



Ratification états-unis sous conditions

Le protocole de Kyoto laisse en suspens plusieurs questions, notamment l'engagement des pays en développement et le fonctionnement du marché des permis négociables. L'exécutif américain entend faire prendre en compte ses positions avant de le soumettre à ratification.

Resources for the Future
Organisation indépendante de recherche sur l'environnement.

OBJECTIF
Fournir des éléments d'analyse et des informations aux acteurs de la gestion des biens d'environnement.

Michael Toman
Directeur de recherche,
Resources for the Future*

Le protocole de Kyoto de décembre 1997 a permis quelques avancées dans la lutte contre le risque climatique. Mais il comporte un certain nombre d'ambiguïtés qui devront être levées lors de la prochaine conférence des Parties à Buenos Aires, en nombre prochain.

La première concerne les

objectifs de réduction des émissions. La différenciation des objectifs que se sont fixés les pays industrialisés est une bonne chose, car elle prend en compte la diversité des schémas énergétiques nationaux. Mais l'application des engagements de réduction peut avoir de graves conséquences économiques, même si on ne connaît pas leur coût. Autre inconnue, la capacité de l'opinion publique à comprendre les effets des politiques de réduction et leur raison d'être.

Ces incertitudes font douter de l'aptitude des pays, des Etats-Unis comme d'autres pays développés, à respecter leurs engagements. On peut aussi craindre le cynisme de l'opinion publique à l'égard de l'enjeu du risque climatique si, une fois de plus, un traité international d'environnement restait lettre morte.

Le protocole reconnaît explicitement la pertinence de l'échange international des permis d'émission. C'est là un progrès considérable. Permettre

aux émetteurs de gaz à effet de serre pour qui la réduction des émissions est très coûteuse de gagner des crédits d'émission en finançant des opérations de réduction là où elles coûtent moins cher peut abaisser considérablement le coût total du contrôle des rejets de gaz à effet de serre. Cette méthode s'est avérée très efficace aux Etats-Unis, où elle a été appliquée à différents polluants. Pourtant, le protocole reste ambigu en ce qui concerne le commerce des permis d'émiss-

sion entre pays industrialisés et le nouveau « mécanisme de développement propre », applicable aux échanges entre les pays riches et les pays en développement. Le risque est grand de voir les pesanteurs bureaucratiques et l'opposition politique, celle des pays du Sud en particulier, rogner l'efficacité de ces instruments. Non seulement cela augmenterait le coût des mesures de réduction et limiterait la volonté d'agir des pays, mais cela priverait aussi les pays en développement de la possibilité de bénéficier de certains flux de capitaux et de technologies.

Un troisième problème crucial non résolu à Kyoto est l'engagement des pays en développement. Aucun pays riche ne propose de fixer aux pays pauvres, pour qui la priorité est le développement économique, des engagements de réduction aussi contraignants que les leurs ; il est clair néanmoins qu'une stratégie de lutte contre le renforcement de l'effet de serre ne réussira qu'avec une limitation à long terme de l'ensemble des émissions nationales. Dans l'immédiat, les négociateurs doivent définir quels efforts les pays en développement doivent consentir à court terme (réforme des marchés pour promouvoir l'efficacité énergétique, par exemple). Ils devront ensuite déterminer comment les pays en développement, au

fur et à mesure que leur situation économique s'améliorera, rejoindront les rangs des pays engagés dans des objectifs de réduction.

Penser le long terme. En quatrième lieu, si les limites fixées aux émissions des pays industrialisés représentent une avancée certaine, la période de quinze ans retenue pour l'application du plan, relativement courte, ne correspond pas à l'échelle temporelle du risque climatique. De la même façon que les effets négatifs du réchauffement s'étaleront sur des décennies, voire davantage, la stabilisation à long terme de la composition de l'atmosphère prendra au moins cent ans. Il est manifestement ridicule de s'attendre à ce que les hommes politiques actuels fixent des objectifs de réduction pour une telle période. Mais l'obsession sur la réduction à court terme fait oublier l'exigence de développer des institutions solides, capables d'entreprendre des actions dans une perspective longue. Il s'agit notamment des mécanismes de marché, comme les échanges de crédits d'émissions, des règles de participation des pays en développement, et des institutions de promotion de la recherche en matière de réduction des émissions. Une approche à plus long terme prendrait aussi mieux en compte le caractère

cumulatif des réductions d'émission qu'un simple objectif quantitatif, et favoriserait la flexibilité du contrôle des émissions au cours du temps sans sacrifier la crédibilité à long terme des objectifs politiques. Une action de long terme privilégie également les réductions précoces les moins coûteuses, qui permettent à la fois de diminuer le coût final des objectifs de réduction et d'établir la crédibilité des mécanismes de régulation.

Dernière ambiguïté, et non des moindres, le protocole met l'accent sur le contrôle des émissions au détriment de la réduction du risque et de l'adaptation aux changements climatiques. Le réchauffement est en partie inévitable. Et il sera sans doute particulièrement sensible dans les pays en développement, qui n'ont, pour diverses raisons, qu'une très faible capacité d'adaptation aux perturbations de l'environnement. Il est donc primordial d'améliorer leurs capacités de réponse aux chocs en général et au changement climatique en particulier.

Les négociateurs et les hommes politiques nationaux ont encore beaucoup à faire. Il faut en particulier rapprocher les points de vue des Européens et des Américains et apaiser les inquiétudes de ces derniers quant aux conséquences du protocole. Ce n'est un secret pour personne que les ques-

tions du coût de la réduction des émissions et de la participation des pays en développement alimentent la méfiance des Etats-Unis. Le risque de voir le fonctionnement bureaucratique international entraver les échanges de crédits d'émission et augmenter leur coût renforce encore le scepticisme. Récemment, Dr Janet Yellen, porte-parole du Comité des conseillers économiques du président Clinton, a présenté devant le Congrès une note montrant que des stratégies de réduction des émissions organisées autour du jeu du marché et incluant la participation des pays en développement réduiraient les coûts d'application du protocole. Elle a réaffirmé la détermination de l'exécutif américain de ne pas soumettre le protocole à la ratification du Sénat tant que le point de vue américain ne sera pas mieux pris en compte. Il faudra certes aboutir à un compromis entre les différentes positions qui s'expriment aux Etats-Unis et entre les différents intérêts nationaux, mais les principes défendus par l'administration américaine peuvent aussi servir les intérêts d'autres pays émetteurs de gaz à effet de serre. ■

*1616 P Street NW
Washington DC 20036
Etats-Unis.
Tél. : 1 202 328 5091.
Fax : 1 202 939 3460.
E-mail : toman@rff.org



PASCAL BISTON