

Les rapports de force

Un marchandage planétaire

Les Européens ont bataillé pour un objectif de réduction de 15 % des émissions des pays industrialisés. Les Etats-Unis annonçaient de leur côté 0 % et réclamaient un maximum de flexibilité pour mettre en œuvre la convention. Un compromis entre les deux poids lourds de la négociation climatique a été trouvé à mi-chemin.

Michel Mousel

Président de 4 D « Dossiers et débats pour le développement durable »*

Plus on est sûr qu'il faudrait agir, et moins on décide d'agir. Ainsi pourrait-on résumer le bilan de deux décennies de négociations internationales sur l'effet de serre. Depuis 1979, année de la première conférence mondiale sur le changement climatique, jusqu'à la conférence de Kyoto, le dispositif mis en place sous l'égide des Nations unies a produit une expertise sans cesse plus pointue et plus consensuelle, tant sur les risques que sur les politiques susceptibles d'infléchir les évolutions constatées, mais la mise en œuvre de ces dernières bute sur le sempiternel problème du « partage du fardeau ».

La convention-cadre sur les changements climatiques signée à Rio en 1992 devait marquer un tournant. En fait, elle contenait beaucoup plus de déclarations de principe que d'engagements précis et l'objectif des pays industrialisés de ramener en 2000 leurs émissions à leur niveau de 1990 ne sera probablement pas atteint. La convention de Rio a permis néanmoins d'instaurer une dynamique positive. D'abord, les parties signataires ont engagé des procédures d'information sur la situation et les évolutions prévisibles, sur les politiques mises en œuvre et leurs résultats, information qui peut commencer à prendre un caractère contradictoire en raison de la présence

4 D Dossiers et débats pour le développement durable
Créé en 1993 à la suite de la conférence de Rio sur l'environnement.

OBJECTIFS
Contribuer au niveau français la mise en œuvre des Agendas 21 locaux et des recommandations de Rio.

ACTIVITÉS
Publication et diffusion d'études et d'expériences dans le domaine du développement durable, animation d'un réseau d'acteurs, organisation de débats publics mensuels.

des organisations non gouvernementales dans le dispositif. Ensuite, l'intervention de l'expertise internationale a été renforcée, et le champ d'investigation du Giec¹ s'est étendu aux aspects économiques et sociaux. Enfin, la convention a prévu un calendrier précis : une conférence des Parties annuelle, la nécessité d'une révision des engagements pris avec, pour date butoir, le 31 décembre 1998. Kyoto constituait ainsi l'avant-dernière échéance de la conférence des Parties avant cette date.

Sur fond de bilan négatif de la stricte application de la convention, ces éléments ont permis de faire bouger les choses au cours des dix-huit mois précédant Kyoto. La première conférence des Parties réunie à Berlin en avril 1995 a ouvert des négociations sur les engagements qui seront pris à Kyoto par les pays industrialisés pour limiter et réduire leurs émissions de gaz à effet de serre au-delà de l'an 2000. Publié début 1996, le second rapport du Giec a confirmé l'urgence de changements dans les modes de production et de consommation. Alors que les discussions sur la convention climat reposaient, au début des années 90, sur le principe de précaution, le second rapport indique que « les données scientifiques suggèrent qu'il y a bien une influence anthropogénique discernable sur le climat global ». Dans son volet économique, le rapport confirme que les coûts d'une politique de prévention doivent être appréciés par comparaison, d'une part avec ceux, décalés dans le

temps, des risques encourus, et d'autre part avec les avantages que ces politiques, si elles sont bien choisies, peuvent présenter, ce que beaucoup avaient déjà dénommé le « double dividende ».

La deuxième conférence des Parties, réunie à Genève en juillet 1996, a officiellement intégré les conclusions du second rapport du Giec. L'Union européenne est la première à prendre le virage dans le sens de ses recommandations. Le Conseil des ministres de l'Environnement du 3 mars 1997 adopte comme position de négociation à Kyoto un objectif de 15 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2010 applicable à l'ensemble des pays industrialisés. En même temps, il répartit l'effort à accomplir par chacun des Etats membres selon une échelle différenciée, allant de - 25 % à + 40 %, en fonction des particularités nationales. Ainsi, la France a négocié un objectif 0 % en raison de l'importance de son parc nucléaire, tandis que la Suède, qui cherche à sortir de cette option, s'est engagée sur une croissance de ses émissions limitée à + 5 %. La proposition européenne était l'une des plus avancées, mais cette répartition entre les Etats membres allait prêter le flanc à bien des critiques. Comment, ont souligné ses adversaires, peut-on proposer un taux uniforme pour tous les pays industrialisés en s'autorisant à le différencier, et fortement, instaurant ainsi un privilège exorbitant pour les membres du « club » européen ?

La position européenne a souffert d'un

grave déf
présentati
de se co
dans l'idée
« bulle e
péenne »
ouvrant la
n'importe
arrangeme
Etats qui
draient fab
eux auss
bulles ana
(Etats-Unis
de la CEE² p
aurait fal
clairement

de « zone d'intégration économique »
comme le prévoyait la convention de Rio,
la répartition régionale n'étant qu'une
modalité interne de mise en œuvre d'un
objectif unique.

Après avoir longtemps bataillé contre
tout type de décision contraignante, les
Etats-Unis ont pour leur part fini par avan-
cer, en octobre 1997, leurs positions de
négociation. Il s'agit d'un ensemble de
propositions assez redoutables tant par
leur cohérence propre que par la nou-
veauté des problèmes posés.

Les Etats-Unis acceptaient des objectifs
quantifiés juridiquement contraignants
mais proposaient pour eux-mêmes (qui
allaient faire + 13 % d'émissions en 2000
par rapport à 1990) une stabilisation au
niveau de 1990 pour le nouvel horizon
retenu par Kyoto, étant entendu que cette
stabilisation concernait, au-delà des trois
gaz déjà cités dans la convention, trois
gaz nouvellement apparus sur le marché
... paradoxalement en raison de l'applica-
tion du protocole de Montréal. Cet enga-
gement était surtout accompagné de deux
exigences majeures : la première était
l'obtention du maximum de flexibilité
pour le système, avec la référence à un
intervalle de plusieurs années plutôt
qu'une année horizon (moyenne 2008-
2012 plutôt que 2010), la possibilité



'effect-
outes
de
d'une

ode à

l'autre (cette dernière proposition sera
rejetée à Kyoto), et surtout l'adoption
d'un système international de permis
d'émission négociables, assorti à de
larges possibilités de « mise en œuvre
conjointe » ; la seconde était l'acceptation,
par les pays en développement, d'un mini-
mum d'engagements destinés, selon le
Sénat américain, à protéger les économies
développées contre des distorsions de
concurrence notamment de la part des
pays nouvellement industrialisés. Autrement
dit, rien moins qu'une remise en
cause et de Rio, et du mandat de Berlin,
qui avait exclu à cette étape toute
démarche de ce type envers les pays en
développement.

Trois ou six gaz ?

Le choix des gaz à retenir dans le protocole fut l'un des
débats de Kyoto. La convention de Rio parlait prudemment
de « CO₂ et autres substances non couvertes par le proto-
cole de Montréal ». Les extensions successives, d'abord au
méthane (probablement la plus justifiée) et à l'oxyde
nitreux, puis, comme l'ont demandé les Etats-Unis, aux gaz
fluorés, posent problème et divisent même les ONG. En
effet, le CO₂ est responsable d'environ 80 % de l'impact sur
l'effet de serre, mesuré en termes de potentiel global de
réchauffement. Il est aussi celui dont la maîtrise appelle la
mobilisation des moyens les plus importants puisqu'on ne
connaît pas aujourd'hui de techniques de capture du type
« au bout du tuyau » (*end of pipe*) qui ont longtemps prévalu
pour l'élimination d'autres pollutions plus classiques : c'est
sur les causes, pas sur les effets qu'il faut agir.

M. M.

Cette orientation a été suivie par un
grand nombre de pays de l'OCDE non
membres de l'Union européenne et consi-
dérée avec une discrète sympathie du
côté de l'Est européen. Pour tardive
qu'elle fût, elle allait structurer l'essentiel
de la négociation de Kyoto en deux
grands chapitres : l'ampleur et la nature
exacte des engagements de réduction
quantifiés ; le degré de flexibilité et de
recours aux mécanismes de marché pour
atteindre les objectifs. Enjeu de cette
double confrontation essentiellement
entre l'Union européenne et le groupe
animé par les Etats-Unis : peut-on, pour
éviter de faire capoter les négociations,
chacun campant sur ses positions, échan-
ger de la flexibilité contre des objectifs
plus ambitieux que ceux proposés par les
Américains ? Si oui, jusqu'où introduire de
la flexibilité sans nuire à la crédibilité des
engagements pris ?

S'agissant des engagements quantifiés,
en raison même de la manière dont le pro-
blème a été posé, le protocole de Kyoto
ne brille pas par sa rationalité et il est
davantage le résultat des rapports de
force en présence. En effet, à défaut de
fixer des objectifs de réduction par rap-
port à un état stable à atteindre, par
exemple au milieu ou à la fin du siècle pro-
chain (la discussion aurait alors porté sur
les chemins que tous les pays peuvent
suivre, compte tenu de leur point de
départ), on a continué, comme à Rio, de

se référer au passé (mais
pourquoi 1990 plutôt
qu'une autre référence
?). Toute référence de ce
type inclut comme
acquises les inégalités
de situation et tend à les
faire perdurer. A défaut
d'accepter de prendre
en compte des para-
mètres tels que le PIB et
la démographie, on se
prive des seuls outils
susceptibles de justifier

des différenciations, et l'on s'enferme dans la néfaste théorie des *flat rates* ou taux uniformes. Sur ces points, des voix plus raisonnables se sont élevées du côté des pays en développement. Les petits Etats insulaires d'Océanie, des Caraïbes et de la Méditerranée, rejoints par les pays de l'Afrique sahélienne, c'est-à-dire les plus menacés par le réchauffement, ont demandé que les pays industrialisés réduisent de 20 % leurs émissions. Quant à la méthode de calcul des réductions, prenant en compte l'ensemble des paramètres significatifs du niveau de développement et évitant les inégalités de traitement, la contribution la plus positive

émane, depuis de nombreuses années, de l'Indien Anil Agarwal (lire p. 41). Tout cela ayant été, hélas, peu écouté à Kyoto. En revanche, la suggestion américaine de retenir une moyenne pluriannuelle (2008-2012) et non une année donnée (2010) pour parvenir à l'objectif a été retenue : les Européens savent par l'expérience des critères de Maastricht ce que la seconde option, dans un univers soumis à fluctuations, peut comporter de rigidités inutiles.

Autre enjeu pour la détermination des objectifs quantifiés : le choix entre une approche brute (seules les émissions comptent) ou nette (on déduit l'absorp-

tion de dioxyde de carbone par les puits, notamment par la biomasse que représentent les forêts. La balance a finalement pesé, sous la pression des Etats-Unis, du côté de l'approche nette, ce qui n'était pas fait pour déplaire à la France mais contrariait l'Union européenne.

Au chapitre de la flexibilité, les questions qui ont dominé les débats, avant et pendant Kyoto, sont celles de l'institution de permis d'émission négociables (lire p. 37) et de la mise en œuvre conjointe (lire pp. 45, 47 et 48), si bien que la discussion sur les politiques et mesures et sur leur coordination n'a pas été à l'ordre du jour.

Alors qu'un quart de la population mondiale émet les trois quarts des gaz à effet de serre, les principaux responsables ont été incapables de respecter les engagements qu'ils avaient pris à Rio, qu'il s'agisse de l'aide publique au développement, de la convention-cadre sur le changement climatique ou du financement du Fem³. Le protocole de Kyoto permettra-t-il de restaurer un climat de confiance avec les pays en développement ? La contribution de pays comme la Chine, l'Inde ou le Mexique à la croissance des émissions mondiales va peser de plus en plus lourd. Il est dans l'intérêt de tous, y compris du leur, de trouver les voies d'un développement moins dépendant des combustibles fossiles. Il faudra bien se donner les moyens d'aborder en face ce problème. Une bonne partie des approches suivies jusqu'à présent bloquent un débat fructueux avec ces pays. L'avenir de la convention sur le climat se joue probablement là.

(1) Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique, créé en 1988 par le Programme des Nations unies pour l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale.

(2) En raison de la récession économique, la Communauté des Etats indépendants (ex-URSS) affiche une réduction de près d'un tiers de ses émissions de gaz à effet de serre depuis 1990.

(3) Fonds pour l'environnement mondial, créé sur initiative française en 1990 par la Banque mondiale, le Pnud et le Pnud. Doté de 800 millions puis de deux milliards de dollars par les gouvernements participants, il ne paraît pas à la hauteur des enjeux.

■ Ce graphique illustre les trajectoires convergentes des six grands pays (ou régions) ayant pris des engagements pour la période 2008-2010 à partir de leur position de 1990. Plus la pente est forte, plus l'effort de réduction en termes d'émissions par habitant est élevé. La différence entre l'Europe et les Etats-Unis, qui ont des objectifs globaux voisins (- 8 % et - 7 %), tient compte du fait que d'ici à 2010, la population américaine devrait s'accroître de 40 à 50 millions de personnes, alors que celle de l'Union européenne évoluera peu.

Source : International Council Energie

