

De la COP 1 à la COP 27, une longue histoire pour peu de choses ?

Après 27 COP, le plus important à retenir tient en un nombre et un résultat : Il a fallu 27 COP pour que les émissions de gaz à effet de serre continuent à croître. Il serait fastidieux de passer en revue la totalité des COP, compte tenu des pauvres résultats obtenus, mais il est utile d'en relever quelques jalons qui en leur temps ont été considérés comme des progrès.

Mediapart [Gilles Rotillon](https://blogs.mediapart.fr/gilles-rotillon/blog/171222/de-la-cop-1-la-cop-27-une-longue-histoire-pour-peu-de-choses?utm_source=global&utm_medium=social&utm_campaign=SharingApp&xtor=CS3-5), Economiste, professeur émérite à Paris-Nanterre

https://blogs.mediapart.fr/gilles-rotillon/blog/171222/de-la-cop-1-la-cop-27-une-longue-histoire-pour-peu-de-choses?utm_source=global&utm_medium=social&utm_campaign=SharingApp&xtor=CS3-5

La première COP a eu lieu en 1995. Elle est née à la suite de la Conférence de Rio en 1992, sous l'égide de l'ONU où plus de 178 pays se sont rencontrés pour parler d'environnement et de développement. S'en est suivie une déclaration, dite de Rio de Janeiro, contenant notamment une convention sur le climat insistant sur la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). C'est d'ailleurs par rapport au niveau des émissions atteint en 1992 que seront par la suite mesurées ces réductions.

Ces COP doivent chaque année définir des objectifs d'émissions et, en principe, des engagements et des mesures pour les atteindre.

Vingt-sept ans après la première COP, le bilan est sans appel : Les émissions de GES n'ont jamais été aussi importantes et seule l'année 2020, « grâce » au confinement strict pour faire face à la première vague de Covid, avait vu les émissions se réduire de 5 % par rapport à l'année précédente. Parenthèse vite refermée en 2021 où elles ont augmenté de 0,4 % par rapport à 2019.

Il serait fastidieux de passer en revue la totalité des COP, compte tenu des pauvres résultats obtenus, mais il est utile d'en relever quelques jalons qui en leur temps ont été considérés comme des progrès.

Des moments historiques ?

Trois ans après la COP 1, un premier jalon est posé : La COP 3 de Kyoto, parce qu'il a débouché sur un protocole où pour la première fois des décisions prises, à savoir réduire de 5,2 % les émissions de GES d'ici 2020 revêtaient un caractère affirmé contraignant. On peut juger aujourd'hui de ce qu'il en a été, mais à l'époque c'est apparu comme une avancée importante. Une caractéristique qui a, par la suite, été considérée régulièrement comme un succès dès qu'un accord programmatique était inclus dans la déclaration finale. On en verra de multiples exemples tout au long de ce texte et la COP 27 n'a pas dérogé à cette « tradition ».

Cette impuissance à avoir un effet sur la trajectoire des émissions, et donc sur le changement climatique en cours, était pourtant facilement anticipable et aurait dû tempérer les congratulations qui allaient devenir récurrentes. Ainsi, à Kyoto, le protocole ne fut pas signé par les deux plus grands émetteurs de GES, les USA et la Chine, ce qui ne pouvait que laisser dubitatif sur le résultat final.

Le deuxième jalon important est sans doute celui de la COP 15 à Copenhague. Annoncée par beaucoup comme la COP de la dernière chance, on s'est de nouveau heurté au refus des États-Unis et de la Chine de signer des accords contraignants. Ceci dit, on s'est félicité de la présence de l'ensemble des pays, y voyant une montée de la prise de conscience de l'enjeu, de la présence pour la première fois des chefs d'État au lieu de leurs représentants, et surtout de l'affirmation de ne pas dépasser la barre des +2° C

en 2100, première quantification de l'objectif final. La suite montrera là encore que les engagements de ce type, fussent-ils consignés dans des déclarations finales, sont de peu de poids.

Le troisième jalon fut évidemment celui posé par la COP 21 de Paris, qualifiée « d'historique », (même s'il est douteux que les générations futures la voient ainsi), parce qu'elle a entériné l'engagement de la communauté internationale de « faire tout son possible pour contenir le réchauffement climatique bien en-dessous de +2° C, voire de le limiter à +1,5° C. ». Pour ce faire, les États se sont engagés à publier leurs propres objectifs de réduction. Là-aussi, il fallait avoir un optimisme à toute épreuve pour pleurer de joie à l'annonce de l'accord final, quand il était facile de constater qu'on avait d'un côté une déclaration d'intention de plus[1] et de l'autre des objectifs, certes eux aussi affirmés, mais dont l'addition conduisait à un réchauffement climatique de +3,5° C à l'horizon 2100, soit bien loin de l'objectif visé. La promesse de faire tout son possible pour se limiter à +2° C en devenait peu crédible.

Les insuffisances de la COP 27

Enfin, la COP 27 qui vient de se tenir à Charm el-Cheikh en Egypte constitue la dernière étape de cette épopée des COP. Au rythme des COP, nul doute qu'on en célébrera d'autres comme des succès « historiques », les superlatifs coûtant moins cher que les actions réelles de réduction !

On y retrouve les mêmes traits que dans les autres étapes « historiques ». Le rappel de l'objectif des +1,5° C en 2100, que plus personne ne croit aujourd'hui réaliste et l'engagement de créer un fonds spécifique dédié aux pays les plus vulnérables, dit fonds de pertes et dommages[2]. On doit pourtant se rappeler, qu'en 2009, à la COP 15 à Copenhague, les pays riches avaient accepté de consacrer chaque année 100 milliards de dollars de 2020 à 2100 aux pays en développement[3] et qu'en 2020 seuls 83 milliards avaient été comptabilisés. Il semble plus prudent d'attendre de voir ce que ce fonds sera en mesure de mobiliser pour se réjouir de ce « succès historique » de la COP 27[4]. Et comme souvent durant les COP, la mise en œuvre des décisions annoncées est reportée à plus tard, c'est ainsi que le fonctionnement du fonds n'est pour l'instant pas défini, devant être étudié avant la prochaine COP à Dubaï.

Et ce, d'autant plus que l'accord final ne mentionne pas du tout la nécessaire réduction des énergies fossiles liées au gaz et au pétrole, alors même qu'ils sont les principaux contributeurs aux émissions de GES. Et on voit mal comment ces énergies pourraient être mises en débat à la prochaine COP, dans un pays où les émissions par habitant sont parmi les plus importantes du monde et le pétrole le cœur de son économie.

Ceci n'empêche pas Frans Timmermans, Vice-président de la Commission européenne, de dire qu'atténuation et pertes et dommages sont les deux faces d'une même pièce, oubliant que ce ne serait le cas que si aucun seuil irréversible n'était franchi, autrement dit qu'il sera toujours possible de réparer les dégâts causés par le réchauffement climatique. Une vision finalement très « soutenabilité faible » où les substitutions entre les dommages à l'environnement naturel et l'argent sont toujours possibles.

Enfin, il faut souligner que les COP ont une forte tendance au gigantisme, dont on peut se demander s'il favorise les prises de décision, offrant de plus un bilan carbone déplorable pour une conférence censée réduire les émissions. Plus de 33 000 personnes étaient présentes à Charm el-Cheikh parmi lesquelles 636 lobbyistes des secteurs gazier et pétrolier en augmentation de 25 % sur la COP 26 à Glasgow selon l'ONG Global Witness.

Les COP, des instances incontournables mais inefficace ?

Pourtant, la nature du problème posé par le réchauffement climatique, problème global qui concerne l'ensemble des habitants et des institutions de la planète, ne peut que justifier l'instance de coordination que constituent les COP. Aucun pays isolé, fut-il le plus émetteur, ne pourrait prétendre détenir seul la solution, et encore moins la mettre en route. Les pays sont donc « condamnés » à chercher à s'entendre, mais les COP montrent d'année en année à quel point c'est difficile et pour l'instant inefficace.

D'une part, c'est dû au positionnement de chaque pays qui, devant accepter des mesures contraignantes, (comme l'observation de leurs émissions et l'application de sanctions en cas de non-respect), y voient pour beaucoup des atteintes inacceptables à leur souveraineté. C'est en particulier le cas pour les émetteurs historiques qui portent l'essentiel de la responsabilité du changement en cours, mais aussi pour de nombreux pays venus à l'indépendance récemment après la disparition du bloc soviétique[5].

Mais d'autre part, c'est surtout la continuation d'un mode d'organisation économique où les profits privés à court terme sont privilégiés sur tout autre objectif qui empêche une coordination réelle de voir le jour. S'y ajoutent la diversité des politiques climatiques et énergétiques nationales. Gaz de schiste et/ou charbon pour les uns (USA et Chine notamment), mix énergétique variés pour d'autres (nucléaire en France, éolien et charbon en Allemagne), ce qui rend l'élaboration d'une position commune où la priorité serait la sortie des fossiles très difficile à court terme. Les COP en donnent une image qui est finalement conforme à l'impuissance que nous constatons : un langage sans aucun effet performatif, comme c'est souvent le cas en diplomatie, et la croissance des émissions comme seul résultat tangible.

La logique (formelle) voudrait que résoudre un problème global implique une solution de même nature, ce qui se traduirait sur le plan institutionnel par une structure de gouvernance disposant de pouvoirs de contrainte et d'observation. Ce « gouvernement mondial », adapté à la nature globale du problème du réchauffement climatique n'est pas une idée nouvelle, et, bien avant l'apparition des alertes sur le climat elle avait été envisagée notamment par Kant dans son *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*, publiée en 1784. Son point de vue moral lui faisait considérer que ce passage d'un État légal à un État cosmopolitique universel par le moyen d'une constitution politique pourrait permettre la coexistence pacifique des libertés. Mais il y voyait une difficulté due à « l'insociale sociabilité » des hommes, concept oxymorique développé dans sa proposition 4, comme « leur tendance à entrer en société, tendance cependant liée à une constante résistance à le faire qui menace sans cesse de scinder cette société » (p.15)

On pourrait interpréter ce qui se déroule depuis 27 ans lors des COP comme l'illustration de cette « insociale sociabilité » des hommes si on adoptait le point de vue anhistorique de Kant, mais il est plus raisonnable d'y voir la conséquence des luttes d'intérêts de firmes et d'États qui se donnent à lire au grand jour et que la présence de bataillons de lobbystes de plus en plus importants vient confirmer.

Et plutôt que d'y voir un oxymore, c'est d'une contradiction qu'il s'agit et que ce concept vient désigner, non pas inhérente aux hommes tels qu'ils seraient depuis toujours, mais opposant des intérêts bien matériels de court terme dans le monde tel qu'il est aujourd'hui, (de profit pour les majors de l'énergie et les pays pétroliers et gaziers, de maintien au pouvoir pour les gouvernements qui les soutiennent), à la coopération qui serait nécessaire pour éviter « bien des désastres, bien des naufrages » que Kant jugeait inévitables (p.23). Mais pour ce faire il faut abandonner la logique formelle sous-jacente à l'idée d'une coopération nécessaire au règlement d'un problème global pour adopter la logique dialectique d'analyse des contradictions.

Un dernier point mérite d'être souligné qui risque fort de découler de l'inefficacité dont font preuve les COP depuis leur création. Car si les émissions de GES ne décroissent pas, leurs conséquences désastreuses deviennent de plus en plus probables et le temps qui reste pour non pas les éviter, il est sans doute trop tard, mais pour les réduire au maximum se réduit lui aussi de plus en plus. On le voit

dans les rapports successifs du GIEC qui constatent systématiquement que la situation présente est pire que celle qui avait été anticipée dans le rapport précédent.

Dans le même temps, la conscience de la gravité de la situation croît également et les dommages sont de plus en plus visibles, en particulier pour les pays en développement. La conjonction de ces deux constats, accélération des dommages et de la prise de conscience, ne peut que susciter de plus en plus une demande d'actions au-delà des engagements écrits dans les déclarations de fin de COP.

Et comme la solution d'une taxe carbone universelle sans exemption que les économistes cherchent sans succès à promouvoir, ou que l'appel à la raison des collapsologues ou à la morale lancé par le pape dans son encyclique *Laudato si'* ne donnent rien, on peut craindre qu'une demande de plus en plus forte se fasse jour pour, l'urgence augmentant, avoir recours à la géo-ingénierie, véritable pacte d'apprenti sorcier qui revient à jouer à la roulette (russe) avec le climat terrestre et la survie de l'humanité. Et le fait que le dernier rapport du groupe 3 du GIEC le mentionne comme un recours possible vient confirmer cette crainte.

Si les choses se dégradent encore, les fractures sociales ne pourraient que s'accroître entre ceux qui s'abriteraient dans leurs ghettos, tout en continuant à se goberger et à émettre des GES, et ceux qui en pâtiraient lourdement.[6]

[1] Dont on notera qu'elle est affaiblie par rapport à Copenhague, puisque les +2° C n'était plus un objectif affirmé, mais seulement potentiel en faisant « tout son possible », ce qui dédouanait par avance un résultat moins « bon », (si tant est qu'on puisse considérer que +2° C soit un bon résultat).

[2] Certains se félicitent également de la demande d'une réforme des institutions financières internationales en y voyant une avancée. Là encore on peut rester d'un enthousiasme mesuré en notant que la crise de 2008, pourtant majeure, n'a pas conduit à une réforme profonde du système financier international. On voit mal en quoi la déclaration de Charm el-Cheikh pourrait avoir davantage d'effet par la seule vertu de son énoncé.

[3] Comme à chaque fois, ce type d'engagement est toujours pris assorti d'un délai de mise en œuvre bien long compte tenu de l'urgence que tout le monde se plaît à souligner. C'était aussi le cas pour le protocole de Kyoto qui était assorti de conditions qui ne pouvaient que retarder son application. Il fallait notamment que 55 pays ratifient le traité, ce qui ne sera le cas qu'en 2002, soit cinq ans plus tard, la ratification finale n'ayant lieu finalement qu'en 2005 à la COP 11 de Montréal.

[4] Pour l'instant, les engagements des États se montent à 350 millions de dollars alors que des chercheurs (cités par Oxfam) évaluent les besoins entre 290 et 580 milliards de dollars. Il y a encore une longue route avant que ce fonds puisse être utile.

[5] Il y avait 88 pays indépendants en 1955 dont 5 en Afrique, puis 155 en 1975 dont 48 en Afrique et 33 en Europe, pour arriver respectivement en 2012 à 197, 54 et 45.

[6] Je remercie Virginie Monvoisin et Jean-Marie Harribey pour leur relecture de mon texte et le second pour la dernière phrase qui résume lucidement l'avenir risqué de ces COP.