

On n'y croyait plus

Engagements

Kyoto est-il un bon ou mauvais accord ? Malgré l'absence de mécanismes de sanction, les pays développés tiendront-ils leurs engagements ? Comment associer les pays du Sud, qui émettent de plus en plus de gaz à effet de serre, à l'effort collectif ? Regards croisés avec un consultant, un chercheur et un responsable politique français impliqués dans le débat.

Entretien avec Michel Colombier

Economiste et directeur général
d'International conseil énergie*

Benjamin Dessus

Directeur du programme Ecodev (CNRS)
et président de l'association Global Chance**

Alain Lipietz

Economiste et porte-parole national des Verts français***

Courrier de la planète : A Kyoto, les pays développés (dits de l'Annexe I) se sont engagés sur un objectif quantitatif de réduction des émissions de CO₂ bien modeste. Faut-il quand même se féliciter de cet accord ?

Benjamin Dessus : On aurait bien sûr préféré que ces pays annoncent d'emblée une réduction globale de 20 % de leurs émissions, et non de 5,2 %. Mais il faut bien prendre conscience que c'est un point de départ et que l'on n'a pas fini de débattre des problèmes climatiques. Plus que l'engagement chiffré obtenu à Kyoto, c'est le renversement de tendance qui est important. Les pays développés étaient dans une logique d'émissions croissantes et à présent, ils s'engagent sur une pente descendante. C'est un progrès essentiel.

Alain Lipietz : Ce sont cependant, les pays industrialisés les moins pollués qui ont pris les engagements les plus importants : - 8 % au sein de l'Europe, avec des différences considérables¹, et - 7% pour les Etats-Unis. Quant à la France, son objectif est particulièrement décevant. La stabilisation et non la réduction de ses émissions par rapport au niveau de 1990 la bloque presque définitivement dans l'option nucléaire. Elle n'aura fait pratiquement aucun effort d'ici à 2010. A cette date, si elle était forcée de prendre des engagements plus contraignants, il lui serait impossible de réduire ses émissions et de sortir en même temps du nucléaire.

Michel Colombier : Il est vrai que les Etats-Unis et l'Europe ont des taux de réduction voisins, alors que les premiers polluent beaucoup plus. Mais d'ici à 2010, il y aura aux Etats-Unis 40 à 50 millions de personnes en plus, alors que la population européenne est pratiquement stabilisée. Autrement dit, en termes d'émissions par habitant, l'effort demandé est beaucoup plus grand aux Etats-Unis qu'en Europe.

En ce qui concerne les engagements globaux, le changement de tendance est certes un fait important. Aux Etats-Unis, l'idée de limiter l'accès aux ressources énergétiques est une révolution culturelle. Mais la faiblesse des engagements quantitatifs comporte le risque de ne recourir qu'à des stratégies d'adaptation relativement aisées et de court terme, comme par exemple la substitution du gaz au charbon. Or, pour aller vers des réductions significatives des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés, il faudrait s'attaquer dès aujourd'hui aux structures qui détermineront la consommation énergétique de demain, notamment les infrastructures urbaines et routières, ou les modes de transport. Des objectifs trop faibles peuvent inciter à faire aujourd'hui l'économie de telles politiques, et donc réduire considérablement les futures capacités d'adaptation des pays industrialisés : l'étape suivante de la négociation (objectifs quantifiés pour 2015) sera alors beaucoup plus difficile.

Cdp : L'absence de mécanismes de sanction n'est-elle pas aussi une grande faiblesse du protocole de Kyoto ?

B. D. : Même si l'on n'a pas discuté à Kyoto de sanctions pour faire respecter l'accord, les négociateurs ont affiché le caractère contraignant de leurs engagements. C'est un progrès par rapport à la convention signée à Rio en 1992 et c'est important vis-à-vis de l'opinion publique, dont il ne faut pas sous-estimer le poids. A mon sens, un Etat ne pourra pas désormais ne pas remplir ses objectifs sans se justifier et fournir des explications crédibles à l'ensemble de ses citoyens. De plus, ne pas agir mainte-

fermes

nant, c'est se retrouver demain dans une situation où les efforts à faire pour rester dans le concert des nations seront encore plus difficiles. Il n'est pas possible d'entrer dans une négociation internationale à long terme et d'avoir des pratiques constamment divergentes.

A. L. : L'expérience montre que ce n'est pas la menace de sanctions qui conduit les Etats à appliquer les accords internationaux, mais leur légitimité au sein de la communauté internationale et face à l'opinion publique. Par ailleurs, dans le domaine du climat, on voit mal quels pays pourraient prendre des sanctions à l'encontre des Etats-Unis, de la Chine ou de l'Inde. En réalité, la bataille de l'environnement se livrera dans les opinions publiques.

M. C. : Il faut aussi souligner le fait que malgré la difficulté des débats de Kyoto, aucune des délégations n'était prête à courir le risque de faire capoter les négociations. Le non respect des engagements par l'une des principales parties en présence - l'Europe et les Etats-Unis - signifierait que celle-ci prend la responsabilité politique de l'échec des prochaines discussions, notamment sur la question de l'adoption par les pays en développement d'objectifs quantifiés.

Cdp : « Droits à polluer », « marché des permis d'émissions » : l'introduction de mécanismes de marché dans le protocole paraît immorale aux yeux de l'opinion.

A. L. : Cette question doit être clarifiée. Avant la conférence de Rio, Anil Agarwal, directeur du Centre for Science and Environment, une importante ONG indienne, avait proposé le principe de permis d'émission échangeables (lire p. 41). L'idée était d'attribuer à chaque Etat un quota d'émission de dioxyde de carbone calculé sur la base de 500 kg par personne et par an (ce qui est la quantité « soutenable » par l'écosystème terrestre), en prenant la population de 1990 comme référence pour éviter de donner une prime à la croissance démographique future. A partir de cette allocation initiale, socialement équitable et écologiquement soutenable, un pays aurait pu revendre à un autre les droits dont il n'aurait pas l'usage. Le Bangladesh, qui ne dégage aujourd'hui que 60 kg par tête, aurait eu ainsi tout intérêt à adopter au plus vite un modèle énergétique économe, afin de maximiser les profits tirés de la vente de ses droits d'émission.

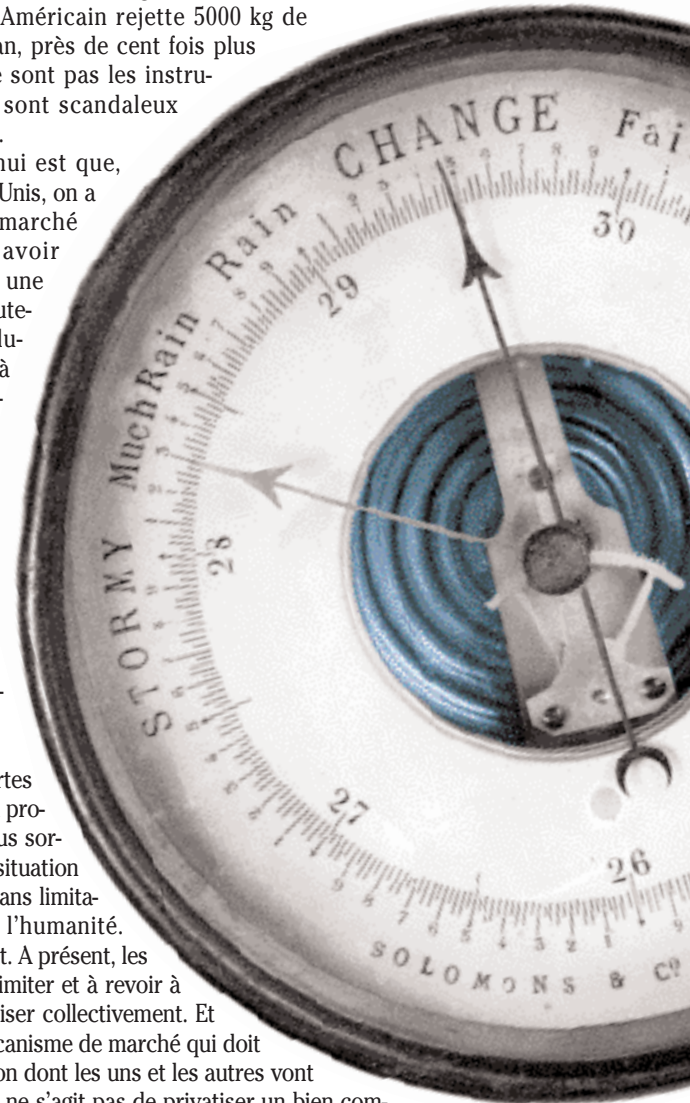
Cette proposition a été adoptée par les ONG du Sud et du Nord, puis par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), mais elle a évidemment été rejetée par les Etats à Rio.

Sur le principe, il n'y a rien de scandaleux à échanger des permis. Tout le monde s'approprie aujourd'hui le droit de polluer sans limite. Il est beaucoup plus intelligent de faire payer ce droit, plutôt que de laisser les Etats user à leur guise d'un bien commun de l'humanité. Ainsi, un Américain rejette 5000 kg de dioxyde de carbone par an, près de cent fois plus qu'un Bangladeshi. Ce ne sont pas les instruments économiques qui sont scandaleux mais l'inégalité des nations.

Le problème aujourd'hui est que, sous la pression des Etats-Unis, on a accepté cette idée d'un marché des permis, mais sans avoir préalablement procédé à une allocation équitable et soutenable. Cela change absolument tout. On s'apprête à opérer des transferts à partir des niveaux d'émission actuels - ou légèrement revus à la baisse -, qui sont très inégaux d'un Etat à l'autre et qui représentent un volume global deux fois plus élevé que ce qui est écologiquement acceptable. C'est tout le contraire de la proposition d'Agarwal.

M. C. : Nous n'avons certes pas le mécanisme vertueux proposé par Agarwal, mais nous sortons tout de même d'une situation où l'on s'auto-appropriait sans limitation un bien commun de l'humanité. Jusque-là, c'était le Far West. A présent, les Etats se sont décidés à délimiter et à revoir à la baisse ce qu'ils vont utiliser collectivement. Et ils placent là-dessus un mécanisme de marché qui doit permettre de réguler la façon dont les uns et les autres vont organiser leurs réponses. Il ne s'agit pas de privatiser un bien commun car les quotas doivent être attribués pour une période limitée et seront régulièrement réexaminés : les Etats-Unis, qui ont le droit d'émettre 5000 kg de dioxyde de carbone par an aujourd'hui, ne pourront pas bénéficier de cette allocation *ad vitam aeternam*.

Baromètre du XIX^e siècle.



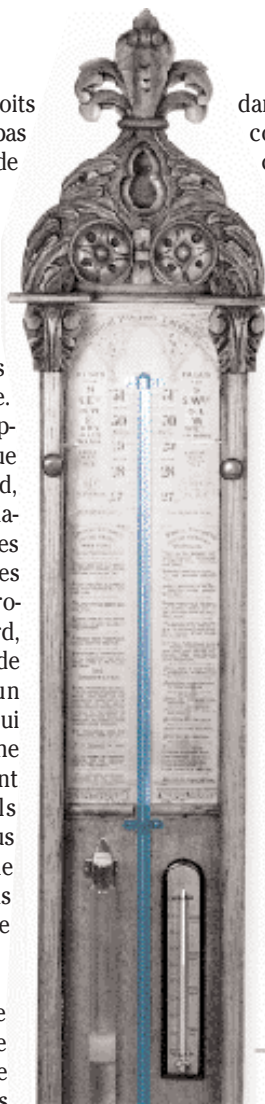
Cela dit, cette allocation initiale sur la base des droits acquis de fait souffre d'un autre défaut : elle ne permet pas aux pays en développement de rentrer dans l'accord de Kyoto.

Cdp : A quelles conditions les pays en développement pourraient-ils s'engager sur des objectifs d'émission ?

M. C. : A long terme, il est indispensable que les pays en développement prennent des engagements quantitatifs sur leurs émissions de gaz à effet de serre. Mais ils ne pourront le faire que sur des bases acceptables pour eux. Le principe du *flat rate*, un taux unique de réduction pour tous les pays entrant dans l'accord, dont il avait été un moment question dans la négociation, n'est pas équitable pour eux - ni du reste pour les pays industrialisés, qui ont finalement opté pour des objectifs différenciés, comme c'est le cas des pays européens. Pour que les pays du Sud entrent dans l'accord, il faudra prendre en considération leurs impératifs de développement. Nous devons donc accepter un accroissement de leurs émissions, mais à un niveau qui devra être négocié. Cela dit, les pays industrialisés ne pouvaient pas exiger que les pays en développement prennent des engagements à Kyoto, alors qu'ils n'avaient eux-mêmes pas tenu ceux pris cinq ans plus tôt à Rio. Si les nouveaux engagements de Kyoto ne sont pas tenus, ce sera l'échec certain des négociations futures sur l'entrée des pays en développement dans le protocole.

A. L. : Les pays en développement sont peut-être moins préoccupés par les questions globales et de long terme, mais les enjeux locaux et de court terme peuvent être des arguments forts pour réaliser des progrès. Aux yeux de la Tanzanienne qui cuisine sur un fourneau médiocre et qui doit faire trois heures de marche par jour pour trouver du bois de feu de plus en plus rare, le développement durable est une question de survie immédiate. Même si cela n'a aucun effet climatique, un pays pauvre du tiers monde a intérêt à réaliser des économies d'énergie et à faire de la reforestation.

M. C. : Ce raisonnement s'applique du reste à tous les pays. Ce n'est pas en évoquant les risques à long terme que les populations, qui ont d'autres soucis, se mobiliseront. Il faut travailler



dans les domaines où, dans leur vie quotidienne, il y a convergence entre les problèmes de court terme et ceux du long terme. En Chine, investir dans l'isolation des logements que l'on construit à tour de bras est bien plus rentable que de développer la filière énergétique en vue de répondre à la demande future de l'habitat. Mais cela est vrai chez nous également, où l'emploi, l'insertion des jeunes, l'équilibre des villes et la qualité de vie constituent les défis premiers du développement durable.

B. D. : Les solutions de court terme et de long terme ne sont pas automatiquement convergentes, mais les espaces de convergence sont bien plus importants que ceux où il y a divergence. Le problème est que souvent, ces derniers sont mis en avant pour justifier l'immobilisme. C'est par exemple le cas du débat sur les pots catalytiques, plus énergivores que les autres. Alors attaquons-nous d'abord aux domaines de convergence - et il y a fort à faire -, il sera toujours temps de traiter des autres questions ensuite !

Propos recueillis par A. R.

(1) La répartition des efforts entre pays européens, derrière leur objectif commun de - 8 % n'est pas encore connue. A la veille de Kyoto, quand l'Union européenne préconisait un objectif de - 15 %, la différenciation entre Etats membres variait de - 25 % pour le Danemark, l'Autriche et l'Allemagne à + 40 % pour le Portugal.

* ICE

46, rue de Provence - 75009 Paris.
Tél. : 01 48 74 59 73. - Fax : 01 42 81 39 58.
E-mail : ice@globenet.org

** Ecodév

1, rue du Cerf 92195 - Meudon cedex.
Tél. : 01 45 07 59 32. - Fax : 01 45 07 59 44.
E-mail : benjamin.dessus@cncs-dir.fr

*** Cepremap

142, rue du Chevaleret - 75013 Paris.
Tél. : 01 40 77 84 76. - Fax : 01 44 24 38 57.
E-mail : alain.lipietz@ceprenap.cncs.fr

Droit de propriété ou droit d'usage ?

Le débat sur les permis négociables pose le problème de la gestion durable des ressources naturelles. Plusieurs thèses s'affrontent. Certains prônent la mise en place de règles définissant les modes d'usage. Il revient dans ce cas à l'autorité publique de les fixer et d'en contrôler l'exécution.

A l'autre extrême, d'autres envisagent l'attribution de droits de propriété privés qui permettent de sortir du problème des biens communs. En effet, lorsque les ressources sont communes (les océans, l'atmosphère, etc.), les usagers ont tendance à en

profiter sans limitation. Nul n'est responsable du maintien des ressources et cela favorise les comportements prédateurs qui les épuisent. L'attribution de droits de propriété responsabilise les usagers, car si la ressource s'épuise, c'est leur capital qui se réduit. Aux tenants de la propriété privée, d'autres répondent en faisant valoir l'idée de droits d'usage. Les droits d'usage peuvent être exclusifs, seuls ceux qui les détiennent peuvent utiliser les ressources, ce qui en principe supprime les usages « sauvages ». Ces droits sont de plus circonscrits dans le temps et dans leur portée. Ainsi,

« l'*usus* » n'est pas « l'*abusus* ». Les négociateurs de Kyoto vont devoir trancher, le plus logique étant de cantonner ce droit à l'usage, même si certains économistes plaident pour l'appropriation privée. Au-delà de la question climatique, ce débat devrait progressivement s'imposer dans toutes les négociations internationales sur l'environnement, car les règles internationales sanctionnées par un acteur supranational sont très difficiles à mettre en œuvre. Le précédent qui sera créé dans la négociation climat est donc très important.

Laurence Tubiana