

Nous avons réuni quatre personnalités, qui, à des titres divers, ont suivi le processus de négociation du Protocole de Kyoto, pour analyser ensemble les avancées et impasses de ce processus, les alternatives à imaginer et les initiatives locales menées pour lutter contre le changement climatique.

Et maintenant

TABLE RONDE AVEC

NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET

DÉPUTÉE DE L'ESSONNE, RAPPEUR DU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNEL SUR LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

MICHÈLE PAPPALARDO

PRÉSIDENTE DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)

LAURENCE TUBIANA

DIRECTRICE DE L'INSTITUT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DES RELATIONS INTERNATIONALES (IDDRI)

DOMINIQUE VOYNET

ANCIENNE MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Courrier de la planète-Global Chance : Comment analysez-vous l'histoire de la négociation sur le changement climatique ? Quelles en ont été les innovations et les avancées les plus marquantes ?

Laurence Tubiana : Sur un sujet aussi central et complexe que le changement climatique, le bilan me paraît très positif, même s'il est aujourd'hui contesté. La négociation a fait preuve de grande inventivité en termes d'outils de coordination internationale, avec la perspective d'un marché d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES), d'institutions de surveillance, de mécanismes de sanctions, etc.. En assez peu de temps, un travail assez considérable a été réalisé.

Si le Protocole de Kyoto venait à être ratifié, il me semble que pour l'ordre économique international, cela constituerait un événement aussi important que la conclusion du GATT en 1948, voire plus. Les éléments de la négociation du GATT étaient finalement assez simples alors qu'en pratique, Kyoto propose des avancées juridiques bien plus complexes.

en tant ?

Dominique Voynet : Je retiens plusieurs éléments de cette négociation. Tout d'abord, la validation à très large échelle du travail scientifique accompli pour objectiver l'effet de serre, qui est très rapidement devenu un sujet majeur de préoccupation pour l'opinion publique mondiale. Ensuite, et cela me paraît très important, nous avons retenu de manière pas trop théorique l'idée des responsabilités communes mais différenciées entre les pays, en disant « *la responsabilité est largement au Nord et l'impact sera global* ». Ce qui suppose que les parties ont été invitées à rejoindre le processus en fonction de leurs responsabilités sur le changement climatique et de leurs moyens pour y faire face.

Enfin, il me semble que Kyoto a constitué la première grande épreuve de l'Union européenne dans une négociation multilatérale complexe. C'était un véritable défi pour les Quinze de tenir une position d'équidistance entre les deux extrêmes : les Etats-Unis et le groupe de l'*Umbrella*¹ d'un côté et les pays en développement (PED) de l'autre. D'autant que les doutes exprimés par certains responsables politiques sur la réalité de l'effet de serre ont contribué à affaiblir la position européenne.

Nathalie Kosciusko-Morizet : Je pense que la principale réussite de la négociation climat est la sensibilisation des opinions publiques et des décideurs politiques au phénomène de l'effet de serre. Ce qui est d'ailleurs assez paradoxal car c'est un résultat qu'on ne recherchait pas forcément : on négociait sur la mise en œuvre du Protocole, avec des discussions techniques sur les procédures, où on a partiellement, ou momentanément, échoué, et non pas sur la réalité du changement climatique.

Aujourd'hui, dans les discussions environnementales, on peut tirer profit de cette sensibilisation à l'effet de serre. Par exemple, pour le travail parlementaire que nous menons actuellement sur la Charte de l'environnement, on peut expliquer le caractère transitoire du principe de précaution en prenant exemple sur l'effet de serre : on a lutté contre dans les années 80

et 90 au nom du principe de précaution et maintenant que le consensus scientifique est établi, on peut considérer que l'action à mener relève désormais de la prévention.

Michèle Pappalardo : Je suis un peu moins optimiste sur la sensibilisation des opinions publiques et des politiques à la question du changement climatique. Peut-être parce que contrairement à vous, je n'ai pas vécu le processus de négociation de l'intérieur. Il me semble qu'il reste encore beaucoup de travail de sensibilisation à mener sur le terrain pour réussir à mettre en place localement des politiques climatiques. Il existe encore un fossé énorme entre discuter de l'effet de serre et en être vraiment convaincu pour agir.

Malgré tout, je considère le Protocole de Kyoto quasiment comme un miracle : je suis toujours surprise du fait qu'on ait pu élaborer un tel accord dès 1997, à un moment où la sensibilisation à l'effet de serre était loin de ce qu'on connaît aujourd'hui. Cet accord international ambitieux, complexe, original, était très en avance sur l'opinion publique. C'est à la fois sa force et sa faiblesse.

L'accord a été noué sur une question assez technique, à un très haut niveau de décision politique, où d'habitude on ne réussit pas à s'entendre. Ensuite, les difficultés d'application sont apparues à des niveaux « inférieurs », d'où, en partie, une mise en œuvre qui ne se fait pas aussi rapidement qu'on aurait pu le souhaiter. Mais dans le même temps, c'est en

s'appuyant sur cet accord international et sur ses objectifs qu'on peut faire avancer le travail sur le terrain.

Cet accord international ambitieux, complexe, original, était très en avance sur l'opinion publique. C'est à la fois sa force et sa faiblesse.

Cdp-GC : Est-ce vraiment la négociation de Kyoto qui a sensibilisé l'opinion publique sur la problématique du changement climatique ?

N. K.-M. : Je crois même que c'est l'échec de la négociation qui a permis d'aboutir à ce résultat. Evidemment les médias et les scientifiques y ont participé. Mais les cycles répétés de négociations qui n'avançaient pas ont joué un effet d'alerte sur l'opinion.

D. V. : Les médias ont joué un rôle très important. En France, lors des différentes phases de négociation, on a pu lire des articles de très grande qualité dans *Les Echos*, *Le Monde* ou *Le Figaro* par exemple.

L'inquiétude diffuse liée à la multiplication des événements climatiques extrêmes a aussi beaucoup compté. Avec cette négociation environnementale, l'opinion a eu la satisfaction de voir qu'on pouvait agir. D'ailleurs, la négociation a bénéficié du désintérêt des « grands ministères », comme les Finances ou les Affaires étrangères, vis-à-vis du phénomène effet de serre. S'ils avaient eu conscience de l'impact potentiel du Protocole de Kyoto, ils n'auraient jamais laissé les ministres de l'Environnement négocier... Ils ne se sont rendus compte que très tardivement que la négociation allait avoir des conséquences économiques très dures.

N. K.-M. : Cette négociation a rapidement tissé des liens vers des sujets sur lesquels il existe des positions très établies : agriculture, nucléaire. Elle aurait donc pu inviter à renouveler le discours sur certains thèmes historiques. Mais elle s'est déroulée dans un espace de négociation international

qui n'est pas considéré comme le plus noble et sur lequel on jette d'ordinaire peu de regards. En ce sens, elle a énormément bousculé l'administration.

L. T. : Cela rejoint le parallèle avec le GATT que je faisais précédemment. Tant que ces négociations commerciales n'ont pas semblé être une question politique majeure, elles ont été menées par des gens qui n'étaient pas considérés comme importants. Jusqu'au jour où on a pris conscience que des secteurs entiers de l'économie mondiale avaient été libéralisés, avec des conséquences qui valaient la peine que les ministères dits « importants » s'intéressent de près à la négociation.

Cdp-GC : Inversement, quels sont les principaux éléments qui ont conduit le processus de Kyoto dans l'impasse où il se trouve actuellement ?

N. K.-M. : Au cours des discussions de la 4^e conférence des parties de Buenos Aires en 1998, un élément m'a beaucoup marqué, c'est la façon dont la délégation indienne a réussi à remettre en cause la négociation en posant une question toute simple, qui indiquait en substance : quels sont les fondements philosophiques qui justifient votre démarche ? Je prends cet exemple pour montrer que ce ne sont pas les enjeux économiques, mais plutôt des éléments culturels, comme la façon dont les nations conçoivent leur avenir et leur rôle dans les relations internationales, qui ont eu un effet déterminant sur l'échec momentané de la négociation.

L. T. : La négociation a complètement fait l'impasse sur les modes de vie et les objectifs de développement. Elle s'est concentrée sur des objectifs quantitatifs et la définition de procédures de coordination. C'est une approche assez européenne : on considère que la mise en place de procédures permettra à terme de faire converger les modes de développement vers les objectifs fixés.

Finalement, la question des modes de développement est réapparue de façon violente quand les Américains ont considéré qu'à travers les règles, c'est leur mode de vie que l'on remettait en cause. On paie aujourd'hui l'impasse faite sur ces discussions.

D. V. : C'est vrai, le thème complexe du changement climatique a été découpé en discussions techniques, qui ont négligé des questions essentielles : quel avenir pour la planète ? Quel partage des ressources ? Mais au fond, nous savions bien que nous ne préparions qu'une première période d'engagement et que les efforts attendus supposeraient une véritable révolution.

Autre élément de blocage à mon sens, le fait que chaque étape de la négociation s'est focalisée sur un chiffon rouge qui, bien évidemment, était en plus une zone d'incertitude scientifique. Toutes les discussions visaient à offrir des échappatoires aux engagements de réduction d'émission de GES. Ainsi, à Kyoto, on a débattu interminablement de « l'air chaud »², à Buenos Aires des puits de carbone et à La Haye de l'agriculture.

Autre difficulté : les groupes présents à la négociation n'étaient pas constitués sur des bases homogènes, qui auraient permis d'arbitrer entre les positions des uns et des autres. C'était particulièrement criant au sein du G77 où la discussion a été prise en otage par ceux qui avaient intérêt à ce que rien ne change. Rétrospectivement, je me rends compte que nous avons été piégés par un discours tiers-mondiste assez superficiel. En 1997, nous étions tous d'accord pour ne pas demander à la Chine, à l'Inde, au

Mexique ou à l'Afrique du Sud d'entrer dans le système dès la première période d'engagement. Mais quand on voit les niveaux d'émission qu'ils atteignent aujourd'hui, on a sans doute eu tort de ne pas les prendre en compte dès le début.

Par ailleurs, des groupes comme l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, emmenée par l'Arabie saoudite, ont fait beaucoup pour qu'aucune initiative ne soit prise.

Enfin, la règle de l'unanimité instaurée aux Nations unies a posé un problème de fond dans ces négociations : on a été amené à multiplier les concessions à des pays comme l'Australie, qui ont le poids politique de faire blocage. Le problème c'est qu'à chaque étape de la négociation ces pays ont eu des niveaux d'exigence supplémentaires. En même temps, certaines règles onusiennes ont été bafouées. Ainsi, l'accord de Kyoto a été obtenu grâce à un coup de force du président de la négociation, Raul Estrada. Quelqu'un de moins expérimenté et moins au fait du fonctionnement onusien n'y serait sans doute pas parvenu.

L. T. : J'ai quand même une frustration sur la position qu'a tenue l'UE. A un moment donné, on était tellement au milieu, qu'on a fini par être dans un coin : nous n'étions plus en situation de médiation pour emporter les intérêts des uns et des autres. Le consensus existait, l'implication politique était là, mais il a manqué le coup de force supplémentaire pour imposer notre position.

Cdp-GC : Vous n'avez pas du tout évoqué le rôle des ONG, positif ou non d'ailleurs, dans la négociation ?

D. V. : Les ONG se sont montrées beaucoup plus polyvalentes que les experts de nos ministères, qui manquent souvent d'une vision globale.

Mais elles étaient assez peu affûtées sur les questions stratégiques. Certaines d'entre elles ont joué la surenchère alors que par exemple, à la conférence de La Haye, il aurait sans doute mieux valu conclure un « mauvais » accord, que rien du tout et obtenir ensuite pire à Marrakech. Cela étant, elles ont joué un rôle de contrepoids à l'influence des lobbies industriels.

L. T. : Je suis revenue de la conférence de La Haye avec l'idée que la responsabilité des ONG, au sens de rendre des comptes, n'est finalement jamais discutée. Elles ont pourtant joué un rôle très important dans cette négociation. Il me semble qu'une vraie discussion institutionnelle est à mener sur la manière

dont s'exerce la responsabilité d'acteurs qui n'ont pas les mêmes processus de légitimation que les représentations nationales.

Cdp-GC : Comment analysez-vous les initiatives qui sont menées par différents pays ou groupes de pays et qui, sans faire obligatoirement référence aux engagements de Kyoto, participent à la lutte contre le changement climatique ?

N. K.-M. : En prévision du G8 qu'ils organisent en 2005, les Anglais ont lancé un cycle de discussions entre des experts politiques de tous les pays

Les ONG se sont montrées beaucoup plus polyvalentes que les experts de nos ministères, qui manquent souvent d'une vision globale. Mais elles étaient assez peu affûtées sur les questions stratégiques.

parties prenantes à la négociation. Une sorte de GIEC des politiques, pour réfléchir à l'après Kyoto. Il s'agit d'un panel qui discute des implications économiques mais aussi de la dimension culturelle dans une perspective concrète. L'idée étant de reprendre l'initiative pour la suite de la négociation climat. C'est une initiative très riche et j'aurais aimé que la France la mène.

M. P. : Plus on s'éloigne de 1997 et moins il me semble important de savoir si Kyoto sera ratifié ou non. Le plus important à mon sens est la manière dont les acteurs se positionnent positivement sur la question du changement climatique et, de ce point de vue, Kyoto, même non ratifié, a déjà été très efficace.

Les collectivités locales, régions, départements et même communes, ont progressivement intégré l'idée qu'il fallait agir. Elles travaillent par exemple de plus en plus sur des programmes d'efficacité énergétique ou sur les renouvelables, ce qui n'était pas le cas il y a encore trois ou quatre ans. Elles ne le font pas explicitement au nom de Kyoto, mais l'objectif est le même.

Les entreprises aussi ont compris qu'il faudra faire des efforts, même si elles font tout pour repousser les contraintes que l'on pourrait leur poser. Certaines d'entre elles ont intégré une démarche climatique de manière assez profonde, même celles que l'on pourrait *a priori* imaginer éloignées de ces problématiques, comme La Poste ou France Télécom.

Cela ne signifie pas, bien au contraire, que la ratification n'est pas un objectif prioritaire à poursuivre, mais elle n'est pas une fin en soi. Il est urgent de s'interroger sur ce que l'on doit faire après, les objectifs de Kyoto étant très inférieurs à ce qui est nécessaire.

D. V. : Je pense au contraire qu'il est très important que le Protocole de Kyoto soit ratifié. On est tous conscients des limites de cet accord et du fait qu'il ne s'agit que de la première étape d'une démarche plus profonde qui appellera nécessairement des changements de mode de vie. Mais le coût politique d'une non-ratification de Kyoto peut être considérable. Comment relancer la négociation sur la deuxième période d'engagement si on n'est pas capable de partir des résultats de la première période ?

Le Protocole de Kyoto propose des politiques et mesures face au changement climatique, mais aussi, et surtout, des outils et des mécanismes de contrôle et d'évaluation. Or dans les politiques nationales, et c'est particulièrement frappant en France, on continue d'avoir une approche sectorielle descendante. Par exemple, des réductions d'émission peuvent être annoncées dans le secteur des transports, alors que dans le même temps, des projets d'infrastructures lourds iront à l'encontre de cet objectif. On agit encore au coup par coup, sur le court terme, sans être capable de bâtir une politique climatique cohérente sur la durée. Du coup, quand on souhaitera faire changer les comportements, on ne disposera pas des infrastructures pour rendre ces changements possibles.

N. K.-M. : On met beaucoup en avant le rôle des entreprises dans les politiques climatiques à mener. C'est pratique : le « méchant » est ainsi tout désigné, en oubliant de dire que les entreprises ont parfois déjà beaucoup progressé et que les réductions d'émission les plus importantes à venir résulteront des changements des comportements individuels.

Cdp-GC : La directive européenne établissant à partir de 2005 un marché d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre vous semble-t-elle aller dans le bon sens ?

Je ne pense pas que le Protocole de Kyoto puisse être refondé à partir des seules initiatives nationales. Cela reviendrait à construire un régime international « par le bas », très fragmenté.

D. V. : Je suis nouvellement convaincue de l'intérêt de cette directive. J'ai longtemps pensé qu'il fallait d'abord mettre en œuvre des politiques à l'échelle nationale, les mécanismes régionaux devant venir en complément de ces efforts domestiques. En fait, le piège a été de croire que les échanges de droits d'émission constituaient un mécanisme libéral, alors qu'il s'agit d'un mécanisme mixte puisque ce sont les Etats qui fixent l'allocation initiale des quotas d'émission et l'objectif de réduction.

Evidemment, il est facile de mettre en place un tel marché entre quelques entreprises à forte intensité énergétique, mais il est permis d'imaginer qu'avec le temps, ce système finira par s'appliquer à l'ensemble de la société. Chaque individu pourrait ainsi se voir allouer un quota de carbone, qu'il devrait gérer en adaptant son mode de vie. Pour ses transports par exemple, il serait poussé à arbitrer entre l'avion, la voiture ou le train.

L. T. : Il est très important que cette directive soit mise en œuvre. Elle permet de générer un processus d'action face au changement climatique, qui pourra à terme s'appliquer à d'autres secteurs fortement émetteurs, comme les transports. Il faut tout de même noter que les niveaux auxquels seront fixées les allocations initiales vont peser très lourd sur la suite.

Si les contraintes ne sont pas suffisamment importantes, la directive aura un effet tout relatif.

Cdp-GC : Comment aujourd'hui relancer le processus de négociation international ? Sur quelles bases ? Quels sont les types de processus alternatifs au cadre de Kyoto que l'on peut envisager ?

L. T. : Je ne pense pas que le Protocole de Kyoto puisse être refondé à partir des seules initiatives nationales, comme certains l'imaginent. Cela reviendrait à construire un régime international « par le bas », très fragmenté. Le danger d'un tel système est de conforter les parties dans l'impression qu'elles agissent utilement contre le changement climatique. Mais est-ce vraiment à la hauteur des efforts considérables qu'il faudra consentir ? Et que fait-on des mauvaises volontés qui n'agissent pas et annihilent les efforts des autres ? C'est pourquoi la construction d'un régime international « par le haut » est indispensable. La simple prise de conscience des entreprises n'est pas suffisante. Elles reconnaissent d'ailleurs que les efforts volontaires qu'elles consentent sont les plus faciles à réaliser.

D. V. : Cela rejoint le concept de responsabilité sociale des entreprises, qui disent « surtout ne nous imposez pas de réglementation, on prendra des engagements volontaires ». La facilité serait de penser que c'est peut être mieux que rien, mais on constate vite que dès que la situation économique devient tendue, les entreprises abandonnent leurs engagements qu'elles jugent trop coûteux et difficiles à valoriser auprès de leurs actionnaires.

L. T. : Nous n'avons pas du tout évoqué la question de la recherche, des nouvelles technologies et de leur transfert. Or pour réaliser d'importantes réductions d'émission, il faudra opérer des changements technologiques majeurs. Comment finance-t-on ce transfert de technologie ? Quelle économie de l'innovation faudra-t-il mettre en place ? Ces questions rejoi-

gnent celles soulevées par le débat sur l'accès aux médicaments génériques : des solutions existent, reste à en organiser le transfert vers les pays qui n'ont pas les moyens de les développer.

D. V. : Cela suppose de mettre en commun des moyens financiers. Or il n'existe pas d'organisation environnementale internationale capable de gérer une démarche aussi opérationnelle que le transfert de technologie. La faillite de Kyoto est peut-être aussi liée aux limites de ce que le système onusien est capable de gérer dans le domaine environnemental à l'échelle internationale.

M. P. : Pour avancer au-delà de Kyoto, il faut désormais que les citoyens se sentent impliqués et qu'ils fassent pression sur les politiques afin que ces derniers considèrent le changement climatique comme un sujet digne d'intérêt, qui appelle l'action collective.

D. V. : Les politiques n'osent pas dire la vérité sur le fait qu'il faudra aller vers une certaine forme de décroissance pour lutter contre le changement climatique. Cet objectif peut être imposé de manière autoritaire, mais il peut aussi être soutenable si on y prépare les citoyens. Ministre, je dois reconnaître que je n'ai pas eu ce courage-là car je me rendais bien compte du caractère subversif d'un tel objectif auquel je ne sentais pas les citoyens prêts à adhérer.

N. K.-M. : La question d'une vision partagée et de ce que doit être une convergence d'intérêt sur le changement climatique nécessite une discussion d'ordre quasiment philosophique. Sinon, on risque de perdre beaucoup de temps, de négociations techniques en négociations techniques, avec chaque fois des arguments présentés qui nous empêcheront d'avancer. Nous devons avoir le courage politique d'affronter une discussion de fond. Les négociations environnementales ont toujours été très en avance sur ce qui se faisait dans d'autres domaines. La prochaine innovation devrait être de porter les négociations vers la définition d'une convergence à l'horizon 2050.

L. T. : Je suis beaucoup plus dubitative aujourd'hui sur l'intérêt de lancer une telle discussion à l'échelle internationale. C'est compliqué car les concepts d'équité sont très différents d'un pays à l'autre. En revanche, il me semble important de mener des discussions autour des compromis sociaux qui sont derrière les modèles de développement et qui sont au fond le seul moyen de faire bouger la négociation sur le long terme, sur les préférences collectives des uns et des autres. ^s

1) A l'époque, le groupe de l'*Umbrella* (Etats-Unis, Canada, Australie, Russie, Japon, Nouvelle-Zélande) réclamait le plus de flexibilité possible dans l'application de ses engagements : pouvoir réaliser des réductions à l'étranger plutôt que chez soi (où le coût de la dépollution est plus élevé), acheter des permis d'émission aux pays qui n'épuisent pas les leurs, etc. Le tout sans règles de sanction trop contraignantes.

2) La fin du régime soviétique s'est traduite par un effondrement de l'activité industrielle et donc une forte baisse des émissions. L'objectif de stabilisation des émissions fixé à Kyoto en 1997 par rapport à 1990 signifiait donc que la Russie et l'Ukraine avaient le droit d'accroître leurs émissions ! La polémique a porté sur le fait d'autoriser la Russie et l'Ukraine à vendre sur le marché international ces permis non-utilisés chez eux qui ne correspondent pas à un effort domestique contre la pollution. Les Etats-Unis se sont montrés très favorables au commerce de cet « air chaud ».