

COP 26 : les exigences de la transition juste

par [Éloi Laurent](#)

Parmi les thèmes nouveaux qui résonnent dans les halls et les couloirs de la COP 26 cet automne figure celui de la « transition juste ». Ainsi, le 4 novembre dernier, plusieurs chefs d'État et de gouvernement (dont ceux de l'Italie et du Royaume-Uni co-organisateurs mais aussi de la France, de la Commission européenne et des États-Unis) ont co-signé une « [Déclaration sur la transition internationale juste](#) ». Mais de quoi parle-t-on, au *juste* ?

Un éclaircissement sur la définition mais aussi sur les conditions de mise en œuvre de la transition juste est proposé dans le dernier [Cahier de prospective de l'IWEPS](#), à commencer par la généalogie de cette notion.

Celle-ci est née au début des années 1990 dans les milieux syndicalistes américains comme un projet social défensif visant à protéger les travailleurs des industries fossiles des conséquences des politiques climatiques sur leurs emplois et leurs retraites.

Ce projet a trouvé un écho contemporain dans l'Union européenne avec la Déclaration de Silésie/Katowice en 2018 et la création du « Mécanisme de transition juste » du Pacte vert européen en 2019 ; au niveau mondial, il

a été repris
dans l'Accord de Paris de 2015 (lequel évoque les « impératifs
d'une
transition juste pour la population active et de la création
d'emplois décents
et de qualité conformément aux priorités de développement
définies au niveau
national »).

Dans cette perspective défensive
(que l'on retrouve dans les débats actuels aux États-Unis
autour de l'avenir
des États
charbonniers comme la Virginie occidentale), ce sont les
politiques de
transition qu'il s'agit de rendre justes. Or, l'amplification
des chocs
écologiques (inondations, sécheresses, pandémies, etc.),
indépendamment des
politiques d'atténuation qui seront mises en œuvre pour y
faire face, appelle
une définition plus large et positive de la transition juste.

Cet élargissement a été entamé sous
l'influence de la Confédération internationale des syndicats
puis de la
Confédération européenne des syndicats, qui ont fait évoluer
la transition
juste vers une tentative de conciliation de la lutte contre le
dérèglement
climatique et de la réduction des inégalités sociales, autour
du thème des
« emplois verts » et du slogan « *no jobs on a dead planet* ».
Ce projet social-écologique se
retrouve dans le Rapport de l'Organisation Internationale du
Travail de 2015 qui
définit des « [lignes](#)

[directrices](#) » en la matière.

C'est cette définition élargie que l'on retrouve dans la Déclaration du 4 novembre dernier, qui reprend les thèmes traditionnels de l'accompagnement des travailleurs dans la transition vers de nouveaux emplois caractérisés par un travail décent via le dialogue social, mais en les encastrant dans une nouvelle stratégie économique qui implique notamment de redéfinir des modèles de croissance considérés comme insoutenables au plan écologique (surconsommation des ressources) et social (exacerbation des inégalités).

Si cette prise de position est bienvenue, elle est encore insuffisante : il convient d'élargir encore le projet de transition juste en précisant ses exigences et surtout en s'efforçant de le rendre opératoire de manière démocratique.

La transition juste ne doit plus seulement s'entendre comme un accompagnement social ou une compensation financière des politiques d'atténuation des crises écologiques, mais plus largement comme une stratégie de transition sociale-écologique intégrée face aux crises écologiques incluant les politiques écologiques comme les chocs écologiques (une fiscalité carbone est une politique écologique tandis qu'une canicule est un choc écologique).

La crise du Covid illustre bien

la pertinence et la nécessité de cette transition sociale-écologique : c'est un choc écologique (en l'occurrence une zoonose) qui a aggravé les inégalités sociales existantes (logements exigus, travailleurs essentiels, comorbidités, etc.) et en a fait naître de nouvelles (nécessité/possibilité du télétravail, Covid long, etc.). De même, les inondations de juillet 2021 en Allemagne et en Belgique sont un exemple frappant de l'urgence d'évoluer vers la transition juste pour que les ménages les plus vulnérables aux conséquences inéluctables du changement climatique puissent être vraiment protégés.

On peut dans cet esprit définir trois exigences d'une stratégie de transition juste :

1 – Analyser systématiquement les chocs écologiques et les politiques

qui entendent les atténuer sous l'angle de la justice sociale dans ses

trois dimensions fondamentales : de reconnaissance, distributive et procédurale

; ainsi, l'Agence européenne de l'environnement propose dans un [document](#)

[tout juste publié](#) des stratégies sociales-écologiques pour faire face aux défis sociaux des politiques de transition ;

2 – Accorder la priorité dans la conception des politiques de transition juste (ou transition sociale-écologique) au bien-être humain dynamique éclairé par ces enjeux de justice en vue de dépasser l'horizon de la

croissance économique. Ce dépassement de la croissance économique n'est

plus l'apanage d'une minorité académique, il est en train de

devenir un élément de consensus dans la communauté globale environnementale : il est ainsi inscrit en toutes lettres dans le [rapport récent](#) et conjoint du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et l'IPBES (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services d'écosystèmes) qui recommande de « s'éloigner d'une conception du progrès économique où seule prévaut la croissance du PIB » pour préserver la biodiversité et les écosystèmes. Le rapport AR6 du GIEC suggère lui aussi dans le scénario « SSP 1 » une évolution vers un monde dans lequel « l'accent mis sur la croissance économique bascule en faveur du bien-être humain » (voir [Riahi et al. 2017](#)) . C'est également la position adoptée récemment par [l'Agence européenne de l'environnement\[1\]](#) ;

3 – Construire et mettre en œuvre ces politiques de transition juste de manière démocratique en veillant à la compréhension, à l'adhésion et à l'engagement des citoyennes et des citoyens, aux différents niveaux de gouvernement (local, national et européen dans le cas de l'Union européenne).

Dans le cadre de la COP 26, ces trois exigences s'emboîtent les unes dans les autres : au cœur de la transition juste, il y a bien une [articulation essentielle entre crises écologiques et inégalités sociales](#), à

la fois
entre pays et au sein des pays. On pourrait ainsi, à la Cop
26, progresser sur
les principes de justice qui doivent présider à l'allocation
du budget carbone
global et ensuite, au sein de chaque pays, sur les critères et
les politiques
de réduction des émissions de gaz à effet de serre (on
pourrait faire de même
avec les financements consacrés à l'adaptation au changement
climatique). On se
rapprocherait alors [d'une
vision intégrale de la justice climatique, du sol au plafond.](#)

[\[1\]](#)

Pour un panorama des arguments analytiques en faveur du bien-être et des
politiques de bien-être qui émergent partout dans le monde,
voir E. Laurent
(ed.), [The
Well-being Transition: Analysis and Policy](#), Palgrave
Macmillan, 2021.

Climat : l'urgence de la justice

Par [Éloi Laurent](#) et [Paul Malliet](#)

A la veille du sommet sur le climat organisé par l'administration Biden les 22 et 23 avril prochains auquel participent 40 chefs d'Etat et de gouvernement, nous proposons

ici l'embryon d'une réflexion sur la question incontournable des négociations climatiques internationales : comment répartir l'effort de réduction d'émissions entre les pays dans le cadre des Nations Unies ?

Les nouvelles sur le front de l'urgence climatique en ce début d'année 2021 sont mitigées, ce qui n'est pas si mal : la volonté de la nouvelle administration américaine d'assumer un leadership sur l'agenda climatique, et ce dans un cadre multilatéral, tranche avec l'obstructionnisme obscurantiste de la précédente. Par ailleurs, 110 pays ont annoncé vouloir s'engager à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, la Chine partageant cet objectif, mais à l'horizon 2060^[1].

Mais ces dynamiques géopolitiques encourageantes doivent absolument s'accélérer pour combler l'écart entre la vitesse acquise par les systèmes naturels et l'inertie inhérente aux systèmes économiques et politiques. A cet égard, un indicateur clé est la distance qui sépare le statu quo des politiques actuelles (*business as usual*) de la réalisation intégrale des engagements pris dans la foulée de l'Accord de Paris : si tous les engagements actuellement formulés et décrits dans les contributions nationales respectives des États étaient bel et bien tenus, nous irions vers 2,6° de réchauffement d'ici à la fin du siècle ; si tout continue comme aujourd'hui, nous allons vers un

réchauffement de 2,9° [\[2\]](#).

L'Accord de Paris (qui a permis des avancées indéniables) ne vaut donc, en l'état, que 0,3 degré, soit environ une décennie et demie de réchauffement au rythme annuel observé depuis 1981 [\[3\]](#).

Il faut donc imaginer et mettre en œuvre une nouvelle stratégie climatique globale, laquelle doit porter ses fruits dès la COP 26, en novembre prochain, à Glasgow. Engager cette dynamique, voilà l'objet du sommet organisé par l'administration Biden les 22 et 23 avril prochains auquel participent 40 chefs d'Etat et de gouvernement. Dans la lignée de l'[American Jobs Plan](#), l'[ordre du jour de cette réunion](#) met l'accent sur les gains économiques attendus d'une action climatique résolue. Mais il fait l'impasse sur sa nécessaire coordination : comment les efforts nationaux de réduction d'émissions doivent-ils être répartis entre les pays du monde ? Sur la base de quels critères ? Autrement dit, comment tracer le chemin qui mène vers la direction indiquée par l'Accord de Paris ?

Nous proposons ici l'embryon d'une réflexion (que nous détaillerons plus avant à l'approche de la COP 26) sur la question qui est à nos yeux désormais la raison d'être des négociations climatiques internationales : comment répartir l'effort de réduction d'émissions entre les pays dans le cadre des Nations Unies ?

A la lumière du rapport du GIEC « SR 1,5° » paru en 2018, nous déterminons un budget carbone mondial qui en 2019 s'élève à 945 GtCO₂e et correspond à une cible intermédiaire entre le budget 1,5° et 2° associée au 67^{ème} percentile de TCRE[4] (Transcient Climate Response to Emissions), conforme à l'ambition énoncée à l'Article 2 de l'Accord de Paris.

La question de la juste répartition de ce budget carbone mondial a fait l'objet de nombreuses études (pour une synthèse et des propositions, voir par exemple [Bourban, 2021](#)) mais il n'existe pas aujourd'hui de travaux qui intègrent une vision complète des trois critères de justice identifiés dans la littérature académique – [l'équité, la responsabilité et la capacité](#) – pour en déduire une répartition opérationnelle des efforts nationaux afin d'éviter la catastrophe climatique.

Dans cette optique, nous concentrons ici notre analyse sur les 20 principaux pays émetteurs[5] qui représentent 77% des émissions en 2019. Nous supposons que l'objectif de réduction des émissions sera partagé par l'ensemble des pays à l'horizon 2050 et que donc le budget carbone concerne les 30 prochaines années ce qui se traduit par un budget annuel moyen d'environ 30 GtCO₂e (à titre de comparaison, 36GtCO₂e ont été émises en 2019). Nous prenons comme point de départ

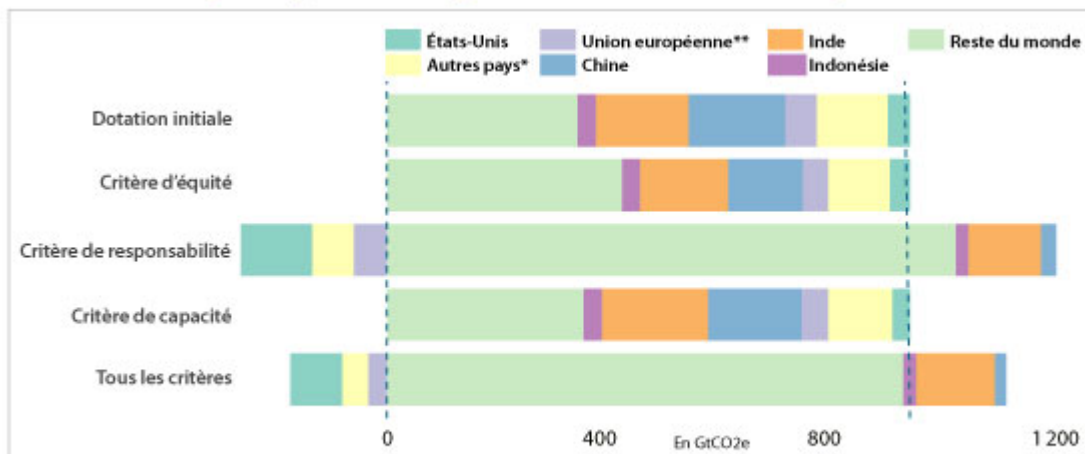
une répartition
égalitaire entre tous les membres de l'humanité en 2019 d'une
dotation initiale
de 122,5 tCO₂e d'ici 2050, soit environ 4 tCO₂e par an (le
budget d'un pays étant l'agrégation des dotations
individuelles de sa
population totale).

Nous interprétons le critère
d'équité comme l'égal accès des citoyen(e)s du monde à la
capacité de stockage
des gaz à effet de serre (GES) par l'atmosphère (il correspond
à une dotation
universelle en carbone corrigée pour chaque grand émetteur de
sa population et
de la dynamique de celle-ci à horizon 2050).

Notre critère de responsabilité
est la quantité déjà émise de GES depuis 1990 en consommation,
ce qui permet de
combinaison un critère de justice spatiale à un critère temporel,
reflétant la
responsabilité globale aussi bien qu'historique des différents
pays.

Enfin, le critère de capacité est ici exprimé par l'indicateur
de Développement Humain (IDH) des Nations Unies, compris par
construction entre 0 et 1, que nous rapportons pour chaque
pays au niveau moyen mondial (qui en 2019 était de 0,737).
Ainsi, les pays dont l'IDH est inférieur à cette moyenne
mondiale voient leur budget être augmenté proportionnellement
à leur sous-développement humain, et inversement pour les pays
développés qui voient leur budget diminuer dans le sens
inverse (Figure 1).

Figure 1. Répartition du budget carbone mondial selon 3 critères de justice



* Canada, Arabie Saoudite, Australie, Japon, Royaume-Uni, Corée du Sud, Afrique du Sud, Iran, Mexique, Turquie, Brésil.

** Comprend les 27 États-membres.

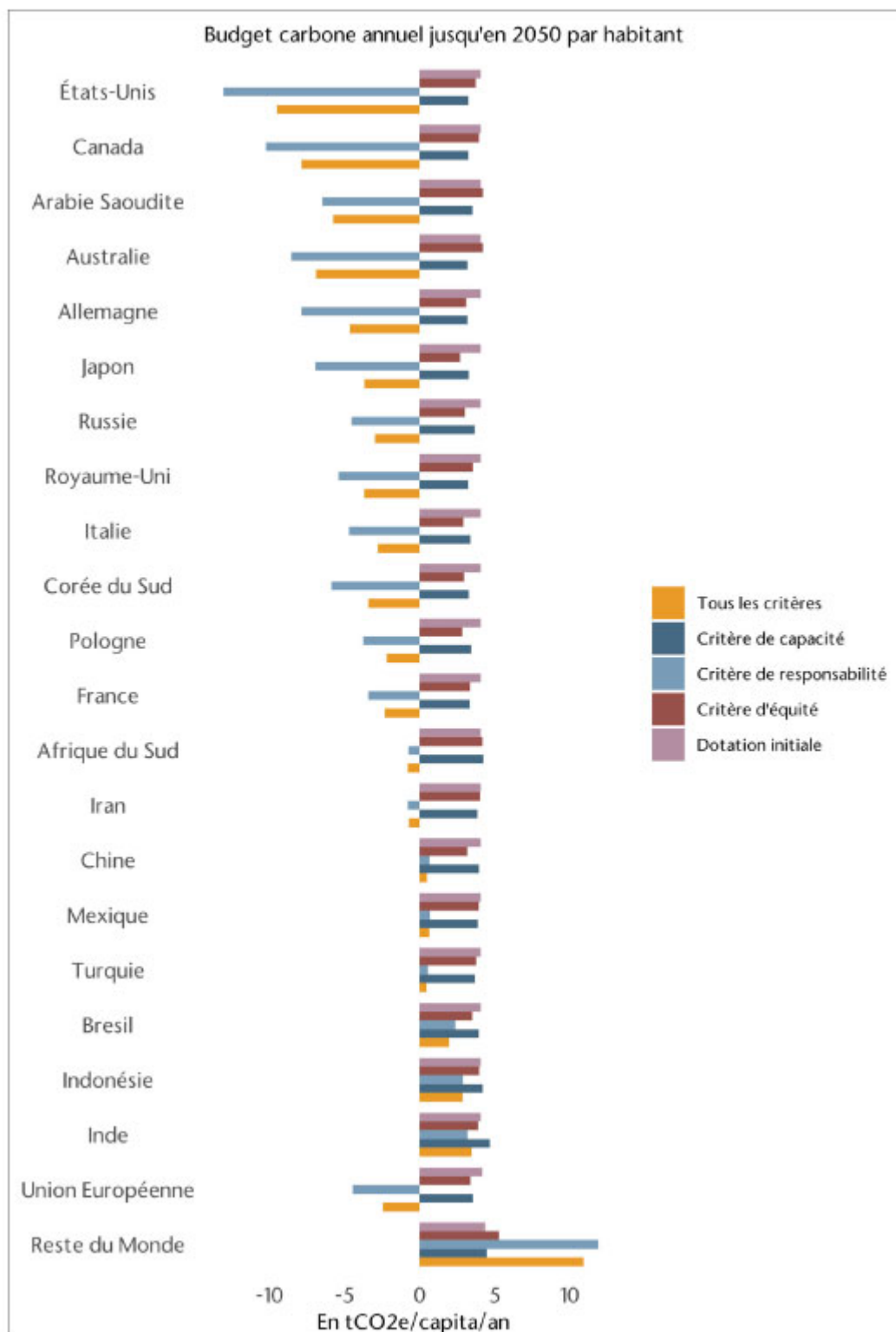
Sources : Global Carbon Budget 2020, World UN Population, calcul des auteurs.

Le critère d'équité procède de manière générale à une réallocation des pays connaissant une démographie en baisse vers ceux qui auront à affronter une croissance de leur population plus importante, quasi-intégralement localisés en Afrique subsaharienne. A ce titre la Chine se voit amputer 44 GtCO₂e (soit une réduction de presque 25%), tandis que le reste du monde bénéficie à l'aune de ce critère d'une hausse de 86 GtCO₂e de son budget. Le critère de responsabilité apparaît comme le principal déterminant qui procède à une réallocation du budget mondial entre pays, avec un transfert de près de 263 GtCO₂e depuis les pays du groupe OCDE, vers les pays dits en développement. Le critère de capacité conduit de même à une réallocation vers les pays en développement, mais bien moindre (presque 34 GtCO₂e au total) [6].

Ainsi chaque critère joue dans un sens différent (soit par la nature du rééquilibrage, soit par son degré), suggérant que ce

jeu relativement simple de trois critères permet bien de traduire différentes acceptations ou conceptions de la justice climatique pour aboutir à une répartition de la charge de l'effort d'atténuation (Figure 2).

Figure 2. Répartition du budget carbone mondial selon 3 critères de justice pour les 20 principaux émetteurs et le reste du monde



Sources : Global Carbon Budget 2020, World UN Population, calcul des auteurs.

Lecture du graphique : Chaque barre indique pour chacun des critères pris indépendamment des autres leur effet sur le budget carbone annuel moyen par pays. A titre d'exemple, alors que chaque citoyen américain dispose d'une dotation initiale de 4 tCO₂e, le critère d'équité conduit à ce que ce budget soit réduit à 3,73 tCO₂e, l'application du principe de responsabilité conduit à ce que la dotation initiale devienne négative et corresponde à une dette de 13 tCO₂e, le critère de capacité réduit la dotation initiale à 3,25 tCO₂e. L'agrégation de ces différents critères se traduit par un budget total négatif^[7] de 9,5 tCO₂e par habitant et par an.

Cependant, cette représentation ne nous dit rien sur les trajectoires d'émissions futures des différents pays, sur les instruments qui seront mis en œuvre et sur les critères de justice propres à chaque pays qui présideront au déploiement de ces instruments. Dans une seconde étape de notre analyse, nous proposerons des répartitions possibles du budget globalement déterminé pour la France afin de saisir les enjeux de justice climatique du global vers le national et enfin vers l'individuel. Cette première étape nous renseigne en tout cas sur ce que pourrait être une répartition juste à même de transcrire de manière plus explicite le principe directeur de la communauté internationale depuis le sommet de Rio en 1992 : la « responsabilité partagée mais différenciée ».

A l'aune de cette première analyse, un point semble parfaitement clair : si la nouvelle administration américaine entend effectivement assumer de nouveau un leadership climatique mondial, en association avec l'Union Européenne, elle ne pourra pas

faire l'économie de la reconnaissance d'une dette climatique à l'égard du reste du monde. Compte tenu de son niveau, il est illusoire de croire qu'elle pourra être compensée par des émissions négatives hypothétiques, et devrait donc faire l'objet d'une compensation^[8] sous une forme ou autre, par exemple au moyen de montants beaucoup plus significatifs que ceux actuellement versés dans le cadre du Fond Vert pour le Climat qui reste toujours largement sous doté par rapport à l'ambition initiale affichée d'atteindre un budget de 100 Mds de \$ en 2020.

Un deuxième point apparent est que la Chine ne peut plus désormais se prévaloir dans le cadre des négociations climatiques du rôle de grand pays émergent dont la trajectoire d'émissions explosives s'inscrit dans un droit au développement et à la croissance économique. En 2020, et en retenant l'ensemble des critères retenus, son budget carbone, avec 21 Gt, serait proche de celui de l'Indonésie qui a une population pourtant cinq fois moindre.

Il semble que l'administration Biden souhaite marquer le « jour de la Terre », le 22 avril, par des annonces de deux ordres : de nouvelles ambitions climatiques à horizon 2030 pour les Etats-Unis et de nouvelles réductions d'émissions de la part des chefs d'État et de gouvernements invités. Ces annonces ne seront pleinement

crédibles que si les Etats-Unis parviennent à réconcilier leur ambition nationale et leur responsabilité globale et que, partant, ils convainquent la Chine de faire de même.

[1] Ce qui représente environ 50% de la population ainsi que des émissions globales de GES

[2] Climate Action Tracker, projection décembre 2020 <https://climateactiontracker.org/publications/global-update-paris-agreement-turning-point/>

[3] Source : [NOOA](#).

[4] Le TCRE traduit la variation moyenne de température moyenne avec le stock de carbone présent dans l'atmosphère avec une probabilité associée. Ce qui dans notre analyse se traduit de la manière suivante : Il y a 67% de chance pour que le budget carbone considéré conduise à une hausse des températures limitée à 1,75°.

[5] Les vingt principaux pays émetteurs étaient en 2019 les suivants ; États-Unis, Canada, Arabie Saoudite, Australie, Allemagne, Japon, Russie, Royaume-Uni, Italie, Corée du Sud, Pologne, France, Afrique du Sud, Iran, Chine, Mexique, Turquie, Brésil, Indonésie, Inde. Nous y incluons également l'Union

Européenne à 27 États-membres pour fournir des éléments de comparaison.

[6] A noter que parmi les pays que nous distinguons, seule l'Inde voit son budget augmenter, mais de seulement 3%.

[7] Un budget négatif traduit ici le fait que les émissions historiques prises en compte via le critère de responsabilité est supérieur à leur budget carbone actuel alloué en fonction des autres critères. e

[8] La question de la valorisation monétaire des émissions passées est un sujet de recherche en soi que nous n'abordons pas dans ce texte. A titre illustratif, une valorisation de la tonne de CO₂ à 1\$ conduirait à un montant global de 263 milliards de \$ et pour une valorisation à 20\$, celui-ci serait de 5260 milliards de \$.