

**PROGRAMME
CLIMAT, ÉNERGIE
& SÉCURITÉ**

CHANGEMENTS CLIMATIQUES, ÉCONOMIE ET CROISSANCE : DES RELATIONS POLITIQUES

PAR Bastien ALEX

CHERCHEUR A L'IRIS

MARS 2017

ANALYSE #1



Si la lutte contre les changements climatiques est aujourd'hui un objectif partagé par l'essentiel des Etats, les discussions portant sur les moyens politiques, humains et financiers à déployer pour y parvenir ne progressent que difficilement. Les implications économiques d'un tel projet n'y sont pas étrangères.

L'accord signé à Paris lors de la COP21 le 12 décembre 2015 a constitué une avancée, dans la mesure où il entérine le principe d'un effort commun dans la réduction des émissions afin de limiter la hausse de la température moyenne à 2°C, voire 1,5°C. Cependant, ses modalités concrètes de mise en œuvre peinent à émerger au sortir d'une COP22 qui s'est révélée bien décevante de ce point de vue. La crainte porte maintenant sur la possibilité de voir s'ouvrir un nouveau cycle d'incertitudes et de blocages, voire de recul, après un sommet où la mobilisation des Etats a semblé en retrait par rapport à l'année précédente, laissant planer le spectre d'une dépolitisation du processus onusien. Complexe, fastidieuse et perfectible, la méthode de négociations a toujours encouragé une forme de procrastination, principalement en raison de trois éléments : le caractère systémique des transformations et investissements à effectuer ; le peu d'appétence des citoyens et électeurs pour une problématique perçue comme lointaine, absconse et déconnectée de leur réalité quotidienne ; une perception relativement négative de la plupart des acteurs économiques directement visés par les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pourtant à l'origine de l'accélération du réchauffement, quoiqu'en disent les climato-sceptiques.

Si nombre d'économistes ont épousé la vision d'un modèle à la faible intensité carbone, la mise en cause des politiques de lutte contre le changement climatique, via l'accusation de brider croissance et développement, persiste. De plus, cette « économie verte » est largement critiquée par les promoteurs de la décroissance. D'où la nécessité d'éclaircir, même brièvement, les relations entre changement climatique et croissance économique à travers le retour sur plusieurs idées clés et sur le rôle du paramètre économique dans le positionnement des Etats au sein des négociations.

LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE EMPÊCHE LA CROISSANCE

Cette assertion est régulièrement proférée pour dénoncer le caractère injuste et éloigné des préoccupations des populations de toute mesure ambitieuse visant à lutter contre le changement climatique. Bien que la posture soit plus ancienne, son retentissement est intrinsèquement lié au vote à l'unanimité (95 voix contre zéro) de la résolution Byrd-Hagel par le Sénat américain, le 25 juillet 1997. Cette résolution stipulait qu'en raison de disparités de traitement entre les pays – Annexe I et non-Annexe I – et du niveau des réductions d'émissions, le protocole de Kyoto « pouvait résulter en d'importants dommages à l'économie des Etats-Unis, comme des destructions significatives d'emplois,

des désavantages commerciaux, des coûts énergétiques supérieurs »¹. Tous les grands postes émetteurs de gaz à effet de serre étant visés par l'effort de réduction demandé (production d'électricité, transport, industrie et agriculture), tous se défendaient en évoquant le nombre d'emplois qu'ils représentent, le savoir-faire qu'ils véhiculent, le chiffre d'affaires qu'ils génèrent ou encore plus prosaïquement leur caractère indispensable au fonctionnement des économies modernes. « Le mode de vie américain n'est pas négociable », disait déjà le président George H. Bush en 1992, à l'aune du Sommet de la Terre de Rio. A titre d'exemple, on retrouve encore aujourd'hui cette justification dans l'argumentaire des industriels du secteur charbonnier aux Etats-Unis, où l'American Coal Council évoque sur son site la nécessité, « avec un taux de chômage à deux chiffres », de « revenir à la production domestique de charbon pour une énergie propre, sécurisée et accessible », tout en expliquant que la construction d'éoliennes « peut n'avoir aucun impact sur la réduction des émissions et au contraire contribuer à leur augmentation »².

Cette position n'est pas limitée aux seuls lobbys mais se retrouve également sous la plume de chercheurs renommés. Comme l'écrivait Robert Mendelsohn, économiste de l'environnement à l'université de Yale en 2009, « la plus grande menace que le changement climatique fait peser sur la croissance économique ne provient pas des dommages climatiques [...] mais davantage des politiques d'atténuation immédiates, agressives et inefficaces »³. Cette critique insistait notamment sur l'efficacité non prouvée dans la réduction des risques.

Ce discours justifiant l'inaction ou la limitation des ambitions par la préservation des emplois et de la croissance n'est pas non plus l'apanage des seuls pays occidentaux. Durant l'été 2016, le président philippin Rodrigo Duterte faisait ainsi part de son intention de ne pas ratifier l'accord de Paris pour ne pas mettre à mal la croissance – avant de se raviser au cours de la COP22⁴. Plus ironique encore, la diffusion de la théorie du complot au Nord comme au Sud, à fronts renversés. Si bien des habitants de l'Empire du milieu partagent en effet la croyance en un complot occidental visant à brider la croissance chinoise et à ralentir son inévitable hégémonie⁵, ce sentiment est aussi présent aux Etats-Unis. Ce fut illustré entre autres par les prises de position de Donald

¹ Byrd-Hagel Resolution, 25 juillet 1997. Sponsored by Senator Robert Byrd (D-WV) and Senator Chuck Hagel (R-NE). Cette posture est toujours celle de certains conservateurs américains que l'on peut entre autres observer à travers les publications de la Fondation Heritage (Steven Groves, « Obama's Plan to Avoid Senate Review of the Paris Protocol », 21 septembre 2015 ; Ben Liebermann, « Senate's Byrd-Hagel Resolution Should Guide Global Warming Discussion in Copenhagen », 3 novembre 2009).

² American Coal Council, Coal: Myths and Facts, <http://www.americancoalcouncil.org/?page=coalfacts#myth1>

³ Robert Mendelsohn, « Climate change and Economic Growth », Working Paper n° 60, Commission on Growth and Development, p. 14.

⁴ Atty. Joey D. Lina, « Climate pact: Changing perspectives », Manila Bulletin, 21 novembre 2016.

⁵ « La question du changement climatique en Chine. Courants apparents et courants sous-jacents », Jiao Hu in Controverses climatiques, sciences et politique, Edwin Zaccai et al., Paris, Presses de SciencesPo, 2012, pp. 141-155.

Trump dès 2012, qui déclarait sur Twitter que le changement climatique était une invention chinoise destinée à mettre à mal la compétitivité américaine⁶.

La préservation de l'économie, de la compétitivité et de la croissance – et donc indirectement du mode de vie – est souvent le principal argument. Mais pour être pleinement efficace, il doit s'accompagner d'une solide stratégie de discrédit, en entretenant le doute dans l'opinion publique quant à la rigueur des travaux scientifiques réalisés, et surtout à la crédibilité de leurs conclusions, hâtivement qualifiés d'alarmistes et sans fondements⁷. Toutefois, force est de constater que les climato-sceptiques qui sont généralement derrière cette rhétorique ont raison sur un point : des emplois sont bel et bien amenés à disparaître. Si l'on veut réduire significativement les risques de pâtir des changements climatiques, certaines activités extractives sont condamnées au déclin, et leurs emplois avec. Soutenir l'inverse serait malhonnête, tout comme prétendre que l'unique solution consisterait en un verdissement de la croissance.

L'ÉCONOMIE VERTE OFFRE LES NOUVEAUX RELAIS DE CROISSANCE

L'articulation entre changement climatique et croissance économique s'est en effet quelque peu modifiée ces dernières années. Le rapport Stern publié en 2006⁸ a contribué à la diffusion de l'idée, éléments à l'appui, d'un coût de l'inaction supérieur à celui de l'action et de la nécessité de réorienter les fondamentaux de nos économie. Autrefois présentée comme le fossoyeur de notre monde, la croissance a progressivement, sous la plume de nombre d'auteurs et notamment du PNUE⁹, pu revêtir les habits du sauveur avec la croissance verte, l'économie écologique et le capital vert. Comme l'écrivent Anaïs Delbosc et Christian de Perthuis, « Dans la perspective de l'économie classique, cela participe du rétablissement de la nature au rang des facteurs de production, alors qu'elle avait été un peu oubliée aux XIXe et XXe siècles au profit de la relation binaire exclusive du travail et du capital »¹⁰. Le développement de ces nouveaux champs de l'économie est bien souvent motivé par la nécessité d'adapter nos modes de production et de consommation aux impératifs de préservation de notre environnement, non pas pour sauver notre planète mais bien nos existences, menacées par l'empreinte écologique de nos modes de vies¹¹. Ainsi, il serait tout à fait possible de concilier croissance, création d'emplois et lutte contre les changements climatiques. Toutefois, ces notions sont loin de faire l'unanimité parmi les économistes, et la pertinence d'une réorientation des fondamentaux de la croissance fait l'objet d'un âpre

⁶ « The concept of global warming was created by and for the Chinese in order to make U.S. manufacturing non-competitive. » Twitter, 6 novembre 2012.

⁷ Eric Conway, Naomi Oreskes, *Les marchands de doutes*, Le Pommier, 2010.

⁸ *Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006. Pour une approche critique, consulter Olivier Godard, « Le Rapport Stern sur l'économie du changement climatique était-il une manipulation grossière de la méthodologie économique ? », *Revue d'économie politique* 2007/4 (Vol. 117), p. 475-506.

⁹ *Vers une économie verte : Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté*, PNUE, 2011.

¹⁰ Anaïs Delbosc, Christian de Perthuis, *Et si le changement climatique nous aidait à sortir de la crise ? Idées reçues sur l'action contre le changement climatique*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2012, p. 109.

¹¹ A court, moyen ou long termes, selon la géographie des risques qui ne correspond pas à celle des émissions.

débat. Si certains voient dans l'économie verte une manière de dépasser les contradictions en supprimant la gratuité des services écosystémiques rendus par la nature¹², d'autres font le constat d'un nouveau travestissement des modèles productivistes existant, poursuivant le mythe d'une croissance infinie¹³. D'autres enfin, comme Jean Gadrey, soulignent la nécessité de ne pas amalgamer tous les utilisateurs de ce vocabulaire et des concepts attenants. En bref, remplacer la croissance brune par la croissance verte n'est pas la panacée.

La difficulté vient effectivement de la récupération et du détournement de cette terminologie par des acteurs économiques qui ne sont pas tous animés par le désir de sauvegarde de notre environnement. Ainsi de ceux des énergies renouvelables ou du nucléaire, qui peuvent être eux aussi prompts à exagérer les chiffres liés au bienfait économique du développement des solutions qu'ils proposent. Par exemple, le recours à l'énergie nucléaire pour générer l'électricité nécessaire au développement des pays du Sud et bannir le charbon, solution soutenue par le GIEC, fait également l'objet d'un intense lobbying¹⁴. Ce positionnement tend à marginaliser les énergies renouvelables, filières moins matures mais dont l'essor est indispensable à la réalisation d'une véritable transition, sans pour autant que leur empreinte environnementale soit irréprochable. Les écologistes en sont parfois les idiots utiles, assénant ce qui n'a pas encore fait l'objet d'une démonstration probante, sans voir que cela peut profiter à des entreprises, structures et institutions qu'ils ont toujours combattues ou qui peuvent causer d'importants dégâts environnementaux. On peut de fait imaginer qu'il existe sans doute de l'exagération, voire de la mauvaise foi à propos des créations d'emplois chez les soutiens au développement des hydrocarbures non conventionnels¹⁵ et parmi les promoteurs des énergies renouvelables¹⁶.

NOTRE CROISSANCE CONTRE LEUR DÉVELOPPEMENT ?

C'est un fait, il persiste une confusion sur les relations complexes qu'entretiennent changement climatique et croissance économique. Sous ses formes actuelles, cette dernière est indubitablement responsable. Mais sa réorientation, même complexe, semble indispensable à défaut d'autre solution plus radicale comme la décroissance, qui, malgré la pertinence des questions qu'elle soulève, ne parvient pour l'heure pas à s'imposer – et c'est un euphémisme – comme source d'inspiration des politiques publiques. Néanmoins, on observe au sein des négociations internationales sur le changement climatique une évolution intéressante dans la rhétorique des Etats. « L'année dernière, l'économie mondiale a cru alors que les émissions liées à la combustion des énergies fossiles sont restées les mêmes [...] Nous avons détruit un vieil

¹² Christian De Perthuis, Pierre-André Jouvét, *Le capital vert. Une nouvelle perspective de croissance*, Paris, Odile Jacob, 2013.

¹³ *La nature n'a pas de prix. Les méprises de l'économie verte*, Attac, Les liens qui libèrent, 2012.

¹⁴ Naomi Oreskes, "There is a new form of climate denialism to look out for – so don't celebrate yet", *The Guardian*, 16 décembre 2015.

¹⁵ Muriel Bodin, Jean Ropers, IFP Energies nouvelles, *Gaz de schiste : vraie ou fausse opportunité ?*, Le Muscadier, 2013.

¹⁶ Telle l'Agence internationale des énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency).

argument en faveur de l'inaction. Nous avons prouvé qu'une forte croissance économique et un environnement plus sûr n'étaient pas incompatibles. »¹⁷ Cette déclaration de Barack Obama entérine l'infléchissement d'un discours au Nord mais continue d'identifier la croissance comme seul horizon. Elle ne résout pas non plus les problèmes que pose le maintien du principe de responsabilité commune mais différenciée au Sud. Bien que sommés de prendre eux aussi part aux efforts de réduction des émissions, les pays en développement se sentent protégés par cette règle, certes mise à jour mais pas remise en question. Ainsi, si l'ensemble des pays du monde doivent apporter une contribution, rien n'oblige les pays en développement (non-Annexe B) à proposer des objectifs chiffrés en valeur absolue et contraignants, alors que les situations au sein du groupe des 77, de la Chine au Botswana, sont très différentes.

Troisième émetteur mondial derrière la Chine et les Etats-Unis, l'Inde en est un exemple. Pays attaché à la défense de la justice climatique, chacune des prises de paroles de Narendra Modi s'emploie à rappeler l'attachement indéfectible au principe de responsabilité commune mais différenciée et au droit au développement. « L'Inde doit se développer rapidement pour satisfaire les aspirations de 1,25 milliard d'habitants dont 300 millions n'ont toujours pas accès à l'énergie [...] Nous espérons que les pays développés assumeront leur objectifs ambitieux et les poursuivront avec sincérité. Ce n'est pas seulement une question de responsabilité historique. [...] la justice climatique exige que [...] les pays en développement conservent la possibilité de croître. Les principes d'équité et de responsabilité commune mais différenciée doivent rester le socle de notre entreprise commune dans tous les domaines [...] Tout autre chose serait moralement inacceptable. » La Chine de Xi Jinping reste sur la même ligne, déclarant que « la lutte contre le changement climatique ne doit pas nier les besoins légitimes des pays en développement de réduction de la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie. » L'enjeu se situe désormais au niveau de la justice et de l'équité climatiques, concepts à consonance morale brandis par les pays émergents notamment, et sur lesquels ils ne transigeront pas, malgré la forte croissance de leur émissions ces dernières années.

DEVOIR DE VIGILANCE, EXIGENCE DE VÉRITÉ

Malgré le consensus consolidé sur les racines anthropiques du changement climatique, la répartition des efforts n'est plus réellement grippée par les atteintes potentielles à la croissance mais par le droit au développement et les transferts de technologies, qui structurent désormais les rapports de force au sein du processus onusien. Toutefois, et malgré un volontarisme notable, les forces politiques les plus dynamiques sur les scènes nationales aujourd'hui sont bien celles qui portent un discours critique à l'égard de mesures d'atténuation, perçues comme une violation de souveraineté. Ce phénomène, désigné faute de mieux par l'expression « populisme », s'est observé en Europe, poussant la situation jusqu'à une bizarrerie inimaginable il y a quelques années : la

¹⁷ Discours prononcé lors du Leaders Event en ouverture de la COP21 le 30 novembre 2015. Les déclarations de MM. Modi et Xinping proviennent de la même source : http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/items/9331.php.

ratification du premier accord universel sur le changement climatique par les Etats-Unis et la Chine – fossoyeurs de la COP15 de Copenhague en 2009 – avant l’Union européenne, sempiternellement présentée comme le bon élève des négociations et l’alliée indéfectible des pays en développement ; la faute entre autres à une opposition assumée de la Pologne. Dans une lettre adressée le 26 septembre 2016 à Miguel Canete, commissaire européen à l’énergie et l’action climatique, le ministre de l’Environnement polonais Jan Szyszko a ainsi évoqué la richesse de son pays « en sources d’énergie telles que la houille et le lignite qui forment le socle de l’économie et de son développement durable », soulignant la nécessité « de développer de nouvelles centrales électriques au charbon, afin de satisfaire à la demande croissante en électricité et au remplacement de centrales vieillissantes et inefficaces ».

Paradoxe en apparence seulement : plus l’idée d’une nécessaire réduction de l’intensité carbone du PIB gagne crédit et soutien, plus ses détracteurs organisent la résistance. L’accession d’un écologiste aux plus hautes fonctions de l’Etat en Autriche ne masque pas l’essor des mouvements réticents à une refonte de nos modèles et au partage du fardeau. Pologne, Philippines et Etats-Unis, de par les sorties ou hésitations de leurs dirigeants, n’en sont que quelques exemples. Comme l’écrivent Karim Moehler et Edwin Zaccai « Le discours de certains partis d’extrême-droite et populiste relève de “l’anti-système” [...] Il est donc cohérent que le fait de s’opposer au “système” amène parfois à critiquer cet enjeu en tant qu’élément faisant l’unanimité auprès d’un monde politique dont on entend se distancier ».¹⁸

Il faut donc conserver une distance critique tout en prônant un discours de vérité. Cela implique de reconnaître la difficulté que nous avons à prévoir les interactions précises entre les changements climatiques et certaines activités économiques¹⁹ ; tout en reconnaissant que sans effort supplémentaires et collectifs concernant l’atténuation, nous nous maintiendrons sur une trajectoire de réchauffement supérieure à 3°C correspondant à un très haut niveau de risque. « Si le processus de négociations internationales n’arrive pas à trouver la voie de la convergence sur une approche formelle d’ensemble de la justice climatique mondiale, peut-être les Etats devraient-ils se rabattre sur l’amélioration de l’équité procédurale de la négociation et sur une problématique de l’acceptabilité, plus proche d’une démarche visant non l’atteinte d’une norme idéale de justice, mais l’amélioration de la justice des situations au regard de la situation de départ » écrit Olivier Godart, s’appuyant sur Amartya Sen.²⁰ Reste à savoir si nous saurons nous donner les moyens de progresser sur ce chemin en évitant les retours en arrière. L’Accord de Paris a été déclaré irréversible à Marrakech, il s’agira de le démontrer par des choix économiques adaptés et ancrés dans la réalité. ■

¹⁸ K. Möhler, G. Piet, E. Zaccai, « Changements climatiques et familles politiques en Europe. Entre soutien et résistance aux politiques climatiques », *Courrier du CRISP*, 2015.

¹⁹ Par exemple, si la production agricole pourrait s’élever en raison de la mise en culture de terres devenues cultivables liée à la fonte du permafrost, la quantité de méthane que ce dernier libèrera en disparaissant risque de poser un problème bien plus grave (principe des boucles de rétroaction positive).

²⁰ Olivier Godart, *La justice climatique mondiale*, Paris, La Découverte, 2015, p.113.

ANALYSE #1

CHANGEMENTS CLIMATIQUES, ÉCONOMIE ET CROISSANCE : DES RELATIONS POLITIQUES

PAR BASTIEN ALEX

CHERCHEUR A L'IRIS

Bastien Alex est chercheur à l'IRIS. Il s'intéresse principalement aux impacts géopolitiques et sécuritaires du dérèglement climatique et aux enjeux énergétiques mondiaux. Ses centres d'intérêt actuels sont les liens entre changement climatique et sécurité/conflictualité et les implications géopolitiques de la révolution énergétique en cours aux Etats-Unis. Il a notamment dirigé en 2013-2014 une étude portant sur les conséquences sécuritaires du changement climatique pour le ministère de la Défense, analysant les répercussions stratégiques du phénomène mais aussi ses impacts amont/aval sur l'industrie de défense. Directeur du programme Climat, énergie et sécurité de l'IRIS, il signe, dans *L'Année stratégique*, annuaire géopolitique de l'institut, le chapitre « Energie et environnement » depuis 2013. Il est également responsable pédagogique du diplôme privé d'études fondamentales en Relations internationales au sein d'IRIS Sup'.

MARS 2017

PROGRAMME CLIMAT, ÉNERGIE & SÉCURITÉ

Sous la direction de Bastien ALEX, chercheur à l'IRIS

alex@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org