



La COP 22



Publié le 18 janvier 2017

La COP22 et l'alibi « Trump » pour masquer l'absence de résultats probants sur les politiques climatiques

La COP22 de Marrakech devait trouver les moyens d'appliquer le programme de la COP21 de Paris qui a vu la signature d'un accord international non contraignant adopté à l'unanimité. Une étape qui s'est avérée bien laborieuse, alors que les prévisions de dérèglement climatique dépassent déjà ce qui était attendu¹ et que cette nouvelle conférence coïncide avec l'élection d'un nouveau président des États-Unis, Donald Trump, qui a décrété que le réchauffement climatique était un « *canular* », « *un concept inventé par la Chine pour affaiblir l'industrie manufacturière américaine* », position que ne désapprouverait pas Marine Le Pen qui déclarait il y a peu « *je ne suis pas sûre que l'activité humaine soit l'origine principale du phénomène* ». Durant la campagne électorale américaine, Donald Trump a affiché sa volonté d'annuler l'Accord de Paris. Ce ne sera pas la première fois que les États-Unis

dénonce un accord international ; en 2001, lors de la COP7 qui se tenait également à Marrakech, Georges W. Bush décidait ne pas ratifier le Protocole de Kyoto adopté quatre ans auparavant, mettant en pratique la fameuse déclaration de Georges H. Bush père « *on ne négocie pas le mode de vie américain* ». L'effet « Trump » n'est-il qu'un prétexte pour expliquer le peu de résultats de la COP22 ? Faut-il chercher ailleurs ? Quels enseignements à en tirer au plan international et au niveau national au moment des élections françaises en 2017 ?

Les promesses de la COP21 de Paris et les résultats de la COP22

L'Accord de Paris fixe un objectif de stabilisation du réchauffement climatique « *nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels* » et si possible à 1,5°C pour répondre à la demande des États les plus vulnérables, notamment de pays insulaires menacés par l'élévation du niveau de la mer. Cet objectif ambitieux est basé sur les contributions volontaires de l'ensemble des pays (et non plus les seuls pays industrialisés au temps du Protocole de Kyoto) pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Au moment de la COP21, le bilan des contributions volontaires des États conduisait à un réchauffement climatique aux alentours de 3°C d'ici la fin du siècle. L'accord de la COP21 engage tous les États à réduire leurs émissions de GES, mais sans contraintes puisqu'il ne prévoit aucun mécanisme de sanctions. L'aide aux pays les plus vulnérables, estimée à 100 milliards de dollars par an, est confirmée par l'Accord de Paris mais l'engagement reste flou, ne clarifiant ni la nature, ni la répartition de l'aide entre fonds publics et fonds privés. Enfin, l'Accord de Paris refuse d'aborder la question des droits humains qui reste hors champ climatique. Ils sont bien énoncés dans le texte de l'Accord (droit des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, droit à la santé, à la sécurité alimentaire), mais seulement dans son préambule, donc sans caractère juridiquement contraignant.

Il n'est donc pas étonnant de voir si peu de résultats à la COP22 de Marrakech. Pourtant la conférence commençait sous de relatifs bons auspices : les émissions mondiales de CO₂ se sont stabilisées sur les trois années 2014, 2015 et 2016 (résultats des travaux d'un consortium scientifique *Global Carbon Project*), ce qui marque une rupture par rapport à la forte progression des émissions au cours de la décennie 2004-2013 (+2,3 % par an) ; la progression annuelle ne serait que de +0,2 % en 2016. Ce tassement est dû à la relative sobriété charbonnière des deux plus gros émetteurs de la planète (44 % des émissions mondiales), la Chine (- 0,7 %) et les États-Unis (- 2,6 %). A l'inverse l'Union européenne (+ 1,4 %) et surtout l'Inde (+ 5,2 %) sont à la hausse. Mais cette relative bonne nouvelle doit être tempérée par le fait que le tassement des rejets carbonés n'empêche pas que les GES continuent à s'accumuler dans l'atmosphère. La stabilisation des émissions mondiales de CO₂ est un signal positif sur le front du climat mais elle s'avère loin de suffire aux objectifs climatiques définis par l'Accord de Paris.

Les autres aspects de la COP22 ne répondent pas aux engagements de la COP21 : l'aide aux pays du Sud (100 milliards de dollars par an) n'a pas connu d'avancée

notable. Des sujets importants comme l'agriculture sont renvoyés à plus tard. Tout est renvoyé en fait en 2018 à la COP24 prévue en Pologne, avec ce commentaire pour le moins désinvolte attribué à Laurence Tubiana, ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique pour la France « *on sonne la fin de la récré en 2018, avec en plus un premier bilan des actions* ». La COP22 de Marrakech a donc été seulement le point de départ pour transformer en actions les promesses faites à Paris. Donald Trump n'est donc pour rien dans cette situation d'enlisement et c'est la COP24 en 2018 qui sonnera l'heure de vérité de l'Accord de Paris.

Rappel sur les objectifs recherchés en matière de politiques climatiques

Les objectifs affichés peuvent être formulés de différentes façons ce qui implique des actions plus ou moins volontaires à court terme : réduction des émissions de GES par rapport à une année de référence (Protocole de Kyoto, « facteur 4 » en France) ou concentration de CO₂ dans l'atmosphère à ne pas dépasser (limitation de l'effet de serre) ou accroissement de température à ne pas dépasser. Ceci peut être résumé sur une échelle de concentration de CO₂ dans l'atmosphère exprimée en parties par million (ppm) :

- 280 ppm : niveau de concentration pré-industriel
- 350 ppm : seuil critique le plus prudent à adopter pour éviter les dommages du réchauffement climatique,
- 400 ppm : concentration actuelle du CO₂ dans l'atmosphère, accroissement de la température moyenne mondiale de + 1,2°C,
- 450 ppm : limite admise pour ne pas dépasser un accroissement de + 2°C
- 550 ppm : doublement par rapport au niveau pré-industriel et accroissement de + 3°C
- 650 ppm : seuil optimal dans l'analyse coût-bénéfice, avec un accroissement de + 4°C
- >1000 ppm : accroissement de plus de 10°C, risque de disparition de la civilisation humaine

Libre-échange et changement climatique

Quelle que soit la nature de l'objectif choisi, la COP21, comme les précédentes, ignore la contribution du commerce international (aviation civile, fret maritime) pour lutter contre le changement climatique. Cette position est en conformité avec la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée en 1992 dont l'article 3.5 stipule « ... *Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires et injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce* ». Tous les ingrédients pour consolider le système économique actuel qui contribue aux changements climatiques (productivisme, croissance, prédominance du commerce sur les droits sociaux) sont présents dès l'origine et *de facto* dans l'Accord de Paris.

Le climat et le néolibéralisme

Au lendemain de la COP21, [un précédent article](#) publié dans ReSPUBLICA (6 janvier 2016) s'intitulait « *le climat devra s'adapter au marché ou comment on garde le logiciel qui a conduit au réchauffement climatique* ». Antonin Pottier, auteur de l'ouvrage « *Comment les économistes réchauffent la planète* », essai à la fois brillant et pédagogique, va dans le même sens et met en cause la logique de la pensée économique néolibérale dominante qui a envahi l'espace public et politique² pour expliquer l'échec des politiques climatiques. Il rappelle que cette pensée est bâtie autour de deux représentations, d'une part celle du comportement de l'être humain, individu autonome et rationnel qui n'est motivé que par son seul intérêt et que l'on qualifie sous le terme *Homo æconomicus*, d'autre part une représentation politique et sociale structurée autour d'un marché auto-régulé par la fameuse main invisible chère à Adam Smith. Les individus sont les éléments qui constituent la société et le marché en est le ciment qui assure la cohésion de l'ensemble.

Pour réduire les émissions de GES, les économistes ont deux voies d'approche. Plutôt qu'évaluer les coûts de réduction des émissions de GES en recherchant la meilleure trajectoire possible pour répondre à l'objectif recherché (ici un accroissement de la température inférieur à 2°C), ce que l'on qualifie par le terme analyse coût-efficacité, la pensée économique néoclassique préfère aborder le sujet par l'analyse coût-bénéfice. Celle-ci recherche la solution où les coûts supportés n'ont de sens qu'au regard des bénéfices qu'ils apportent, en tendant vers la solution optimale signifiant la maximisation des bénéfices. Le coût correspond en fait à un surcoût pour fournir un service sans émettre de GES et le bénéfice correspond aux dommages évités par l'absence d'émissions de GES. Les dommages sont à la fois marchands (pertes de production) et non marchands (disparition de paysages, d'espèces emblématiques comme l'ours polaire...). Les pertes de production marchandes peuvent être évaluées en considérant différents secteurs économiques, ceux indépendants du climat (productions manufacturières, services commerciaux, administrations), ceux modérément sensibles aux conditions climatiques (loisirs, production d'énergie) et ceux très exposés aux changements climatiques (agriculture, pêche, exploitation forestière).

Les résultats des différentes études sur la base de l'analyse coût-bénéfice indiquent que le réchauffement climatique est aux yeux des économistes libéraux un phénomène anodin. Il est bénéfique pour un réchauffement faible entre 1 et 2°C. Les dommages sont inférieurs à 5 % du PIB mondial avec un accroissement de température proche des 5°C. A 8°C, ils approchent de 6 % du PIB et doublent si l'on intègre les dommages non marchands. Un dommage économique qui se révèle bien faible en comparaison par exemple de la crise de la dette en Grèce qui a provoqué une diminution de 25 % du PIB entre 2007 et 2014 ! Pour la plupart des analyses coût-bénéfice, le réchauffement climatique optimal dépasse les 4°C ! De tels raisonnements économiques ignorent les effets du réchauffement climatique sur les sociétés humaines : bouleversement de

sociétés fragiles, migrations liées à la dégradation de l'environnement, multiplication d'États faillis incapables d'assurer leurs missions de base (ex. la Somalie), etc. L'ONU prévoit des migrations environnementales à la hauteur de 250 millions de personnes à l'horizon 2050, enjeu humanitaire et géopolitique majeur mis délibérément de côté dans les négociations internationales des COP.

Le marché mondial du carbone

L'économie néoclassique par l'analyse coût-bénéfice donne du changement climatique une image faussement rassurante et rend les politiques de réductions des émissions de GES non urgentes. Elle propose également des moyens pour réaliser de telles politiques en recherchant un prix unique du carbone pour comptabiliser les émissions de GES. Deux types d'instruments peuvent être mis en place, soit la taxe sur les émissions (régulation par le prix), soit l'attribution de quotas d'émissions attribués aux unités de production et échangeables sur le marché, le prix de la tonne de carbone résultant de la confrontation de l'offre et de la demande (régulation par les quantités).

Il n'est pas surprenant que le choix adopté par l'économie néolibérale ait été celui du marché mondial du carbone. Le Protocole de Kyoto obéit à cette logique et l'Union européenne l'a mis en place concrètement.

Antonin Pottier décrit les obstacles à cette vision économique d'un marché mondial du carbone. En voici quelques exemples. Cela devient très compliqué lorsque l'on compare par exemple deux gaz à effet de serre différents comme le gaz carbonique (CO₂) qui a une durée de vie longue dans l'atmosphère (> 100 ans) et le méthane (CH₄) qui a une durée de vie beaucoup plus courte (environ 10 ans), mais dont l'effet de serre est 21 fois plus important que le CO₂. Par ailleurs, le gaz carbonique conduit à l'accroissement de la température mondiale et à l'acidification des océans, tandis que le méthane n'agit que sur le climat. La prise en compte du pouvoir d'absorption du CO₂ par les sols et les forêts (puits de carbone) conduit à la marchandisation de la nature. On constate aussi que les politiques climatiques des États ne s'arrêtent pas au seul prix du carbone. La Suède a institué une taxe carbone destinée essentiellement aux consommateurs qui est passée de 27 € la tonne en 1990 à 117 € en 2009, tandis que les entreprises suédoises soumises à la concurrence internationale ont des taux réduits.

Au moment de la signature du Protocole de Kyoto, pour avoir l'assentiment des pays du Sud et favoriser leur développement, on créa le mécanisme de développement propre (MDP), soupape en même temps pour les pays du Nord qui leur permettait d'investir dans les réductions d'émissions de GES moins coûteuses que dans leurs propres pays. En Europe, pour obtenir l'assentiment des milieux économiques, le montant total des quotas alloué aux entreprises était à peine inférieur aux émissions prévues, et le prix de la tonne de carbone s'est rapidement effondré en deux ans, passant de 30 € à quelques centimes d'euros. Les allocations à certaines entreprises ont

engendré des effets d'aubaine, comme les producteurs de ciment qui face à la baisse de leur production ont bénéficié d'une rente carbone de 3,5 milliards d'euros entre 2008 et 2012. Aurélien Bernier a très bien décrit dans un ouvrage comment le climat était devenu l'otage de la finance. La tentative d'avoir un prix mondial du carbone a été un échec et le marché carbone n'a donné aucun signal prix aux entreprises pour se lancer dans des investissements pour réduire les émissions de GES. Au final le marché du carbone a entravé pendant plus de 20 ans les négociations internationales sur les politiques de réduction des émissions de GES.

La responsabilité des États et l'enjeu des élections 2017

L'échec de cette approche a été acté à Copenhague en 2009 et confirmé par la suite. Au lieu de fixer un niveau global d'émissions à se répartir entre les pays, le processus de réduction des émissions part des propositions des États eux-mêmes (INDC ou *intended nationally determined contributions* en langage onusien). C'est le sens de l'Accord de Paris. Cette nouvelle approche n'offre il est vrai aucune garantie que les États réaliseront bien leurs contributions volontaires (absence de processus contraignant), ni que celles-ci permettront d'atteindre l'objectif fixé en dessous de 2°C (elles sont actuellement insuffisantes et conduisent à un accroissement de température de + 3°C).

Alors quelles alternatives ? Il ne faut pas compter sur une pénurie des énergies fossiles disponibles. Elles sont au contraire pléthoriques, en abondance au regard des enjeux climatiques. Les climatologues évaluent à 1 800 milliards de tonnes (Gt) la quantité de CO₂ qu'il serait possible encore d'émettre à partir de 2010 pour garder une chance sur deux de rester en-dessous d'un seuil de 2°C (le chiffre est de 900 Gt pour avoir quatre chances sur cinq). Avec les réserves connues, les émissions connues de CO₂ s'élèveraient à 2 900 Gt. Respecter l'objectif des 2°C signifierait prendre la décision de ne plus exploiter des gisements d'énergies fossiles déjà connus d'ici 2050. Les politiques climatiques pour arriver à une diminution des émissions de GES passent donc par des économies d'énergie, des nouveaux modes de production et un changement dans notre manière de vivre. Au lendemain de l'Accord de Paris, nous écrivions « *le mérite de la COP21 est d'avoir entériné au niveau international les enjeux liés aux changements climatiques et d'en préciser les objectifs pour en limiter les conséquences. Il est à nos pays de définir à présent quelles sont les trajectoires énergétiques, économiques et sociales pour y parvenir* ».

Qu'en est-il en France à la veille des élections de 2017 ? Sans surprise, la vision libérale domine toutes les mesures préconisées par la droite. François Fillon a bien intégré ce qui s'est dit à la COP21, allant jusqu'à défendre l'idée que la France s'affranchisse de toute électricité produite à partir de ressources fossiles (charbon, pétrole et gaz) « *dès que possible* ». Les solutions qu'il avance demeurent le plus souvent techniques et financières – capture et stockage du CO₂, développement du marché carbone. Il défend la simplification des normes, la libéralisation des marchés

agricoles et énergétiques ainsi que l'abandon du principe de précaution à des fins de compétitivité.

La « règle verte » proposée par *La France Insoumise* de Jean-Luc Mélenchon fait sens par rapport à la contribution de la France aux enjeux climatiques. Principe constitutionnel, la « règle verte » permet une planification écologique sérieuse, seule capable de répondre à l'échelle nationale aux enjeux planétaires. Une telle orientation ne peut résoudre les problèmes mondiaux (climat, biodiversité), mais elle induit l'ouverture de coopérations internationales pour les pays s'engageant dans une telle direction.

Pour le MS21, la sortie du carcan néolibéral de l'Union européenne est la solution pour envisager de nouvelles politiques publiques hors du champ permanent de la concurrence érigé en dogme. Le point clé est de redéfinir le rôle de l'État pour qu'il soit le garant de l'intérêt général et pour qu'il lui soit permis de trouver les investissements à long terme pour s'engager dans une réelle transition énergétique. Toute cette réorientation du champ politique appelle à la réindustrialisation du pays, à une réorientation des politiques agricoles pour assurer la sécurité alimentaire et la santé. Ceci nécessite de retrouver une souveraineté monétaire et une souveraineté nationale garante de l'expression de la démocratie.

Notes

1. La région Arctique a connu cet automne des températures record, 20 degrés au-dessus de la moyenne et un recul sans précédent de la banquise, annonçant un océan Arctique libéré des glaces l'été et regagnant seulement une banquise fine l'hiver. []
2. Le MS21 avait déjà eu l'occasion de dénoncer cette pensée unique qui s'inscrit comme seul mode de formation universitaire pour les étudiants en économie (<http://ms21.over-blog.com/page/5>, « *Agir pour un pluralisme économique* ») et nous renvoyons également à la polémique actuelle autour de l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg outrageusement intitulé par les auteurs « *Le négationnisme économique* ». []