

Attribution des quotas

Équité ou loi du plus fort ?

L'Indien Anil Agarwal défend depuis longtemps le principe d'un marché de la pollution, à condition que les quotas soient répartis entre tous les Etats sur la base de leur population. Sa proposition, de loin la plus équitable mais aussi la plus coûteuse pour les pays du Nord, a peu de chances d'être retenue. Elle fédère néanmoins les ONG et certains pays du Sud, et pourrait orienter les discussions futures.

LES GRANDS DOSSIERS DE L'ILLUSTRATION © 1987

Anil Agarwal

Directeur du Centre for Science and Environment*

On a longuement épilogué, avant la conférence de Kyoto, sur la responsabilité croissante des pays en développement dans le réchauffement climatique. Les Américains, en particulier, ont largement invoqué l'augmentation prévisible des émissions de gaz à effet de serre des pays du Sud pour justi-

fier leur préférence pour l'inaction. Aussi est-il fort surprenant que la coopération Nord-Sud en matière d'environnement n'ait pas fait l'objet de soins plus attentifs. Car en fait de coopération, le protocole et son mécanisme de développement propre se contentent de demander aux pays du Sud d'aider ceux du Nord à respecter leurs engagements de façon plus économique. Kyoto s'est révélé un coup de poing dans le vide.

Pour commencer, les objectifs de réduction imposés aux pays industrial-

sés sont peu ambitieux : - 5,2 % en moyenne par rapport à 1990. Les pays du Nord n'auront donc guère de raison de coopérer avec des pays du Sud pour se procurer des droits supplémentaires à polluer, dans la logique du mécanisme de développement propre. Ce système a d'ailleurs le défaut supplémentaire de laisser le champ libre aux considérations géopolitiques, qui décideront du choix des partenaires du Sud. Certes, la géopolitique retrouve toujours une partie

de ses droits, mais aucun cadre juridique ne devrait l'encourager.

En second lieu, Kyoto laisse les pays en développement persévérer dans leur voie énergétique intensive en carbone et effectuer des investissements industriels et technologiques sans tenir compte de leur efficacité environnementale. L'ajustement de leur modèle énergétique auquel ils devront tôt ou tard procéder sera alors extrêmement coûteux.

Les pays du Sud ont négligé la coopération en matière de climat. Certains de leurs représentants à Kyoto ont lancé des appels à « l'équité », mais sans donner à ce mot de véritable contenu. Ils en auront toutefois bientôt l'occasion : les participants à la conférence de Kyoto ont repoussé à l'automne 1998 la définition des règles applicables au commerce des permis d'émission. Or le marché des droits d'émission pourrait être au centre d'un cadre de coopération juste et efficace, si tous les Etats de la planète se voyaient attribuer des permis de polluer en fonction de leur population.

L'application de cette proposition exige au préalable que la communauté scientifique définisse le volume total d'émission acceptable sans risque de réchauffement climatique majeur. La concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère est passée de 280 parties par million (ppm) à l'époque pré-industrielle à 359 ppm actuellement. Stabiliser cette concentration à 450 ppm aux environs de 2030-2050 permet de calculer la quantité totale de CO₂ que l'on peut laisser s'accumuler dans l'atmosphère. Il s'agit ensuite de fragmenter cette quantité en émissions annuelles, sujettes à permis, et réparties entre les Etats en fonction de leur population. Chacun aurait ainsi droit à un quota annuel d'émission dont il devrait s'accommoder.

La seconde étape consisterait à mettre en place un système permettant aux pays d'échanger les droits d'émission annuelle non utilisés. Ceux qui auraient dépassé leur quota pourraient acheter des droits à ceux qui ne l'auraient pas épuisé. Ce système aurait pour effet d'inciter immédiatement tous les pays, du Nord et du Sud, à se tourner vers des modèles de développement moins consommateurs de dioxyde de carbone. Les pays industrialisés auraient la possibilité de racheter des droits aux pays les plus pauvres à un coût inférieur à celui des mesures internes de lutte contre l'effet de serre. En même temps, les pays en développement seraient encouragés à faire sans attendre les bons choix énergétiques, puisque tout investissement non efficace sur le plan de l'environnement, comme la construction

Centre for Science and Environment

Organisation non gouvernementale indienne qui rassemble et diffuse des informations sur des thèmes scientifiques et environnementaux. Publie le mensuel *Down to Earth*.

d'une centrale électrique productrice de CO₂, le priverait des bénéfices qu'il aurait tirés de la vente des quotas d'émission consommés par la centrale.

Utiliser les technologies récentes.

Le commerce des permis à polluer deviendrait une source importante de ressources financières pour les pays en développement, grâce auxquelles ils pourraient adopter des modèles énergétiques propres. Le choix de l'efficacité énergétique exige en effet des investissements supplémentaires, que beaucoup de pays ne peuvent pas effectuer. Il exige également d'importer des technologies récentes adaptées à la contrainte climatique. Ces difficultés financières et technologiques expliquent en partie le refus des pays du Sud de s'engager dans des réductions d'émission. Les deux dernières décennies les ont largement découragés de compter sur les promesses des pays du Nord d'accroître l'aide financière et de faciliter les transferts de technologies. La lassitude des bailleurs de fonds et la détention des technologies par le secteur privé n'incitent pas à l'optimisme. En revanche, le système de quotas d'émission par habitant négociables permettrait aux pays en développement d'acquiescer les ressources nécessaires à l'achat des technologies voulues.

Cette proposition a fait du chemin depuis 1991, date à laquelle le Centre for Science and Environment la formulait dans une publication intitulée *Global Warming and Unequal World*. Global Commons Institute, une organisation non gouvernementale basée à Londres, l'a fermement épousée depuis, conduisant un

groupe d'Etats africains menés par le Zimbabwe à défendre l'idée des quotas par habitant lors de la seconde conférence des Parties à la convention climat, en octobre 1996. Cette proposition a également trouvé des défenseurs au Parlement européen et dans le réseau Globe, une organisation qui regroupe des parlementaires sensibles aux questions d'environnement. Construire une large alliance autour de cette idée est donc possible. Cela sera difficile. Il y aura des détracteurs, notamment côté américain. Mais les pays en développement, avec l'appui de quelques pays clefs de l'Union européenne, pourraient élaborer un front commun. Le secteur associatif et la société civile serviraient de levier, faisant pression sur les Etats récalcitrants pour les amener à défendre ce cadre de coopération Nord-Sud en matière d'environnement.

Reste la question des sanctions, que Kyoto a laissée sans réponse et repoussée à d'autres négociations. Un engagement juridiquement contraignant ne diffère d'un engagement volontaire que s'il s'accompagne d'un mécanisme de sanction. De nombreux traités d'environnement, comme le protocole de Montréal sur la couche d'ozone ou la convention Cites sur le commerce des espèces de faune et de flore en danger, ont un mécanisme de contrainte qui repose sur des sanctions commerciales envers les pays qui ne respectent pas leurs engagements. Mais ces sanctions ne sont efficaces que lorsqu'elles sont appliquées par une puissance économique à l'encontre d'un Etat moins puissant. Or à Kyoto, seuls les Etats les plus puissants ont pris des engagements. Qui peut imposer des sanctions économiques aux Etats-Unis, à l'Union européenne ou au Japon ? Certainement pas le Bangladesh, l'Inde, le Danemark, le Costa Rica ou Nauru.

Il sera fort intéressant de voir quels instruments de sanction seront finalement incorporés au protocole de Kyoto. D'ici là, on peut toujours s'amuser à rêver des Nations unies mettant sur pied une police mondiale du climat qui aurait le pouvoir d'arrêter le président américain ou le chancelier allemand. Ou se représenter le président de Nauru agitant impertinamment un traité juridiquement contraignant sous le nez du Premier ministre japonais. ☀

*41, Tughlakabad Institutional Area
New Delhi 110 062

Inde.

Tél. : 91 11 698 11 10.

Fax : 91 11 698 59 79.

E-mail : cse@saldt.ernet.in