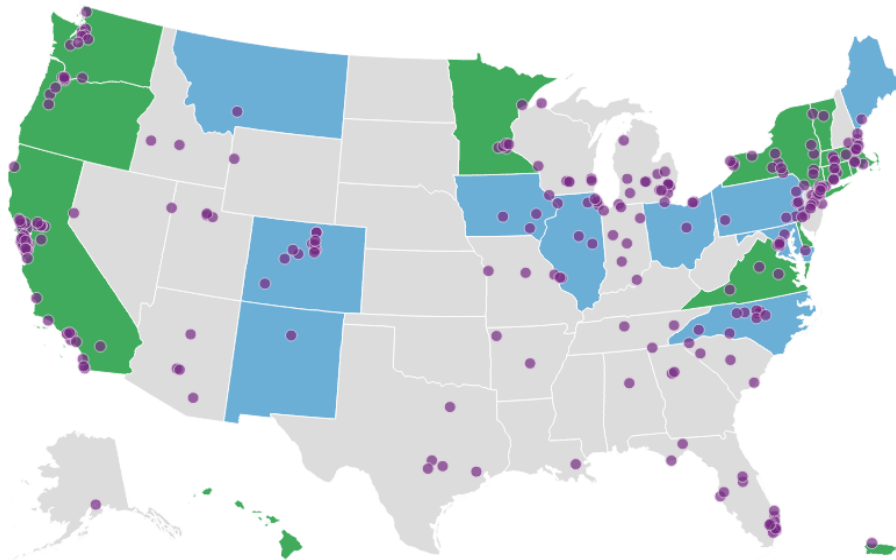
Les Gouverneurs de cinq autres Etats (Colorado, Maryland, Montana, Ohio et Pennsylvanie) ont [pris position](#), le 1<sup>er</sup> juin 2017, pour soutenir l'Accord de Paris et ont déclaré que leurs Etats continueront à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et à accélérer la transition énergétique.

Le 6 juin 2017, le Gouverneur de Hawaii a [signé](#) un projet de loi (réf. [SB 559](#)) qui renforce les stratégies et mécanismes visant à réduire les émissions de GES dans l'Etat conformément aux principes et objectifs de l'Accord de Paris. Hawaii est ainsi le premier Etat fédéré à avoir adopté une telle législation aux Etats-Unis.

**Carte de synthèse de la "résistance" interne à l'annonce de M. Trump (infographie de *National Geographic*)**

La revue américaine *National Geographic* a mis en ligne sur une [carte interactive](#) reproduite ci-après.

12 Etats fédérés et Puerto Rico sont devenus membres de l'[Alliance étatsunienne pour le Climat](#) et restent engagés à réaliser les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> existants. [Des hauts fonctionnaires de 10 Etats fédérés et le District de Columbia se sont engagés à respecter l'Accord de Paris](#) mais n'ont pas formellement adhéré à l'Alliance. A travers le pays, [274 villes ont signé le Programme national d'actions climat](#) qui affirme leur engagement à réduire les émissions au niveau local.



Source : [National Geographic](#), *Map Shows Growing U.S. 'Climate Rebellion' Against Trump*, R.D. Champine, 8 juin 2017.

Enfin, le 12 juin 2017, la ville de Seattle a [approuvé](#) une résolution par laquelle elle s'engage à fournir sa part à la contribution américaine au Fonds vert pour le Climat (GCF) qui ne sera pas honorée par l'administration Trump ([2 milliards sur 3 milliards](#) promis par l'administration Obama). Cette résolution est le premier engagement financier dans le cadre du GCF de la part d'un acteur non-étatique américain. Selon [Climate Change News](#), le montant au pro rata de Seattle s'élèverait à environ 33 M\$ (basé sur le fait que le PIB de Seattle représente environ 1,6% de celui du pays entier). La résolution confirme également l'objectif de réduction de 58% des émissions de GES d'ici 2030 (par rapport au niveau de 2008).

Selon les calculs du *World Resources Institute* (WRI), si l'ensemble des Etats fédérés qui soutiennent l'Accord de Paris constituait un pays, ils représenteraient la 5<sup>e</sup> économie mondiale, le 12<sup>e</sup> pays le plus peuplé et le 6<sup>e</sup> pays émetteur au niveau mondial.<sup>9</sup>

Face à cette "résistance" de la part des Etats fédérés à la nouvelle politique climat-énergie conduite par l'administration Trump, la question se pose de savoir comment celle-ci va réagir : elle pourra soit accepter de laisser les Etats volontaristes agir et donc poursuivre la mise en œuvre de leurs actions climat, soit activement entraver, voire empêcher leur démarche, notamment en réduisant les subventions fédérales allouées aux Etats en question.

### **Entreprises et investisseurs**

Une très grande partie des entreprises américaines ont compris que l'Accord de Paris et, plus largement, la transition énergétique, ne constituent pas un frein à leur compétitivité et que la réduction des émissions de GES représente un levier de performance économique et environnementale.

Plus de [1 000 entreprises et investisseurs](#) aux Etats-Unis, regroupés dans la coalition [Low Carbon USA](#), ont publié une lettre ouverte au Gouvernement fédéral américain (Trump, Congrès), en affirmant leur fort engagement à mettre en œuvre l'Accord de Paris.

Le 26 avril 2017, 16 grands groupes américains (Apple, BP, Google, Microsoft, Unilever, Walmart,...) ont transmis une [lettre](#) au Président Trump soutenant ouvertement le maintien des Etats-Unis dans l'Accord de Paris.

Le 8 mai 2017, dans une [lettre](#), des investisseurs représentant plus de 15 000 milliards d'actifs à travers le monde ont exhorté les Gouvernements des pays du G7 et du G20, dont les Etats-Unis, à continuer à soutenir et à mettre en œuvre l'Accord de Paris.

### **Conséquences en termes de fonctionnement de la CCNUCC**

#### **Sur le plan financier**

Lors de l'annonce du retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris, M. Trump a également indiqué qu'il cesserait toute contribution financière américaine à la CCNUCC. En effet, son [projet de budget](#), intitulé *America First*, présenté le 16 mars 2017, prévoit la suppression de cette contribution, ainsi que celle au GIEC et au Protocole de Montréal [\[sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone\]](#). A noter néanmoins que ce projet de budget constitue un point de départ. Il doit être examiné par le Congrès (Chambre des représentants et Sénat) et pourrait donc évoluer.

#### **Contribution des Etats-Unis au budget de la CCNUCC :**

**Etat des lieux des contributions au budget de la CCNUCC 2016 au 21 octobre 2016 (en €)**

Total	17 504 180	% du total
dont Etats-Unis	4 084 463	23,3%
dont Japon	1 783 279	10,2%
dont Allemagne	1 315 526	7,5%
dont Italie	1 174 456	6,7%
dont R.-Uni	1 025 629	5,9%
dont France	895 140	5,1%
dont Chine	840 000	4,8%

(source : [CCNUCC](#), pp.2-7, 03/11/16)

Les Etats-Unis sont donc actuellement le premier contributeur mondial au budget de la CCNUCC.

<sup>9</sup> Source : [blog WRI](#), "White House abandoning Paris Agreement harms the US as other countries step up", 2 juin 2017.

Lors d'un entretien avec le Président de la République à l'Élysée, le 2 juin 2017, Michael Bloomberg a [annoncé](#) qu'il s'engagerait, dans le cadre de son organisation *Bloomberg Philanthropies*, à fournir "jusqu'à 15 millions de \$" pour soutenir le fonctionnement du Secrétariat de la CCNUCC en guise de compensation pour la suppression de la contribution américaine au budget de la CCNUCC [sic]. M. Bloomberg a souligné en outre : "les Américains honoreront et mettront en œuvre l'Accord de Paris par un leadership venant de la base".

### **Sur le plan technique**

Une autre question qui se pose est de savoir si le Gouvernement fédéral va continuer à participer aux négociations. M. Trump n'a donné aucune indication dans son discours du 1<sup>er</sup> juin 2017. Si la réponse est affirmative, la question suivante qui se pose est celle du rôle de la délégation américaine lors des prochaines sessions de négociation, notamment de la COP-23 [sous Présidence des Iles Fidji à Bonn, du 6 au 17 novembre 2017], sachant que le retrait formel des Etats-Unis n'interviendra pas avant le 4 novembre 2020 si M. Trump invoque l'article 28 de l'Accord de Paris.

La délégation américaine sera toujours autorisée à participer aux négociations dans le cadre de la CMA [organe de prise de décision de l'Accord de Paris] et du groupe de travail sur l'Accord de Paris (APA), tant que le retrait formel des Etats-Unis ne sera pas effectif. A noter que l'année 2018 sera une étape cruciale dans les négociations climat au sein de la CCNUCC (COP et CMA) car elles seront axées sur la finalisation des règles de mise en œuvre (*rulebook*) de l'Accord. Par ailleurs, un "dialogue de facilitation" (point d'étape) entre les Parties est prévu en 2018 [en vertu de la décision CP.1/21 (paragraphe 20)] afin de faire le point sur les efforts collectifs consentis par les Parties pour atteindre l'objectif de 2°C [cf. [Accord de Paris, article 4](#)] et d'éclairer l'élaboration des NDC.

Dès lors, la délégation américaine a deux options :

- décider de ne plus participer à la CMA et à l'APA, en pratiquant la politique de la chaise vide,
- décider de continuer à participer aux débats et aux négociations de la CMA afin d'assurer le suivi des avancées techniques. Ceci va être tout particulièrement pertinent en cas de dénonciation officielle et de ré-adhésion en novembre 2020. La délégation américaine pourrait jouer l'un de deux rôles suivants :
  - ⇒ un rôle de spectateur, voire **observateur en marge**, tout en cherchant à **entraver le processus** et les avancées proposées par les autres Parties (Chine et UE en tête). Dans ce cas, ces autres Parties pourraient aussi ne pas tenir compte de l'avis d'une Partie isolée qui a décidé de quitter l'Accord. La délégation américaine pourrait même aller jusqu'à initier des groupes de blocage avec d'autres Parties susceptibles d'être tentées de la suivre dans sa démarche (Arabie saoudite, Iran, Philippines, Russie, Turquie,...) ;
  - ⇒ un rôle **constructif** dans les négociations pour être en mesure d'exprimer activement son point de vue sur la définition des règles de mise en œuvre de l'Accord. Selon Mme Sue Biniaz<sup>10</sup>, les Etats-Unis pourraient être très constructifs notamment sur la question de la **transparence** car c'est un sujet d'une grande importance pour eux<sup>11</sup>.

Selon une analyse de [France Stratégie](#), publiée le 19 juin 2017, le retrait américain ne devrait pas compromettre le déroulement des négociations sur la finalisation des règles de mise en œuvre de l'Accord de Paris. Même si de telles décisions doivent être adoptées à l'unanimité, il est peu probable que la délégation américaine - sera-t-elle d'ailleurs présente? - s'oppose aux règles proposées.

A partir du 4 novembre 2020, en cas de réélection de Donald Trump et si celui-ci n'a pas changé sa position sur le climat, les Etats-Unis pourraient demander de bénéficier du statut d' "observateur" aux réunions de la CMA [en vertu de l'article 16.8 de l'Accord de Paris à condition qu'un tiers des Parties présentes ne fasse pas objection à sa demande].

<sup>10</sup> Ancienne juriste en chef du climat pour le Département d'Etat américain (Ministère des Affaires étrangères) pendant plus de 25 ans et aujourd'hui directrice d'études Energie, Climat et Environnement auprès de la Fondation des Nations Unies.

<sup>11</sup> Intervention au [colloque](#) organisé par l'IDDRI "The Paris Agreement: What can we expect from the US?", Paris, 13 juin 2017.

Quoi qu'il en soit, si la Maison Blanche n'active pas l'article 25 de la CCNUCC (et qu'elle décide donc d'en rester une Partie), la délégation américaine pourra toujours pleinement participer à la prise de décision au sein de la COP.

A noter enfin que l'un des deux "co-facilitateurs" [animateurs] du volet de négociations au sein du groupe de travail sur l'Accord de Paris (APA) consacré aux "modalités, procédures et lignes directrices pour le cadre de transparence [article 13 de l'Accord]" (point 5 du programme de l'APA) est de nationalité américaine, [Andrew Rakestraw](#). L'autre, Xiang Gao, est chinois. On retrouve donc le tandem Etats-Unis/Chine. D'après Sue Biniatz (*voir ci-dessus*), M. Rakestraw est très apprécié et réalise un très bon travail avec son homologue chinois.

### *Conséquences en termes d'émissions couvertes par l'Accord de Paris*

Une fois le retrait des Etats-Unis formellement acté, la part des émissions mondiales de GES couvertes passera de **83,59%** [au 2 juin 2017] à **65,7%**, seuil néanmoins supérieur aux 55% nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord.

### *Conséquences en termes d'objectifs de réduction et pour les émissions des Etats-Unis*

La première économie mondiale va donc renoncer à respecter les objectifs de réduction fixés par l'administration Obama. Cette démarche soulève une question : dans les faits, va-t-elle les revoir à la baisse ou va-t-elle tout simplement les ignorer? L'annonce de M. Trump n'a pas clarifié ce point crucial.

Dès lors, une autre question se pose : quel impact le revirement de politique va-t-il avoir sur la trajectoire des émissions de GES des Etats-Unis d'ici 2030, sachant que le Président Trump a clairement indiqué son intention d'accroître le recours aux énergies fossiles, en supprimant les obstacles qui entravent la production d'énergie à partir de ressources nationales, avec un accent particulier sur le charbon, le pétrole et le gaz naturel?<sup>12</sup>

Même si l'administration Obama a souscrit l'engagement de réduction des émissions de GES de 26 à 28% d'ici 2025 (base 2005), il est peu probable que les Etats-Unis parviennent à le respecter sous la Présidence de M. Trump, que le pays reste dans l'Accord ou non, étant donné le changement d'orientation majeur en matière de climat-énergie engagé depuis sa prise de pouvoir le 20 janvier 2017, et notamment avec la signature, le 28 mars 2017, du décret présidentiel ([Executive Order](#)) sur la promotion de l'indépendance énergétique et la croissance économique.

*Climate Action Tracker* (CAT) [consortium international de trois instituts indépendants de recherche<sup>13</sup> qui suit et évalue les engagements de réduction des Parties à la Convention Climat] a publié le 31 mars 2017 une [analyse](#) de l'impact du décret présidentiel du 28 mars 2017 sur les émissions des Etats-Unis d'ici 2025. Selon les estimations de CAT, si le décret était intégralement mis en œuvre, les émissions des Etats-Unis en 2025 devraient être à peu près au même niveau qu'aujourd'hui, au lieu de la réduction de 13% (par rapport au niveau de 2014) nécessaire pour respecter son objectif de réduction souscrit dans sa NDC [-26 à -28% d'ici 2025 (année de référence 2005)]. Cela signifie que les émissions à l'horizon 2025 ne devraient être inférieures que de 6% par rapport au niveau de l'année de référence 2005 (hors UTCATF), voire moins si le Président Trump réussit à empêcher l'application des politiques et mesures climat actuellement en cours de mise en œuvre. CAT souligne qu'il est "presque certain qu'en raison du décret présidentiel [...], [les Etats-Unis seront très loin de respecter leur objectif pour 2025 inscrit dans leur NDC \[...\]](#) parce qu'il empêchera la mise en œuvre des politiques et mesures supplémentaires prévues par l'administration Obama", notamment dans le cadre de son [Plan d'actions climat adopté](#) le 25 juin 2013. La mise en œuvre intégrale de ce Plan aurait permis une réduction des émissions nationales de GES en 2025 à un niveau proche de l'objectif de la NDC américaine.

<sup>12</sup> Cf. [Décret présidentiel](#) du 28 mars 2017, section 1 : "il est de l'intérêt national de promouvoir le développement des ressources énergétiques domestiques [charbon, pétrole, gaz de schiste, gaz naturel...]".

<sup>13</sup> EcoFys, *Climate Analytics* et *New Climate Institute*.

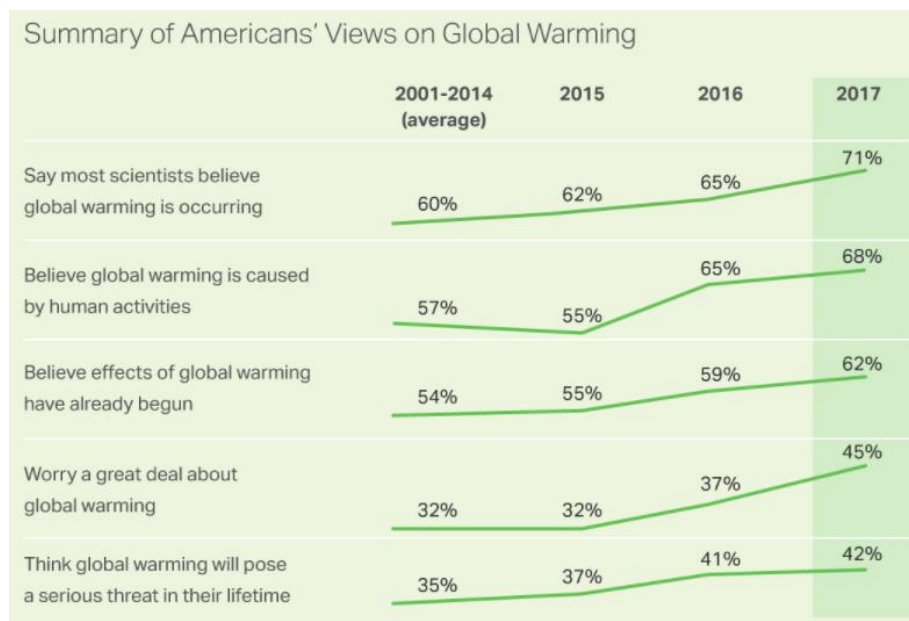
Toujours selon le CAT, le décret du Président Trump peut ralentir - mais non pas inverser - les tendances qui ont conduit à une réduction des émissions des Etats-Unis ces dernières années. Bien que le décret engage un processus de "suspendre, de réviser et d'abroger" ("*suspend, revise and rescind*") les politiques actuellement en place, ces étapes vont sans doute être suivies, dans les années à venir, par des litiges juridiques aux Etats-Unis susceptibles de retarder l'impact du décret sur les émissions américaines.

### Perception publique

Enfin, un dernier élément à considérer est l'opinion publique.

Selon les [résultats](#) d'un sondage représentatif auprès de 1 061 électeurs inscrits mené [par la *George Mason University Center for Climate Change Communication* et le *Yale Program on Climate Change Communication*] peu de temps après les élections présidentielles du 8 novembre 2016 et [publiés](#) le 6 février 2017, 7 électeurs inscrits sur 10 (69%) ont affirmé que les Etats-Unis devraient participer à l'Accord de Paris contre 13% qui ont dit qu'ils ne devraient pas. Par ailleurs, deux tiers des électeurs inscrits (66%) ont affirmé que les Etats-Unis devraient réduire leurs émissions de GES, quoi que fassent les autres pays.

Le 14 mars 2017, les [résultats](#) d'un sondage Gallup (réalisé en mars 2017) sur la perception publique du changement climatique aux Etats-Unis ont été publiés. Cette perception est en hausse nette depuis 2015 sur les cinq questions climat posées :



(source : Gallup, 14 mars 2017)

## Conclusion

La décision de M. Trump intervient dans un moment important dans l'histoire des négociations climat internationale. Après quasiment 25 ans de diplomatie climat onusienne, les Gouvernements de l'ensemble des pays de la planète avaient négocié à la COP-21 un traité qui lie, pour la première fois, aussi bien les pays industrialisés que les pays en développement, dans un nouveau régime unique de réduction des émissions de GES. L'annonce du Président du deuxième pays émetteur de GES porte un coup dur à ce travail délicatement construit au fil des années et pourrait compliquer la mise en œuvre de l'Accord dans les années à venir. Avec cette décision, la diplomatie climat internationale perd un allié de poids. En effet, l'action de Barack Obama avait été déterminante en amont de la COP-21 pour rallier de nombreux pays et les convaincre de s'engager formellement à réduire leurs émissions de GES à travers leurs INDC.

Cependant, l'annonce de M. Trump reste floue et plusieurs éléments (modalités de retrait, autres décisions politiques, conséquences,...) restent en suspens. C'est un coup dur certes, mais ce n'est pas une surprise, et surtout ce n'est pas la fin de l'Accord de Paris, ni de l'action mondiale en général qui pourrait paradoxalement s'en trouver renforcée. Les conséquences concrètes de ce retrait annoncé dépendent de nombreux paramètres (diplomatiques, politiques, économiques, scientifiques,...), ce qui rend aujourd'hui difficile une conclusion sur l'effet qu'aura cette décision à court et à long terme - d'autant plus que ce retrait pourrait bien être annulé en 2020.

Comme le rappelle [Christian de Perthuis](#), la décision annoncée le 1<sup>er</sup> juin 2017 par le Président Trump de sortir les Etats-Unis de l'Accord de Paris a au moins eu le mérite de clarifier la situation. Ces dernières semaines, faute de consensus au sein de l'équipe de conseillers de M. Trump, la Maison Blanche avait dû reporter plusieurs fois la prise de cette décision, ce qui a entretenu un climat de forte incertitude. Même après l'annonce, l'administration Trump ne semble pas avoir résolu les questions juridiques du retrait de l'Accord. C'est sans doute aussi à cause de cette complexité que l'annonce s'est faite attendre.

A court terme, poursuit Christian de Perthuis, cette décision ne va pas changer grand-chose. Elle ne fait qu'officialiser le revirement majeur d'orientation en matière de politique climat-énergie déjà engagé sur le terrain depuis la prise de fonctions de M. Trump. Du fait de l'absence de garde-fou prévu par l'Accord de Paris face à cette nouvelle donne, le retrait du deuxième émetteur mondial de GES pourrait conduire à l'une de deux situations suivantes :

- créer un effet d'entraînement auprès d'autres grands émetteurs, déstabilisant ainsi les acquis de l'Accord de Paris et entravant sa mise en œuvre efficace, ou, au contraire,
- provoquer des effets de rebond salutaires, en catalysant la mobilisation des 194 autres pays signataires de l'Accord de Paris, à l'image de ce qui s'était produit en 2001 suite à la sortie des Etats-Unis du Protocole de Kyoto. Si les effets de rebond l'emportaient sur l'effet d'entraînement, la décision de M. Trump pourrait paradoxalement conduire à terme à un renforcement de l'Accord de Paris et à la mise en place de nouvelles alliances pour reprendre le flambeau du leadership climat.

En effet, à en juger par les premières réactions à travers le monde, notamment par les Gouvernements et les acteurs non-étatiques, la deuxième hypothèse pourrait se concrétiser. Face à une défection majeure, la baisse des coûts de la transition énergétique aidant, les autres grands Etats émetteurs semblent, du moins pour l'instant, plutôt unis et soudés pour poursuivre la lutte contre le changement climatique. Par exemple, le comportement solidaire des pays du G6 [[Allemagne](#), [Canada](#), [France](#), [Italie](#), [Japon](#) et [Royaume-Uni](#)] face à l'opposition des Etats-Unis sur le dossier climat, d'abord lors du sommet G7 les 26-27 mai 2017 à Taormina (Italie), puis lors de la

réunion des Ministres de l'Environnement du G7 les 11-12 juin 2017 à Bologne (Italie) est révélateur de la nouvelle situation. Dans les deux cas, les G6 ont tenu à réaffirmer leur engagement à une mise en œuvre rapide de l'Accord de Paris<sup>14</sup>.

Ainsi, l'hypothèse d'un effet d'entraînement reste, pour l'instant, peu probable même si le comportement de certains pays va être déterminant au cours des mois à venir : Russie, Turquie et les pays de l'[ALBA](#) [[Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique](#)] qui n'ont pas encore ratifié l'Accord de Paris [[Bolivia](#), [Equateur](#), [Nicaragua](#), [Venezuela](#)]. Pour l'instant, ces pays sont dans une position attentiste.

Par ailleurs, les nombreuses réactions, tant à l'intérieur des Etats-Unis qu'à travers le monde, démontrent l'importance du nouveau principe au cœur du régime multilatéral climat instauré par l'Accord de Paris : le "*namings and shaming*" [[montrer du doigt un pays récalcitrant](#)] qui s'oppose au régime plus contraignant mis en place dans le cadre du Protocole de Kyoto qui avait montré ses limites. Ce nouveau principe avait déjà fait ses preuves en amont de la COP-21 dans le contexte de la remise des INDC. Dans ce régime, les "sanctions" sont diplomatiques, politiques, médiatiques et symboliques à défaut d'être juridiques ou financières.

Il faut également garder à l'esprit que si, historiquement, Etats-Unis et Europe concentraient l'attention quant à la lutte contre le changement climatique, ce n'est désormais plus le cas. Les pays émergents, en premier lieu la Chine et l'Inde, sont dorénavant au cœur des enjeux et la dynamique de la transition énergétique est bel et bien engagée dans respectivement le premier et troisième émetteur mondial de GES. Comme l'a souligné Laurence Tubiana [[ancienne ambassadrice chargée des négociations climat internationales pour la France et co-architecte, avec Laurent Fabius, de l'Accord de Paris](#)], les regards devront désormais être portés vers l'Est [[Inde](#), [Chine](#),...] et non plus vers l'Ouest [[Etats-Unis](#)]<sup>15</sup>. En bref, il convient de relativiser l'impact des Etats-Unis et de leurs décisions sur les questions climatiques, leur rôle étant amené à décroître.

De plus, la communauté internationale devrait minimiser l'impact de la décision de M. Trump sur la crédibilité et l'efficacité de l'Accord de Paris et certains observateurs ont même appelé à court-circuiter la Maison Blanche sur les questions climat, en privilégiant une collaboration directe avec les Etats fédérés et les villes puisque, comme l'a rappelé le Commissaire européen à l'Action Climat, Miguel Arias Cañete, "*les Etats-Unis sont beaucoup plus qu'un Gouvernement fédéral*"<sup>16</sup>. La décision de Trump serait donc plutôt la décision du gouvernement fédéral, et non la décision des Etats-Unis qui, eux, souhaitent en partie rester dans l'Accord. Quoi qu'il en soit, aux Etats-Unis, étant donné qu'il y aura un recul de l'action fédérale, les Etats fédérés et les villes devront mettre en œuvre des mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs de réduction de la NDC américaine. La tâche de ces acteurs qui voudront mettre en œuvre des actions climat va vraisemblablement être plus difficile et leurs marges de manœuvre pourront être réduites.

Dans le reste du monde, les autres Parties devront intensifier leurs efforts de réduction pour compenser le manque d'effort du Gouvernement fédéral des Etats-Unis. De même, il va falloir trouver un financement accru des actions climat, notamment via le Fonds vert pour le climat, en faveur des pays en développement pour combler la lacune créée par la suppression de la contribution américaine.

<sup>14</sup> Voir [communiqué final](#) du sommet G7 (p.6) et [communiqué final](#) du G7 Environnement (p.2).

<sup>15</sup> "Source : Laurence Tubiana, Twitter, "*Look East not West!*"  
<https://twitter.com/LaurenceTubiana/status/851513096317358080>

<sup>16</sup> [Débat](#) du Parlement européen du 14 juin 2017 sur la décision de M. Trump. Propos rapportés par *ENDS Europe Daily* le 15 juin 2017 - <http://www.endseurope.com/article/49597/meps-slam-trump-for-backsliding-on-climate>

A court terme, il faudrait surveiller de près :

- le [sommet G20](#)<sup>17</sup>, qui aura lieu les 7-8 juillet 2017 à Hambourg, sous Présidence allemande. Avec le climat comme une des [priorités](#)<sup>18</sup>, ce sommet va être un vrai test pour voir comment les pays du G19 [le G20 moins les Etats-Unis donc] vont réagir, notamment l'Arabie saoudite, la Russie et la Turquie, mais aussi l'Australie, et si les G19 sont toujours engagés à mettre en œuvre l'Accord de Paris et à respecter leurs engagements de réduction. La communauté internationale attend un engagement clair à l'Accord de Paris de la part des G19 ;
- les actions diplomatiques UE-Chine-Inde et la nouvelle recomposition de l'action en matière de la diplomatie climat, et tout particulièrement le rôle de la France dans cette nouvelle configuration, compte tenu de la dynamique engagée par le Président français. Face à une situation de blocage au G7 et vraisemblablement au G20 sur la question du climat, la relance d'une diplomatie climat forte, française et européenne, pour maintenir la dynamique engagée depuis l'Accord de Paris est nécessaire, comme le souligne [France Stratégie](#) ;
- le dossier financement de manière à ne pas décourager les nombreux PED qui ont conditionné certains de leurs engagements dans leur (I)NDC à la mise à disposition de soutien financier de la part des pays industrialisés ;
- les messages clés et la réception du futur rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement de 1,5°C (publication prévue en 2018) et les résultats du dialogue de facilitation (attendus eux aussi pour 2018) etc. ;
- si les Etats fédérés, les villes et les entreprises américains vont vraiment être reconnus comme étant légitimes pour porter l'action climat des Etats-Unis à défaut de l'Etat fédéral (ce serait alors une étape très importante dans l'évolution des accords multilatéraux).

Enfin, une toute dernière question mérite d'être posée : que se passerait-il en cas de destitution de M. Trump? Toutes les spéculations ci-dessus risqueraient alors d'être remises en question. Affaire à suivre.

---

<sup>17</sup> Le G20 est composé de 19 pays + l'UE. Il représente environ 74% des émissions mondiales de GES (source : JRC/PBL).

<sup>18</sup> Voir p.8 du document.



Pour en savoir plus

*Lectures essentielles*

- Chaire Economie du Climat : "L'Accord de Paris : un "passager clandestin" nommé Trump", Christian de Perthuis, *Information et débats* n° 53, juin 2017 - <http://www.chaireeconomieduclimat.org/wp-content/uploads/2017/06/17-06-08-Cahier-ID-n53-De-Perthuis.pdf>
- Arnaud Gossement : "Climat : les conséquences de la décision du Président des Etats-Unis de "sortir" de l'Accord de Paris", 2 juin 2017 - <http://www.arnaudgossement.com/archive/2017/06/02/climat-les-consequences-de-la-decision-du-president-des-etats-5950137.html>
- France Stratégie : Les conséquences du retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris, Dominique Auverlot, 19 juin 2017- [http://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/consequences-retrait-etats-unis-de-laccord-de-paris#\\_ftnref3](http://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/consequences-retrait-etats-unis-de-laccord-de-paris#_ftnref3)
- Blog du *World Resources Institute* (WRI) : "White House Abandoning Paris Agreement Harms the U.S. As Other Countries Step Up", 2 juin 2017 - <http://www.wri.org/blog/2017/06/white-house-abandoning-paris-agreement-harms-us-other-countries-step>
- Blog WRI : "Fact-checking Trump on climate finance" (vérification des faits sur le financement climat cités par M. Trump dans son annonce du 1<sup>er</sup> juin 2017), 5 juin 2017 - <http://www.wri.org/blog/2017/06/fact-checking-trump-climate-finance>
- Blog WRI : "Why Hundreds of American Companies Are Mobilizing on Climate Change Despite Paris Withdrawal", 8 juin 2017 - <http://www.wri.org/blog/2017/06/why-hundreds-american-companies-are-mobilizing-climate-change-despite-paris-withdrawal>
- *Climate Action Tracker*, "Trump's climate policies would see US climate action rating drop from "medium" to "inadequate" " - 31 mars 2017 - [http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing\\_papers/CAT\\_2017-03-31\\_US\\_Briefing\\_Trump\\_Executive\\_Order.pdf](http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_2017-03-31_US_Briefing_Trump_Executive_Order.pdf)
- Chaire Economie du Climat : "Climate policy in the new US administration", Jonathan B. Wiener, *Policy Brief* n° 2017-02, juin 2017 - <http://www.chaireeconomieduclimat.org/wp-content/uploads/2017/06/17-06-06-Policy-Brief-2017-02-Wiener-Climate-Policy-in-the-new-US-administration.pdf>
- Joseph Stiglitz, "Trump's Rogue America", 2 juin 2017 - <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-rogue-america-by-joseph-e--stiglitz-2017-06>
- WRI : Fact Sheet, "Clean energy growth in the United States", mars 2017 - [http://www.wri.org/sites/default/files/Clean\\_Energy\\_Fact\\_Sheet\\_final\\_May2017.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/Clean_Energy_Fact_Sheet_final_May2017.pdf)
- *Environmental Entrepreneurs* (E2) [équivalent américain de l'association Entreprises pour l'Environnement en France] : Fact Sheet, "3 million clean energy jobs in America", février 2017 - [https://www.e2.org/wp-content/uploads/2017/02/E2\\_CleanEnergyJobs\\_National.pdf](https://www.e2.org/wp-content/uploads/2017/02/E2_CleanEnergyJobs_National.pdf)
- *Center for Climate and Energy Solutions* (C2ES) : "Legal issues [for the US] related to the Paris Agreement", mai 2017 - <https://www.c2es.org/docUploads/legal-issues-related-paris-agreement-05-17.pdf>
- *Carbon Brief* : "Can the US legally weaken its Paris Agreement pledge?" 8 mai 2017 - <https://www.carbonbrief.org/guest-post-can-the-us-legally-weaken-its-paris-agreement-climate-pledge>
- CITEPA, *Fiche de Synthèse*, "De la COP-21 à la COP-22 et au-delà...., Résultats, bilan et perspectives", dossier spécial, 2 mars 2016 (réservée aux adhérents du CITEPA),
- *New York Times* : The US is the biggest carbon polluter in history. It just walked away from the Paris Climate Deal", 1<sup>er</sup> juin 2017 - <https://www.nytimes.com/interactive/2017/06/01/climate/us-biggest-carbon-polluter-in-history-will-it-walk-away-from-the-paris-climate-deal.html>
- *Climate change news* : "Donald Trump says US will leave the Paris climate agreement", 1<sup>er</sup> juin 2017 - <http://www.climatechangenews.com/2017/06/01/us-leaves-paris-climate-agreement-wants-come-back/>
- *Climate change news* : "Trump desire to renegotiate Paris deal 'incoherent' and 'clumsy' ", 2 juin 2017 - <http://www.climatechangenews.com/2017/06/02/trump-plan-renegotiate-paris-agreement-incoherent-clumsy/>
- *Climate change news* : "Trump hasn't actually left the Paris climate deal. Not yet", 5 juin 2017 - <http://www.climatechangenews.com/2017/06/05/trump-hasnt-actually-left-paris-climate-deal-not-yet/>

*Réactions à l'annonce de Donald Trump*

- Réaction du Président de la République, Emmanuel Macron en [français](#) et en [anglais](#),
- [Déclaration conjointe](#) du Président de la République Emmanuel Macron, de la Chancelière allemande Angela Merkel et du Premier Ministre italien Paolo Gentiloni,
- [Réaction](#) du Secrétariat à la CCNUCC,
- [Réaction](#) du Commissaire européen à l'action climat, Miguel Arias Cañete,
- [Réaction](#) de l'ancien Président des Etats-Unis, Barack Obama,
- [Réactions](#) à travers le monde (dirigeants, Gouverneurs et Maires des Etats fédérés des Etats-Unis, entreprises,...) recensées par le WRI,
- [Réactions](#) à travers le monde (Gouvernements, organisations internationales, ONG, presse,...) recensées par *Carbon Brief*,
- [Réaction](#) de Donald Tusk, Président du Conseil européen,
- [Réaction](#) d'Antonio Guterres, Secrétaire-Général des Nations Unies,
- [Réaction](#) du Conseil Affaires étrangères et relations internationales [de l'UE].

## Les Fiches de Synthèse du CITEPA

*Pollution de l'air et effet de serre*

Retrouvez toutes les fiches sur  
[www.citepa.org/fr/le-citepa/publications/fiches-de-synthese](http://www.citepa.org/fr/le-citepa/publications/fiches-de-synthese)  
Espace réservé aux adhérents