

Kyoto, ça passe ou ça casse

Introduction

“ Dark Vador”, les “forces du noir”, les qualificatifs ne manquent pas pour les lobbyistes de l'industrie pétrolière et charbonnière américaine. Dans la négociation de la Convention des Climats, ce groupe s'est surpassé en tentant de saboter à de nombreuses reprises les débats. En face, une centaine d'écologistes sont regroupés dans les réseaux comme le WWF (fonds mondial de la nature), Greenpeace, ou encore le Climate Action Network (CAN), un réseau présent sur tous les continents et représentant les associations de défense de l'environnement.

Ce côté manichéen est anecdotique, mais traduit bien le “va tout” qu'ont lancé plusieurs associations de pétroliers et les ONG du monde entier. Rio vivra-t-il ? Allons nous enfin

nous mettre au travail pour appliquer les conventions signées en 1992 ? Ou faudra-t-il ressasser les occasions perdues de mettre en pratique le développement durable ?

A côté de la féroce lutte d'intérêt qui oppose entre eux les pays, et dans chaque pays des ministères entre eux, il y a aussi une quête pragmatique d'un traité qui fonctionne, d'un compromis avec les opinions publiques. Les économistes “bottom-up” ont rapproché leur position des tenants de la macro-économie. Des pétroliers (BP le premier) ont admis qu'une évolution est inévitable. Des entreprises se sont déclai-

rées en faveur d'un traité (le gazier ENRON, les constructeurs AEG ou Landys et Gyr, les cogénérateurs, les chemins de fers de nombreux pays, les réassureurs...). En effet, ce ne sont pas les états mais les économies et les sociétés qui appliqueront la convention.

A Genève en juillet 1996, John Gummer, Ministre de John Major, expliquait devant la convention que dans cette même salle de la Société des Nations dans les années 30, les démocraties n'avaient pas su s'unir contre la

Par Antoine Bonduelle, Réseau-Action-Climat France

Seconde Guerre Mondiale. Nos pays sauront-ils cette fois s'unir contre la menace planétaire qu'est l'effet de serre ? Tonnerre d'applaudissement debout dans la salle.

En France, une telle comparaison aurait paru pour le moins déplacée. L'effet de serre n'est devenu l'occasion d'effets de manches qu'au G-8 de juin dernier, quand nos gouvernants ont enfin rejoint la position européenne.

Pour notre groupe d'associations qui observent les négociations onusiennes, le diagnostic est pessimiste après trois ans de travail. Incohérences, décisions à contre-temps, désintérêt des ministres, engagements non tenus... la liste serait longue des imperfections du dispositif de négociation de la France. Est-ce réellement cette "question planétaire" prioritaire des discours, qui fait l'objet d'une prise en charge si faible de la part de l'Etat ? En fait, la machinerie est à blâmer plus que les hommes : un système où la dispersion est la règle, où la prise en compte des ONG est embryonnaire, où la rotation des fonctionnaires en poste paralyse le bon fonctionnement des services, tout cela fait un peu beaucoup. Solidarité entre générations, entre continents, sciences des climats, modélisation économique, intrigues entre pays, lobbys d'enfer des

intérêts en jeu...cela fait beaucoup pour la poignée de fonctionnaires en charge du dossier. On peut alors pousser un grand "ouf !" que la France ait rejoint ses partenaires sur une position progressiste dans l'ensemble.

Reste maintenant à tenir ferme sur les positions européennes, désormais rejointes par la plupart des pays du Sud. Reste aussi à éviter d'introduire des discordes dans la position, par exemple celle qui consisterait à demander l'approche "nette" pour le traité (les émissions nettes sont la différence entre émissions et absorption du carbone). Celle-ci rendrait en effet impossible la vérification d'un protocole, et ouvrirait la porte à trop d'interprétations. De même, les gaz autres que le CO₂, comme le méthane (CH₄) ou les oxydes nitreux (N₂O) dans la contribution de la France à ses objectifs de réduction. Ces autres gaz à effet de serre doivent faire l'objet de chiffres séparés de réduction pour qu'un traité soit vérifiable et efficace.

Nos négociateurs doivent tenir bon sur l'objectif à l'année 2005 à la fois pour donner des signaux forts aux acteurs économiques, afin que ceux-ci modifient leurs comportements, et que les tendances d'émissions soient durablement inversées. C'est aussi une condition cruciale pour prouver la bonne foi des pays du Nord par des réductions réelles, et engager ensuite le dialogue avec les pays du Sud pour la poursuite du processus de réduction.

Avec les Etats-Iles

" Une réduction uniforme des émissions de gaz carbonique de -20% en l'an 2005 dans tous les pays industriels ". Cette exigence est portée par les petits états insulaires d'Océanie ou des Caraïbes, rejoints par d'autres îles comme Chypre ou Malte, des pays d'Afrique sahélienne.... Ces pays tropicaux subiront de plein fouet l'augmentation des tempêtes, la montée des eaux ou les modifications hydrographiques liées à l'effet de serre.

Les ONG du monde entier, réunies dans le CAN (Climate Action Network) ont décidé de soutenir cette position, qui possède à la fois la légitimité scientifique -il faut agir fort et tôt- et morale -la protection des hommes et des milieux au Sud vaut bien des efforts au Nord. Ce texte issu de très petites nations a eu une influence constante sur le reste des pays du Sud.

La timide position Européenne

Après beaucoup de chahuteries, l'Union Européenne s'est dotée en mars dernier d'une position cohérente. Ceci s'est produit après de nombreuses tergiversations souvent liées aux réticences françaises. L'Union Européenne -qui est signataire de Rio en tant que telle- se présente au monde comme un seul pays qui répartit les efforts à l'intérieur d'une sorte de bulle. Chaque pays se voit affecté d'un pourcentage

de réduction de gaz pour l'an 2010. Par exemple, la France a 0%.

L'Europe propose au reste du monde une réduction homogène de 15%. La France a fait admettre son zéro, tandis que la Suède se voit reconnaître le droit de sortir du nucléaire (+5%). Etant donné l'engagement personnel du chancelier Kohl d'Allemagne sur l'effet de serre, ce pays est affecté d'une réduction de 25%, même si une partie des efforts porte sur l'ex-Allemagne de l'Est. Enfin, les Britanniques de Tony Blair sont montés unilatéralement de -10% à -20%. Un beau geste qui devrait être imité par le gouvernement de Lionel Jospin...

D'un côté, les associations se félicitent de la position européenne, qui a remis dans le bon sens la négociation de Kyoto. Cependant, il reste de sérieuses ambiguïtés : ainsi, les engagements individuels des pays ne totalisent pas 15% mais seulement 10% ; ces engagements sont pris sur une base d'un panier de gaz à effet de serre (CO₂, CH₄ et N₂O) et peuvent être interprétés comme "nets".. Il y manque les gaz substituts des CFC, comme les HFC. La proposition pour l'an 2005 n'est que de 7,5% ; enfin, aucune liste de mesures communes agréées n'est proposée...

Mais cette position est aujourd'hui la plus crédible pour le protocole de Kyoto, il nous faut donc s'assurer que les négociateurs de l'Union tiennent bon face au Japon et aux Etats-Unis.

La France peut mieux faire

La France peut réduire ses émissions de dioxyde de carbone de 10% en l'an 2005 par rapport aux niveaux de 1990. Le rapport du WWF¹ décrit des mesures réalisables à court terme, qui permettront à la France de contribuer aux prochaines propositions européennes de réduction et même d'aller au delà.

Au total, ce sont 76 millions de tonnes (Mt) de CO₂ qu'il est possible d'économiser en France dès 2005. Cette réduction des émissions est comparée à une situation de référence où aucune action n'est entreprise. Dans ce scénario défavorable utilisé par la MIES (dit "Référence"), la croissance des émissions approche en effet les 10%. Les réductions décrites dans le rapport permettent de revenir aux niveaux de 1990, puis de réduire encore de 10% les émissions de la France.

Ce résultat contredit les affirmations souvent émises selon lesquelles la France "ne peut aller plus loin", ou encore que ce pays a "fait le plein" de ses réductions de dioxyde de carbone en mettant en œuvre des politiques de maîtrise de l'énergie et un programme important de construction de centrales nucléaires. Il n'en est rien, et l'étude d'INESTENE pour le WWF montre qu'une réduction très importante en termes absolus des émissions de dioxyde de carbone est possible.

Autre recommandation, la France doit respecter ses engagements déjà pris au titre des changements climatiques. En particulier,

la norme d'isolation thermique des bâtiments doit être plus stricte pour les bâtiments publics et privés, neufs et anciens. De même, la taxation des carburants doit faire l'objet d'un rééquilibrage pour tenir compte des conséquences des pollutions.

Enfin, au delà des mesures immédiates préconisées dans le rapport, des décisions doivent être prises pour aller plus loin, afin de poursuivre les réductions. Il s'agira de réformer la fiscalité pour limiter l'accroissement des transports routiers, et aider à l'émergence de modes non polluants ; d'effectuer des choix industriels moins polluants et générant une meilleure durabilité des produits ; de développer le potentiel des énergies renouvelables (bois, éolien, biogaz...) ; d'améliorer le taux de recyclage des déchets pour atteindre le niveau des meilleurs pays européens ; de favoriser l'utilisation des transports en commun et de la bicyclette ; de taxer les produits non durables pour financer leur fin de vie selon le principe du pollueur-payeur...

Flexibilité sans réductions ?

Permis, mise œuvre conjointe, budgets, en quelque mois en France ces sujets sont devenus tellement à la mode, que la distinction devient difficile entre les interlocuteurs "favorables" et ceux "fascinés par la technicité du sujet".

Il convient de rappeler

l'opposition des ONG européennes à toute forme de flexibilité, à la fois pour des raisons morales, mais aussi pour des raisons pratiques. Ainsi, le cri du cœur de Bernard Laponche sur l'aubaine que constituerait un commerce de permis pour les mafias russes.... En tout état de cause,

les gouvernements européens n'ont pas dit autre chose à Luxembourg en octobre dernier : la flexibilité n'est envisageable que dans un contexte de réduction forte, sinon elle devient un affaiblissement, voire la ruine du traité.

-Budget d'émission :
Plutôt que de se fixer une date limite pour plafonner les émissions, on prend une moyenne, par exemple cinq ou

dix ans. C'est toujours cela de gagné...

-Les permis à polluer :

Ce principe correspond à une mise sur le marché de "droits à polluer", négociables dans une bourse internationale. Les pays qui réduisent plus que leur "quota d'émissions" peuvent revendre le surplus aux pays qui émettent plus. L'idée américaine est que ces permis soient redistribués à l'intérieur des pays. Une vraie usine à gaz...

Le coût des mesures

La question principale pour les pouvoirs publics est celle du coût des mesures à prendre pour contrer le changement climatique. Car toute politique a un coût, fut-il faible et indirect. Par exemple, la promotion de la bicyclette implique une campagne de publicité et la mise à disposition pour les usagers des infrastructures adéquates (pistes cyclables par exemple). Les effets de ces politiques, en termes économiques, sont incertains : d'un côté, les dépenses doivent être financées par les pouvoirs publics, c'est à dire par l'impôt. D'un autre côté, les dépenses engagées circulent dans l'économie : des entreprises sont soutenues, des emplois sont créés. La valeur ajoutée augmente donc du montant de ces dépenses.

Durant la négociation de Kyoto, l'existence de stratégies à "double dividende" où "sans regrets" a été admise très officiellement. Ce point a en effet été tranché par les ministres des principaux états de l'OCDE lors de la seconde conférence des parties à la Convention, qui ont admis l'existence de politiques "sans regret". De même, 2000 économistes américains dont six prix Nobel d'économie, rejoints par leurs collègues français, déclarent qu' "il existe de nombreuses politiques dont les gains dépassent les coûts", que "des options sont disponibles pour réduire les émissions sans disparition d'emplois ni détérioration des modes de vie ; celles-ci pourraient être bénéfiques sur le long terme"².

Ce type de mesure peut être illustré très concrètement : la norme de consommation européenne des automobiles, se justifie à la fois par l'économie d'énergie qu'elle engendre et par la réduction des dépenses des consommateurs et des pollutions locales qu'elle occasionne. De plus, cette mesure améliore la compétitivité des constructeurs français à l'exportation.

De nombreuses tentatives d'évaluation des coûts ont été effectuées par les économistes. Krause³ synthétise les études effectuées dans

-La mise en œuvre conjointe :
Appelé aussi JI (pour "joint implementation"), cette proposition consiste à créditer les pays ou les entreprises qui investissent dans d'autres pays sur des projets qui limitent les émissions. Par exemple, une entreprise qui finance une centrale nucléaire à l'Est se verrait créditée des émissions "évitées" par le projet (voir bibliographie).

Ce système a fait couler beaucoup d'encre et est refusé par la plupart des pays du Sud et par les ONG d'Europe. Ce principe est en effet une perversion des engagements de Rio. Ce dernier prévoyait des réductions dans les pays développés, et une aide technique et financière pour les pays du Sud. Avec le JI, on réduit les émissions au Sud et on continue à les endetter.

De plus, un tel mécanisme ne s'attaque pas aux racines du problème : les pays industrialisés, déjà les plus fortement émetteurs pourront continuer à polluer chez eux (ce qui pose par ailleurs un problème "d'exemple" : la convention de Rio ayant recon-

nu la responsabilité première des pays industrialisés, ces derniers se doivent de “montrer l'exemple”).

-Emprunts :

Ici, on atteint les limites du grotesque. Il s'agit de pouvoir s'engager sur la période suivante, avec un petit intérêt, si on n'a pas respecté le calendrier. Ce principe fait hurler tous les pays. A la limite, cet “emprunt sur les générations futures” allié au système des permis permettrait d'acheter “à terme” des permis aux pays les plus faibles du système...

Mais ne riez pas. Aux dernières réunion de Bonn de la sous-commission sur la mise en œuvre du traité (le “SBI”), les négociateurs européens semblaient séduits par l'idée de punir les contrevenants au traité... en les faisant réduire plus un peu plus tard. Difficile de trouver plus proche que l'idée d'emprunts.

Quelle chance avons-nous à Kyoto ?

Tout d'abord, après cinq années de palabres depuis Rio, la crédibilité des pays du Nord commence à être très limitée. Des engagements fermes et daté de réductions des émissions de gaz à effet de serre sont donc indispensables si la parole de nos pays vaut quelque chose.

Du côté pessimiste, il faut noter l'activisme impressionnant des lobbys pétrolier et charbonnier, en particulier aux Etats-Unis. Bill Clinton et son vice-président Al

les pays de l'OCDE et conclut qu'ils peuvent réduire leurs émissions de 50% sur trente ou cinquante ans à bénéfice net. Le même auteur estime qu'une réduction de 20% à plus court terme sera également à bénéfice net pour les économies.

Plus récemment, les services de la Maison Blanche ont simulé⁴ l'impact d'une stabilisation puis d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre. Ces travaux, d'inspiration “top-down”⁵ concluent de façon surprenante que de nombreuses industries bénéficieront des politiques de lutte contre l'effet de serre⁶.

Enfin, le World Resource Institute de Washington a analysé les conséquences sur l'économie américaine de 162 simulations dans 16 modèles différents⁷. En particulier, cet institut a montré que les estimations les plus pessimistes correspondent à l'absence de recyclage efficace des taxes sur le carbone, à une mauvaise allocation des dépenses par les consommateurs en cas d'augmentation des prix, à l'absence de carburants de rechange, ou l'évaluation des impacts sur l'environnement, etc...⁸

La polémique s'est alors déplacée vers deux terrains, de moindre importance : le coût de transition d'une part et les effets redistributifs d'autre part.

En ce qui concerne les coûts de transitions, si les économistes s'accordent sur l'intérêt des normes d'efficacité énergétique, ils divergent souvent sur les modalités (date d'entrée en vigueur, sévérité de la norme initiale, mise en place simultanée d'incitations financières, etc) de passage d'un état à un autre. Beaucoup soulignent notamment l'existence de barrières et défaillances du marché : des actions à “double dividende” ne sont pas engagées car le système économique n'envoie pas les bons signaux.

Par ailleurs, les effets redistributifs des politiques contre l'effet de serre sont incertains. Il est vrai que, si ces politiques sont financées par l'impôt, elles peuvent être un vecteur d'inégalités : toutes choses égales par ailleurs, l'utilisateur d'une bicyclette contribue pour un même montant que le possesseur d'une voiture individuelle à la construction de pistes cyclables par exemple. En revanche, l'instauration du principe pollueur-payeur permet de limiter les effets redistributifs injustes⁹. C'est le cas par exemple des éco-taxes, qui tendent à faire payer le coût réel de la consommation d'énergie aux consommateurs ; aux péages urbains dont le but est de faire reposer les coûts d'infrastructures aux usagers et non plus aux contribuables.

En définitive, bien qu'elles soient encore à préciser, les analyses économiques des politiques de lutte contre l'effet de serre s'orientent désormais en leur faveur. Les arguments à leur encontre s'apparentent de plus en plus à des arguments de court terme, souvent partisans. La lutte contre l'effet de serre devient donc non seulement un impératif écologique mais aussi une nécessité économique.

Gore hésitent fort à s'engager. Ni les Etats Unis, ni l'Union Européenne, ni le Japon ne veulent perdre la face, ce qui risque de leur faire rechercher un compromis au rabais.

Du côté optimiste, on peut noter que des engagements même faibles relanceront partout dans le monde l'intérêt pour les économies d'énergie

et pour des politiques différentes en matière de transport. De même, ce sera un signal important pour la recherche sur le solaire ou les politiques de valorisation des énergies renouvelables, ou encore les véhicules alternatifs ou très économes. De même, l'influence des ONG internationales, comme le WWF, Greenpeace ou la coalition

d'associations de défense de l'environnement du Réseau d'Action des Climats (CAN) aura été décisive à plusieurs stades de la négociation. Ce mouvement international aura ici prouvé sa force.

Kyoto est l'occasion de mettre nos gouvernements devant leurs engagements, et d'exiger d'eux une cohérence. C'est un petit peu la dernière chance d'obtenir du concret après Rio. Aux associations de s'en saisir.

Notes

- 1 "Réduction des émissions de CO₂, Politiques et Mesures pour la France." INESTENE, Octobre 1997. A commander au WWF-France, 151 BD de la Reine, 78000 Versailles tel. 01 39 24 24 24.
- 2 "Déclaration des économistes sur le changement climatique", diffusé par Redefining Progress, Sans Francisco, 1997. Les économistes nord-américains ont été rejoints par leurs collègues européens sur un texte diffusé par le CIRED-CNRS.
- 3 Krause, "Cutting Carbon emissions : burden or benefit, the impact of energy taxes and regulatory reform on Climate", Jobs and Growth, IPSEP 1995
- 4 Economic effects of Global Climate Change Policies, Results of the research efforts of the Interagency Analytical Team, Juin 1997.
- 5 DRI (modèle à court terme de l'économie domestique), SGM (modèle d'équilibre à long terme) et Markal (modèle combinant énergie et économie).
- 6 Une autre étude majeure des politiques et mesures possibles pour l'an 2010 aux Etats-Unis conclut que la stabilisation peut se faire sans surcoût à cette date : "Potential Impacts of Energy-Efficient & Low-Carbon Technologies by 2010 and Beyond". (Septembre 1997, préparé par le groupe de travail interlaboratoire Oak Ridge, Lawrence Berkeley, Argonne, National Renewable, Pacific Northwest).
- 7 "The cost of Climate Protection, a guide for the perplexed", Robert Repetto et Duncan Austin, World Resource Institute, juillet 1997.
- 8 Pour relativiser, à noter que les prévisions les plus pessimistes, par exemple celles réalisées par les instituts pétroliers, correspondent à une baisse de plusieurs points de PIB mais sur des périodes longues, par exemple 5 points perdus sur 25 ans, l'économie croissant à 170 au lieu de 175 sur l'ensemble de la période....
- 9 Soulignons d'ailleurs que les mesures environnementales ont bien souvent des effets redistributifs positifs. En effet, ce sont le plus souvent les catégories sociales les plus défavorisées qui souffrent le plus d'un environnement dégradé (proximité d'une source de bruit, pollution atmosphérique, etc.).