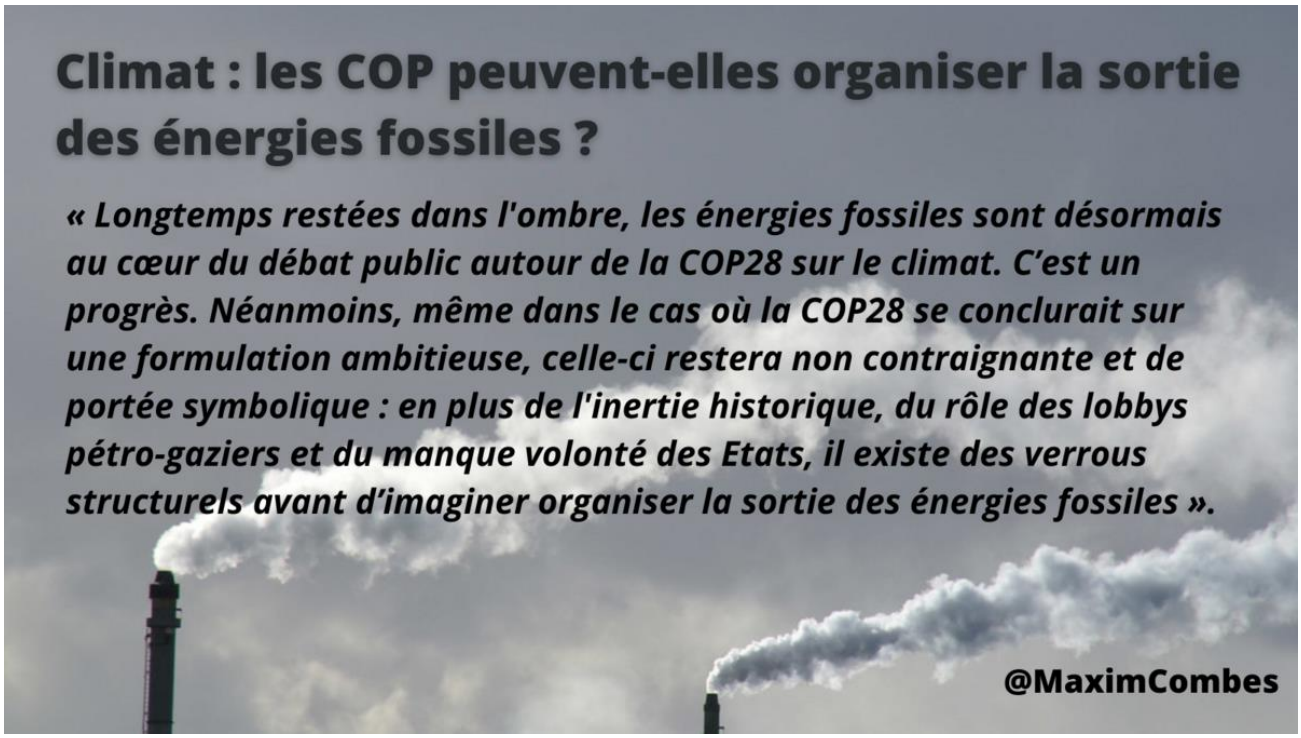
Climat : les COP peuvent-elles organiser la sortie des énergies fossiles ?

Voilà un progrès : longtemps restées dans l'ombre, les énergies fossiles sont désormais au cœur du débat public autour de la COP28 sur le climat qui se tient à Dubai. La COP28 sera même évaluée à l'aune de la formulation qui sera retenue à ce sujet. Néanmoins, même dans le cas où cette formulation serait ambitieuse, elle restera non contraignante et de portée symbolique. Explications.

Mediapart **Billet de blog** 6 décembre 2023
Maxime Combes, Economiste, travaillant sur les politiques climatiques, commerciales et d'investissement
https://blogs.mediapart.fr/maxime-combes/blog/061223/climat-les-cop-peuvent-elles-organiser-la-sortie-des-energies-fossiles?utm_source=global&utm_medium=social&utm_campaign=SharingApp&xtor=CS3-5

*"**COP28 : lever le tabou sur les énergies fossiles**" titrait Le Monde en ouverture de COP. Puisqu'un débat public s'organise autour de la capacité de la COP28 à nous faire avancer sur une sortie programmée et organisée des énergies fossiles, je voudrais dans ce post expliquer pourquoi c'est à la fois un progrès, mais qu'il ne faut pas trop se faire d'illusions sur le résultat, même s'il devait être positif, de la COP28 en la matière. En plus de l'inertie historique, du rôle des lobbys pétro-gaziers et du manque volonté des Etats, il existe des raisons structurelles expliquant pourquoi les COP n'ont jamais su / pu s'emparer pleinement de la question des énergies fossiles. Ainsi que des raisons économiques et financières structurantes qui rendent toute évolution en la matière extrêmement difficile.*



Climat : les COP peuvent-elles organiser la sortie des énergies fossiles ? © @MaximCombes

Ce qui suit est pour partie extrait et retravaillé d'une note **publiée en 2021**.

Quel que soit le résultat de la COP28 sur le climat organisée à Dubai (Emirats arabes unis), cette COP a fait éclater au grand jour l'un des points aveugles des négociations sur le réchauffement climatique menées depuis trente ans : l'urgence de sortir des énergies fossiles pour conserver une chance de ne pas dépasser les 1,5°C ou 2°C de réchauffement climatique.

Pour qui a passé des années à expliquer, malgré un intérêt médiatique limitée, qu'il était totalement aberrant de parler des symptômes, les gaz à effet de serre relâchés dans l'atmosphère, sans traiter les causes, ces quantités astronomiques d'énergies fossiles (charbon, gaz et pétrole) nécessaires pour alimenter la formidable machine à réchauffer la planète qu'est l'économie mondiale, il est heureux de lire des édito de grands médias et d'entendre des reportages radios-TV grand public évoquer cette question : lorsque j'ai publié **« Sortons de l'âge des fossiles » en octobre 2015**, avant la COP21 à Paris, combien de fois ai-je entendu des ONG (pas toutes), des journalistes (pas tous) et des négociateurs (pas tous) me rétorquer qu'il n'était pas opportun de poser les questions ainsi. Réjouissons-nous donc que le sujet soit désormais dans le débat public. Mais rien n'est réglé. Explications.

Bref historique des énergies fossiles dans les COP

Jusqu'à la COP26 de Glasgow, les énergies fossiles, responsables de plus de 80% des émissions mondiales de CO2 n'avaient jamais été mentionnées dans les décisions de COP, pas plus que dans les accords internationaux qui en sont issus (Protocole de Kyoto, Accord de Paris etc). Par exemple, dès le début des COP, au milieu des années 1990, une proposition de moratoire sur de nouvelles explorations et exploitations d'énergies fossiles, avait déjà été portée par des ONG de pays du Sud confrontés à l'exploitation pétrolière (Nigéria, Equateur). Elle avait été largement ignorée, tant par les ONG du Nord que par les Etats et négociateurs, ainsi que des médias.

Plus récemment, malgré les propositions de chercheurs et d'une partie de la société civile, l'Accord de Paris ne dit rien sur les énergies fossiles : il ne les mentionne même pas, pas plus qu'il ne prévoit de programme de travail afin de s'accorder sur des restrictions, des contraintes ou des interdictions à l'exploration et l'exploitation de nouveaux gisements. Ainsi, il n'a jamais été possible de mettre sur la table des négociations ne serait-ce que l'idée d'un moratoire international sur toute nouvelle exploration et mise en exploitation d'hydrocarbures non conventionnels comme les hydrocarbures de schiste. Cela n'est malheureusement pas prêt de changer.

Pourquoi ces oeillères ? Lobbys, déni, inertie et neutralité des négociations.

Lobbys - Alors que nous apprenons que la COP28 détient désormais le nombre record de lobbyistes du pétrole, du gaz et du charbon présents au sein d'une COP, avec près de 2500 personnes, soit 4 fois plus qu'à la COP27, il est aisé et justifié d'évoquer le rôle néfaste joué par les lobbys des énergies fossiles depuis des décennies. En effet, depuis trente ans, les multinationales des énergies fossiles ont tour à tour nié 1) le réchauffement climatique alors qu'elles en connaissent l'existence et les risques depuis les années 1950-60, puis 2) son origine anthropique et/ou l'urgence à agir et enfin 3) le fait d'en être pour une grande partie les responsables.

Déni - Il est également juste et approprié de rappeler combien les Etats, et les pouvoirs publics en général, se complaisent dans l'idée qu'il serait possible de résoudre la crise climatique par des dispositifs techno-scientifiques ne nécessitant pas de transformer de fond en comble leurs mix énergétiques. De fait, en trente ans de négociations et de déni, aucun Etat n'a jamais mis sur la table de proposition concrète pour limiter, conditionner ou interdire l'exploration et/ou la mise en production de nouveaux gisements d'énergies fossiles. Pas plus hier qu'aujourd'hui : ce qui est proposé pour la COP28 se limite à faire mention des énergies fossiles dans le texte de décision finale, sans dispositifs juridiques précis.

Inertie - Il est enfin pertinent de faire remarquer qu'obtenir une limitation ou une interdiction de l'exploration et/ou la mise en production de nouveaux gisements d'énergies fossiles ne faisait pas partie du mandat de négociations que les Etats de la planète se sont collectivement donnés au Sommet de la Terre en 1992 à Rio de Janeiro en créant la Convention cadre sur le réchauffement climatique (CCNUCC). Puisque ce document est toujours celui qui encadre les négociations climatiques internationales à l'oeuvre, il paraît dès lors difficile d'obtenir d'Etats souverains qu'ils négocient et prennent des engagements sur des sujets sur lesquels ils ne se sont pas engagés à en prendre.

Neutralité - La réduction de la production d'énergies fossiles ne fait donc pas légalement partie du mandat des négociations sur le changement climatique. Celles-ci fonctionnent comme si elles étaient « neutres » du point de vue des sources d'énergie et du mix énergétique de l'économie mondiale, tout en faisant une place de choix aux avis de l'Agence internationale de l'énergie atomique et en reconnaissant la situation spécifique des pays dont « l'économie est fortement tributaire (...) des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation des énergies fossiles » (article 4.10 de la CCNUCC).

De bonnes raisons expliquent l'absence de négociations sur les énergies fossiles

Parler d'Etats souverains conduit à toucher du doigt l'une des raisons fondamentales pour lesquelles les « énergies fossiles » ne sont pas à l'ordre du jour des négociations sur le réchauffement climatique. En effet, les mix énergétiques nationaux font partie des compétences nationales les mieux protégées par les Etats, une dimension intangible de leur souveraineté. Pour deux raisons. D'abord parce que les chefs d'Etat et de gouvernement sont redevables devant les populations des choix énergétiques qu'ils effectuent, et ces dernières doivent pouvoir avoir prise, dans un cadre démocratique, sur ces décisions.

De plus, disposer de ressources fossiles en son sol est un gage d'indépendance et de souveraineté, notamment vis-à-vis des anciens pays colonisateurs. Après la décolonisation et l'indépendance de bon nombre d'entre eux, les Etats du Sud ont cherché à ce que le principe de souveraineté permanente d'un Etat sur ses ressources naturelles soit entériné par l'Assemblée générale des Nations unies et progressivement introduit dans le droit international. Comme un moyen d'assurer la pleine souveraineté des Etats et la pleine autodétermination des peuples. Par cette reconnaissance légitime, le droit international existant est donc plutôt un frein et, en tout cas, ne donne pas d'outil pour contraindre les Etats à ne pas exploiter leurs ressources fossiles.

La « non-négociabilité » des choix énergétiques nationaux dans un cadre multilatéral est le résultat de cette histoire. Il en découle une tension inévitable entre des politiques énergétiques nationales (ou régionales) qui déterminent grandement le mix énergétique mondial, et donc l'accélération du réchauffement climatique, et l'impossibilité de débattre directement de ces politiques nationales dans un cadre multilatéral onusien. L'accord de Paris ne prévoit en effet aucune obligation à transcrire les engagements pris en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre en baisse de production d'hydrocarbures. Ainsi, aucun des grands producteurs mondiaux de pétrole et de gaz n'a inclus dans sa contribution nationale (NDC) un plan organisant précisément la décroissance de l'exploitation d'énergies fossiles sur son territoire.

Inflexions internationales à l'AIE et à la COP26

Au printemps 2021, l'Agence internationale de l'énergie a publié un **rapport** en forme de déflagration dans l'industrie pétro-gazière, habituée à se considérer comme un secteur aux perspectives de croissance infinie. L'AIE conclut son rapport – qui peut être critiqué par ailleurs – en indiquant que limiter le réchauffement à 1,5°C implique de ne plus développer de nouveaux champs de pétrole, de gaz ou de charbon dès 2021. Cette prise de position est venue à la fois légitimer les propos de celles et ceux qui alertent depuis des années sur la nécessité de ne plus programmer de nouveaux investissements et nouvelles infrastructures dans les énergies fossiles, et d'autre part clairement indiquer qu'il n'est plus possible d'envisager la lutte contre les dérèglements climatiques sans envisager la fin des énergies fossiles. Un progrès.

Ce rapport a notamment permis de faire évoluer les positions de nombreuses institutions internationales, à commencer par le secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, qui ne cesse désormais d'affirmer qu'il faut « *sonner le glas du charbon et des énergies fossiles, avant qu'ils ne détruisent la planète* ». Des propos qui étaient ceux de quelques chercheurs et ONG il y a vingt ans, et qui sont désormais repris, et légitimés, par le secrétaire général de l'ONU.

Néanmoins, une prise de position aussi claire ne s'est pas encore traduite précisément dans les décisions de COP. Une légère avancée a eu lieu lors de la COP26 à Glasgow mais la formulation choisie est plus dilatoire que transformatrice : « *réduction progressive de l'électricité produite à partir du charbon non adossée à des dispositifs de captage ou de stockage de carbone (« unabated ») et des subventions inefficaces aux énergies fossiles* ». Cette mention, certes première historique, qui n'engage finalement aucun Etat de la planète à changer ses priorités en la matière. Le seul principe que les Etats appliquent consciencieusement en 30 ans de négociations persiste : « *notre mix énergétique national est non négociable* ».

Qu'attendre de la COP28 à ce sujet ? Cet engagement sera-t-il contraignant ?

Evitons de nous bercer d'illusions. Le plus probable est que la décision finale de la COP28 reste assez proche des formules de la décision de la COP26. Au mieux avec une formulation plus explicite et élargie, marquant la reconnaissance de la Communauté internationale qu'il ne saurait y avoir de lutte contre le réchauffement climatique sans réduction de la consommation et de la production d'énergies fossiles. Cela constituerait une avancée diplomatique. Tant sur le plan du symbole que de nature à continuer à faire évoluer le débat dans les institutions internationales.

A l'heure de la rédaction de ce texte (mercredi 6 décembre), la première version de la décision de COP qui circule dans les négociations comporte trois options de formulation à ce sujet :

- la première, la plus volontariste, indique « une élimination progressive et planifiée des combustibles fossiles » : c'est la plus improbable ;
- la deuxième propose d' « accélérer les efforts visant à éliminer progressivement les combustibles fossiles ‘unabated’ », objectif donc qui ne vaudrait que pour les énergies fossiles dont l'extraction ou le raffinage ne serait pas associé à des systèmes de captage du CO2 ;
- la troisième consisterait à ce qu'il n'y ait aucune mention de cet objectif.

Visiblement, le pays hôte et les pays producteurs de pétrole et de gaz optent pour la deuxième formulation qui soulève tout un tas de questions insolubles : opérationalité technique, intérêt climatique réel, coût monstrueux ; vitesse de déploiement ; garanties de séquestration sur le temps long, etc.

Quelle que soit la formulation retenue, il faut immédiatement en mesurer la portée. Les décisions de COP ne sont pas de la même nature qu'un traité international (Protocole de Kyoto ou Accord de Paris) et n'impliquent rien d'immédiat dans les politiques publiques des Etats. Si la COP a certainement le pouvoir d'émettre des recommandations sur les énergies fossiles, notamment parce que les objectifs de l'Accord de Paris de rester en deçà de 1,5 ou 2°C sont en danger, il ne s'ensuit pas qu'une décision de la COP impose une obligation aux États. Si la formulation finale devait être ambitieuse – ce qui est loin d'être gagné – elle n'obligera aucun Etat à réduire, limiter ou interdire l'exploration ou l'exploitation des énergies fossiles sur leur territoire national. Au contraire, tous les projets annoncés ces dernier mois, au mépris des recommandations de l'AIE, pourront perdurer.

Le plus intéressant serait que la décision de la COP28 soit composée d'une recommandation générale sur les énergies fossiles et de la constitution d'un programme de travail interne aux COP afin qu'il y ait désormais une négociation permanente entre les Etats-membres sur l'exploration et l'exploitation des énergies fossiles. C'est dans le cadre d'une négociation permanente qu'il pourrait y avoir une avancée tangible dans les années à venir. A titre de comparaison, cela a pris près de 30 ans pour la reconnaissance des pertes et dommages et la création d'un fonds pour les pays pauvres. Un tel cadre permanent de négociations sur les énergies fossiles n'est à ce stade pas prévu.

Compliquons les choses : les énergies fossiles alimentent l'économie mondiale

Si les Etats voulaient vraiment limiter à 1,5°C le réchauffement climatique mondial, il faudrait qu'ils s'engagent à organiser et planifier une baisse de la production mondiale de gaz et de pétrole de 3 % par an

jusqu'en 2050 et de 7% pour le charbon, comme le recommandent les scientifiques. Les trois ont pourtant continué à augmenter rapidement depuis trente ans. Notamment parce que les énergies fossiles sont indissociablement liées au mode d'organisation de la mondialisation capitaliste, principal moteur de la croissance mondiale de ces trente dernières années : sevrer l'économie mondiale des énergies fossiles ne saurait se faire sans réorganisation complète de cette économie mondiale complètement accro aux énergies fossiles.

Ce n'est pas l'objet de ce papier de prétendre résoudre cet immense défi en quelques paragraphes, mais notons néanmoins quelques points :

- il a été montré que les grandes bourses mondiales, et plus largement le système financier international, sont totalement dépendants de l'industrie fossile (valorisations boursières, flux financiers et physiques, etc)
- de nombreuses entreprises multinationales ne peuvent pas sortir des énergies fossiles seules et le droit existant (international et national) ne dispose de quasiment aucun outil pour les y forcer ;
- le régime de croissance mondial est structurellement dépendant d'énergies fossiles disponibles en grande quantité et à prix modérés et ne saurait perdurer tel qu'il existe sans elles ;

Or, tous ces sujets ne sont pas l'objet des négociations climatiques internationales et sont même exclus du cadre de négociation par le texte fondateur de la CCNUCC (art. 3.5).

Quelles pistes pour avancer plus vite ?

Puisque le droit international et les droits nationaux sont aujourd'hui trop faiblement dotés d'outils en mesure d'organiser le sevrage de l'économique mondiale et des économies nationales accros aux énergies fossiles, il faut faire feu de tout bois :

- accueillir positivement d'éventuelles avancées au sein de la COP28 en indiquant immédiatement quelles en sont les limites ;
- tenter de faire évoluer la CCNUCC et les négociations climatiques internationales pour ouvrir des négociations sur les choix énergétiques des pays ;
- pousser pour que l'AIE, suite à son rapport, s'empare pleinement de ces enjeux et devienne prescripteur international, mandaté pour évaluer les scenarii énergétiques nationaux des pays riches et établir des recommandations / normes internationales en la matière ;
- soutenir toutes les coalitions plurilatérales ad hoc lancées à ce sujet en marge des négociations climatiques internationales (BOGA, etc-, en les arrimant le plus fortement possible à la CCNUCC (redevabilité, NDC sur les mix énergétiques, etc) ;
- proposer que la COP commande au GIEC un rapport d'analyse de la cohérence des mix énergétiques nationaux avec les engagements climatiques mondiaux ;
- soutenir à la mise en oeuvre de protocoles additionnels au titre de la CCNUCC sur des sujets touchant les énergies fossiles (fuites méthane, etc), obligeant les Etats à une forme de redevabilité ;
- appuyer la mise en œuvre d'un Traité de non-prolifération des énergies fossiles tel que le proposent des organisations de la société civile.
- exiger une refonte de l'OMC et de ses principes à l'aune des objectifs climatiques ; pareil au FMI et à la BM ;
- etc.

Quel que soit le résultat de la COP28, laisser les énergies fossiles dans le sol n'est plus perçu comme une idée farfelue, mais comme la condition *sine qua non* d'une possible « neutralité carbone » en 2050. Il est donc urgent d'essayer de trouver comment progresser sur ce terrain.

En refusant de substituer une politique drastique de sobriété énergétique à leur dépendance russe, les pays européens sont en train de nous faire perdre de nombreuses années de lutte contre le changement

climatique en Europe, mais également à l'échelle mondiale. Nous allons payer très cher le fait de ne pas avoir profité de la pandémie de COVID puis de la guerre en Ukraine pour mettre sur pied des plans de relance puis des plans de sobriété 100% climato-compatibles en mesure de réduire notre dépendance aux énergies fossiles. Mais l'histoire n'est pas finie.

Maxime Combes, économiste et auteur de Sortons de l'âge des fossiles ! Manifeste pour la transition (Seuil, 2015) et co-auteur de « Un pognon de dingue mais pour qui ? L'argent magique de la pandémie » (Seuil, 2022).