

# Un entretien avec

## Global Chance

*Pierre Chemillier, vous êtes maintenant depuis deux ans Président de la Mission interministérielle de l'effet de serre où vous avez remplacé Yves Martin. Vous possédez donc bien ce dossier complexe. A la veille des négociations de Kyoto, Global Chance a souhaité faire le point avec vous. Vous vous êtes récemment exprimé devant différents publics et en particulier d'industriels sur ces sujets et vous avez souligné le caractère spécifique de cette négociation en insistant sur trois points. Pouvez-vous nous les rappeler ?*

## Pierre Chemillier

J'ai en effet insisté sur le fait que ces négociations étaient d'une difficulté particulière, et ceci pour trois raisons :

- D'abord parce que le problème des changements climatiques est d'une très grande complexité scientifique, technique, économique, politique. Il touche tous les secteurs étant donné le grand nombre de gaz concernés, parmi lesquels le gaz carbonique qui est lié aux questions énergétiques. Au surplus, la sensibilisation de l'opinion

publique est difficile car il n'y a pas de relation directe entre l'émission de gaz à effet de serre en un lieu et les menaces que cela peut faire peser sur ce lieu ! Enfin les incertitudes sont encore grandes.

- Ensuite parce que les situations des pays en ce domaine sont très différentes les unes des autres du point de vue de la géographie, des ressources énergétiques et minières, de l'importance des forêts, de la croissance démographique, du niveau de développement économique, de la culture, etc. Leurs intérêts sont donc à bien des égards contradictoires. Ce qui favorise l'un peut défavoriser l'autre.

- Enfin parce que la brièveté du délai d'ici Kyoto ne permet pas de rapprocher suffisamment les points de vue ni d'élaborer des compromis bien étudiés.

Ces différents facteurs expliquent la très grande difficulté à laquelle nous sommes confrontés, dans un contexte d'urgence, à dégager les éléments d'un consensus, alors que tous les doutes ne sont pas levés, que de nouvelles solidarités sont à inventer, que des principes d'équité nouveaux sont à établir pour déclencher des mesures efficaces au niveau de l'humanité entière.

## Global Chance

*Dans une intervention récente au salon Pollutec vous avez dit que les industriels "sont les principaux sujets pour ce qui est de lutter contre les changements climatiques". Qu'avez-vous voulu dire, en mettant au centre du problème à résoudre les industriels, alors que vous savez fort bien qu'ils ne sont directement responsables dans un pays comme la France que d'à peine un tiers des émissions de gaz à effet de serre ?*

## Pierre Chemillier

Ce que j'ai en effet voulu exprimer, c'est que les industriels, au sens large, sont les principaux concernés car ils ont en charge la production d'énergie, la fabrication des produits utilisés dans l'économie, la production des équipements (véhicules, avions, machines, chaudières...). Il sont donc concernés à la fois par l'énergie qu'ils utilisent et par les performances des produits qu'ils fabriquent, performances notamment du point de vue de la consommation d'énergie fossile.

## Global Chance

*J'aimerais aller un peu plus loin sur ce thème. On sait bien*

# Pierre Chemillier

Président de la Mission  
interministérielle de  
l'effet de serre

*en effet que les émissions de gaz à effet de serre, dont vous dites très justement qu'elles sont très liées à l'énergie, dépendent énormément de la nature des infrastructures des pays. On sait bien par exemple que la consommation énergétique des transports, qui aujourd'hui en France contribue à elle seule à plus d'émissions de gaz carbonique que l'ensemble de l'industrie, dépend très fortement des choix d'urbanisme et de modes de transport. Il faut certes demander aux industriels de construire des TGV plus économes ou des voitures "3 litres", mais ils n'ont pas la charge des décisions concernant les infrastructures d'urbanisme, de réseau routier, d'aménagement du territoire. Il me semble donc que la responsabilité repose aussi largement sur les différents échelons institutionnels, des collectivités locales aux ministères aménageurs. L'ingénieur du Corps des Ponts que vous êtes n'est sûrement pas insensible à ce point de vue. Que dites vous donc aux aménageurs ?*

## **Pierre Chemillier**

Les transports sont effectivement le secteur le plus préoccupant pour ce qui est des

émissions de gaz à effet de serre et notamment de CO<sub>2</sub>. C'est un secteur fortement émetteur aujourd'hui (34,5% des émissions de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie en 1995) ; c'est aussi le secteur où la croissance des émissions est de loin la plus forte : dans un scénario moyen, on projette une croissance de 25% entre 1990 et 2010 alors que dans les autres secteurs celle-ci serait au maximum de 15%. Encore faut-il noter que ces chiffres supposent une bonne application de notre programme national contre l'effet de serre.

Plusieurs voies existent pour réduire les émissions liées au transport ; toutes doivent être empruntées simultanément :

- Concevoir des véhicules plus économes en carburant (moteurs plus performants, réduction du poids des véhicules), utiliser des nouveaux carburants et développer les véhicules électriques, limiter la vitesse des véhicules,
- Faire évoluer le comportement des usagers dans la conduite de leur véhicule, les inciter à assurer un bon entretien de leur voiture, ce qui suppose de vigoureuses actions pédagogiques,
- Développer les transports en commun, tout particulièrement

dans les grandes villes où se cumulent les encombrements et la surconsommation de carburant due à l'utilisation de véhicules très en dessous de leur vitesse normale. Il y a un effort considérable à faire en matière de transports en commun,

- Favoriser et accélérer le transfert du transport de marchandises de la route vers le rail et le réseau fluvial. Ceci passe par la réalisation de plates-formes intermodales et doit être considéré dans le cadre européen, compte tenu de l'importance des transports internationaux,
- Tenir compte des préoccupations de réduction des consommations de carburants fossiles dans l'aménagement du territoire et dans l'organisation de la circulation urbaine. Les ingénieurs des Ponts dont vous avez parlé doivent aujourd'hui se pencher davantage sur la demande de transport que sur l'offre et notamment l'offre routière.

### Global Chance

*Dans votre intervention à Pollutec un autre point m'a frappé. Vous avez rappelé que le Mandat de Berlin exclut d'imposer de nouveaux engagements aux pays en développement. On peut le comprendre. Mais que dire à plus long terme, vers 2010 par exemple pour des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil ? Comment "mettre dans le coup ces pays" dès maintenant et sur quel type de principe*

*pour éviter d'aboutir à un blocage dans 10 ou 15 ans au moment où certains de ces pays auront suffisamment avancé dans leur développement ?*

### Pierre Chemillier

Il faudra impliquer les pays en développement et d'abord les plus grands et les plus développés d'entre eux comme la Chine, l'Inde, le Brésil dans la lutte pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sinon la planète court à la catastrophe. N'oublions pas qu'en 2015 environ les émissions des pays en développement auront rejoint celles des pays développés. Certes le protocole de Kyoto ne prévoit pas d'engagement de leur part mais il faut dès Kyoto réfléchir à la façon de les amener, sur un plan volontaire, à s'engager sur des objectifs de modération de leurs émissions et sur des politiques et mesures pour atteindre ces objectifs. Les pays développés, quant à eux, devraient les aider, par des soutiens financiers et des transferts de technologies, à choisir pour leur développement des techniques les moins émettrices de gaz à effet de serre.

### Global Chance

*Cela me semble tout à fait valable dans une première phase. Mais il va bien arriver un moment, tout au moins peut-on l'espérer, où la frontière entre pays de l'annexe 1 et pays émergents va disparaître. Si la Chine continue à se développer au rythme qu'elle connaît actuellement, son*

*Pib/habitant rejoindra dans une quinzaine d'années celui de certains pays de l'annexe 1<sup>1</sup>. Ces pays seront très probablement sollicités alors par la communauté internationale de prendre des engagements quantitatifs. Ma crainte est que si l'on n'a pas, dans les années qui viennent, réussi à établir un minimum de principes normatifs pour justifier les engagements (autour de la richesse par habitant et de l'intensité des émissions par exemple) ainsi qu'un consensus sur un objectif commun à très long terme, on risque d'aboutir au blocage de toute négociation et d'avoir fait des efforts pour rien dans la période intermédiaire. Qu'en pensez-vous ?*

### Pierre Chemillier

Vous avez raison. Il faut réfléchir à une méthode qui permettra de fixer pour tous les pays, développés ou en développement, un objectif d'émissions qui tienne compte des situations réelles en terme de population et de Pib. La France a proposé à ses collègues de l'Union Européenne et au Secrétariat de la Convention Climat une formule de différenciation des objectifs débouchant à terme (un siècle) sur une convergence des émissions par habitant. On pourra aussi tenir compte des émissions par point de Pib ou d'une combinaison des deux. On ne peut pas en rester au taux uniforme de réduction des émissions, qui en toutes hypothèses, est une solution inéquitable et ne peut en aucun cas être acceptée un jour par les pays en développement. Je rappelle à ce propos que dans les

conclusions du Conseil des ministres de l'Union Européenne du 3 mars 1997, la France a fait introduire l'idée qu'il convient de réfléchir à une méthode de différenciation des objectifs pour l'après 2010.

#### Global Chance

*Vous dites aussi que certains pays en développement ont déjà entrepris un gros effort de réduction des émissions pour des "raisons étrangères à l'effet de serre". Il serait intéressant d'en savoir plus d'autant que c'est peut être une voie à explorer en priorité ?*

#### Pierre Chemillier

C'est tout à fait exact. Certains pays en développement ont déjà accepté des politiques qui contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre. C'est généralement le cas pour les politiques d'économie d'énergie. Le cas de la Chine est à cet égard intéressant puisque ce pays veut réduire de moitié la consommation d'énergie pour le chauffage des logements neufs. Le but est en général soit d'économiser des devises lorsque l'énergie est importée de l'étranger soit de ne pas gaspiller une ressource nationale profitant à l'exportation, comme c'est le cas pour la Chine avec son charbon. Il y a aussi pour ce pays, dont la superficie est considérable, la volonté de réduire les coûts et les problèmes de transport pour acheminer le charbon vers les lieux d'utilisation. Il y a donc là un gisement important de mesures "sans regret" pour ces pays qui cumu-

lent des objectifs de développement et de modération des émissions de gaz à effet de serre. C'est bien cette synergie développement environnement qu'il faut prioritairement contribuer à développer.

#### Global Chance

*Venons en à la négociation de Kyoto. Nous avons l'impression que le thème des permis négociables envahit complètement la négociation, alors qu'il ne s'agit que d'un instrument parmi d'autres au service d'objectifs quantifiés. Partagez vous l'avis que l'aspect détermination des objectifs quantifiés revêt une importance plus grande que la discussion dans le détail de la place des instruments. L'arbre ne cacherait-il pas la forêt ?*

#### Pierre Chemillier

C'est à l'initiative des Etats-Unis que les permis négociables ont envahi le champ des négociations. Or je rappelle que l'objet du protocole de Kyoto, tel que le prévoit le Mandant de Berlin, n'est pas d'instaurer de tels permis, il est d'adopter des objectifs quantifiés de réduction et de limitation des émissions, assortis d'un calendrier et de politiques et mesures permettant de les atteindre. Les permis négociables ne sont qu'une mesure parmi d'autres, généralement présentée comme une souplesse disponible pour respecter ces objectifs. On est en droit de se demander si l'emphase mise sur cette affaire n'a pas pour but non avoué de faire diversion pour

éviter de parler des objectifs de réduction et des politiques et mesures.

#### Global Chance

*Dès mars 1997 l'Union Européenne a proposé des objectifs quantifiés en 2005 et 2010 qui ne sont certes pas d'une très grande ambition puisqu'ils se limitent à - 7,5% en 2005 et -15% en 2010 par rapport à 1990, mais qui, pour un ensemble de pays dont les intensités d'émission de gaz à effet de serre par habitant ou par point de Pib sont loin d'être les plus élevées (comparées par exemple à la Russie ou aux Etats-Unis) marquent une nette volonté d'inflexion dans les politiques environnementales. Il suffit pour en prendre conscience de rappeler que les Etats-Unis viennent de proposer le plus sérieusement du monde à leurs partenaires une réduction de 2,5% en 2010 !*

*Mais vis-à-vis de la position européenne sur ces quotas j'aimerais vous poser deux questions : Tout d'abord, pourquoi l'Europe a-t-elle accepté un "flat rate" entre pays de l'annexe 1. Est-ce par conviction ou s'agit-il d'un compromis, et si oui, avec qui ?*

#### Pierre Chemillier

L'Union Européenne a en effet accepté un "flat rate" (c'est un taux uniforme de réduction des émissions par rapport aux niveaux de 1990) pour les pays de l'annexe 1 (pays développés), sous la pression du Royaume Uni et de

l'Allemagne, parce qu'il est apparu impossible de parvenir à un accord d'ici Kyoto sur une formule de différenciation des objectifs. Au surplus il était notoire que les Etats-Unis étaient favorables à un taux uniforme. Le taux de 15% avancé par l'Union pour 2010 est apparu possible d'après les études faites par la Commission et dont les conclusions viennent d'ailleurs d'être rendues publiques tout récemment. Ce taux est également apparu compatible avec l'effort nécessaire lorsqu'on considère les scénarios d'évolution des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et leurs conséquences, tel que cela résulte de la lecture du rapport des scientifiques (le GIEC). A condition, bien évidemment que des pays comme les Etats-Unis, le Japon et la Russie consentent des efforts comparables à ceux proposés par l'Europe, ce qui est très loin d'être acquis aujourd'hui.

### Global Chance

*Un autre point qui mérite éclaircissement est la base sur laquelle a été décidée la différenciation interne à l'Union Européenne. On a en effet l'impression d'un simple rapport de force entre pays européens.*

### Pierre Chemillier

La différenciation interne à l'Union Européenne a été proposée en mars 1997 par les Pays-

Bas qui présidaient l'Union, en se fondant sur des études émanant de la Commission ou de l'Université d'Utrecht, sur l'analyse des programmes nationaux de lutte contre l'effet de serre communiqués par les Etats et sur des objectifs déjà affichés par certains Etats (par exemple - 25% par l'Allemagne).

### Global Chance

*Encore une question sur les quotas avant de parler des "instruments et politiques". Dans vos exposés vous avez parlé de la proposition américaine d'emprunts dans le temps, ce que les anglo-saxons appellent le "borrowing". Autrement dit : je ne remplis qu'une partie de mes engagements tout de suite mais je m'engage à le faire plus tard, pendant la période suivante. Par exemple j'étais supposé réduire de 10 millions de tonnes les émissions de mon pays avant 2005, et j'emprunte 5 millions de tonnes que je m'engage à économiser avant 2010 ? D'abord est ce que c'est bien cela le processus ? Indépendamment des problèmes de confiance dans le remboursement dont vous allez nous parler, il me semble qu'il y a là un problème de nature physique, qui tient à l'inertie du système. En tant que physicien il me semble évident qu'il n'est pas équivalent d'éviter d'émettre 5 Mt de carbone en 98 ou 5 Mt de carbone en 2010 puisque l'émission des 5Mt de carbone en 1998 aura des conséquences irréversibles sur le climat de 2010 et des années suivantes. Qu'en pensez-vous ?*

### Pierre Chemillier

Le processus d'emprunt qui consiste à laisser croître les émissions aujourd'hui en reportant l'effort à plus tard est entièrement critiquable pour deux raisons au moins : la première est que cela n'incite pas les autres pays à faire un effort et sème le doute sur la volonté réelle d'agir ; la seconde tient au fait que l'effet de serre est un phénomène d'accumulation dans l'atmosphère de gaz dont certains ont une longue durée de vie (c'est le cas du gaz carbonique). Tout ce qui est émis aujourd'hui dans l'atmosphère va donc s'y trouver pour longtemps et on ne pourra rien changer à cela si l'on découvre un jour que l'ampleur des conséquences est plus grande qu'on ne le pense aujourd'hui. Le principe de précaution bien compris doit nous inciter au contraire à faire le maximum d'efforts le plus vite possible.

### Global Chance

*Venons en aux instruments. Vous vous souvenez sans doute des nombreux débats des années qui ont suivi la Conférence de Rio à propos de l'écotaxe. La France fondait alors l'essentiel de ses propositions sur l'établissement d'une écotaxe sur les combustibles fossiles, de valeur élevée, à caractère incitatif ou plutôt dissuasif (dans le sens d'une dissuasion à l'utilisation des ressources fossiles). A cette époque Global Chance était intervenu dans le débat<sup>2</sup> en s'élevant contre le "tout*

*écotaxe" et en proposant une stratégie fondée sur un ensemble d'instruments diversifiés, taxes affectées, réglementations, accords volontaires, en fonction des secteurs d'activité économique concernés. Ce débat semble passé de mode, tout au moins momentanément. Aujourd'hui (sous la pression idéologique américaine ?) on ne parle plus que de permis négociables. Serait-ce la nouvelle panacée ? Que pensez-vous de leur utilité, de leur capacité à résoudre les problèmes (aspect sectoriel, aspect concurrence internationale, etc).*

#### **Pierre Chemillier**

Ainsi que je l'ai déjà dit, les permis négociables occupent dans les débats une place tout à fait excessive. Je ne conteste pas que la formule puisse présenter un intérêt en donnant un peu de souplesse pour respecter des objectifs quantifiés d'émissions au cours d'une certaine période, disons de quelques années, correspondant en quelque sorte à des quotas d'émissions. Mais deux conditions doivent être impérativement satisfaites pour que le mécanisme ait un intérêt et fonctionne :

- il faut que les objectifs à respecter représentent une contrainte forte.
- il faut que la sécurité juridique des échanges (des permis contre de l'argent) soit assurée c'est à dire qu'il existe un système fiable de mesures des émissions, d'enregistrement des transactions et de sanctions très

dissuasives en cas de tromperie sur le produit vendu.

Or à l'heure actuelle on ne peut se faire aucune idée sur ces deux conditions préalables. Le discours reste du domaine de l'incantation.

#### **Global Chance**

*Dans la proposition américaine, on envisage de distribuer des permis négociables à chaque pays en fonction des quotas d'émissions décidés, puis de laisser à chaque pays la liberté complète de son organisation domestique. Les uns pourront mettre à disposition gratuitement les permis à leurs industriels ou à certains d'entre eux, ou à titre onéreux à travers une mise aux enchères, d'autres préférer instituer des taxes, etc. Ne craignez-vous pas que, sous couvert de libéralisme et de non ingérence, cette absence d'harmonisation ne conduise à des effets dévastateurs du point de vue de la concurrence internationale ?*

#### **Pierre Chemillier**

Il ne m'apparaît pas possible qu'un système de permis négociables fonctionne si la distribution des permis entre firmes dans chaque pays se fait sans harmonisation. Afin de ne pas mettre ses firmes en difficulté par rapport à leurs concurrents, chaque Etat s'alignerait tôt ou tard sur la méthode d'allocation de permis pratiquée dans le pays où elle est le plus favorable aux firmes. Celles-ci se chargeraient vite d'exercer les pressions nécessaires sur le

gouvernement de leur pays pour y parvenir. Cela rejoint d'ailleurs le discours de l'Union Européenne, au delà des permis négociables, selon lequel il n'y aura pas de politiques et mesures efficaces si certaines d'entre elles ne sont pas harmonisées entre Etats. La crainte de distorsions de concurrence risque sinon de bloquer complètement leur mise en œuvre.

#### **Global Chance**

*Je voudrais maintenant, si vous en êtes d'accord, revenir à la France pour aborder la question de son implication et de son organisation dans la négociation Climat. A l'époque de votre arrivée, Global Chance, avec d'autres associations (4D, Aitech, Les amis de la Terre), s'était inquiétée auprès du premier ministre de l'époque, Alain Juppé, de voir la Mission Interministérielle placée sous l'autorité du ministère de l'Environnement et non plus du Premier ministre. Nous nous préoccupions de la perte de crédibilité ou d'autorité morale vis à vis des autres administrations et de représentativité internationale de la Mission que ne manquerait pas d'entraîner ce transfert. Le cabinet Juppé avait répondu par des propos rassurants sur le caractère interministériel et prioritaire de la mission et ajouté qu'il s'agissait d'un simple rattachement administratif. C'est dans ce contexte que vous avez travaillé. Avec le recul, pensez-vous que nous nous*

*inquiétudes à tort ? Plus généralement, que pensez vous de l'efficacité du dispositif, tel qu'il a fonctionné, à la fois du point de vue français (entre administrations, avec les experts, les industriels, les politiques, en terme d'animation et d'information du public) et du point de vue international (présence dans les différentes étapes du mandat de Berlin,*

*capacité de dialogue avec les pays en développement, affirmation de thèses étayées, etc.) ?*

#### **Pierre Chemillier**

Les raisons qui avaient conduit en 1994 et au début de 1995 le ministre de l'Environnement à proposer et le gouvernement à décider de rattacher la Mission Interministérielle de l'effet de serre au premier ministre étaient tout à fait pertinentes. Ce rattachement a eu lieu mais quelques mois plus tard on a décidé de revenir à la situation antérieure et l'on a retrouvé les difficultés qui avaient motivé le rattachement à Matignon. S'agissant d'un sujet aussi complexe et aussi controversé entre ministères que celui des changements climatiques, la Mission ne peut pas efficacement jouer son rôle interministériel qui consiste à étudier et à rapprocher les divers points de vue si elle apparaît comme un service du ministère de l'Environnement. Elle est aujourd'hui mal positionnée et cela nuit à son effi-

cacité : elle n'est pas chargée d'exprimer le point de vue du ministre de l'Environnement qui a ses propres services et elle n'a pas non plus l'autorité suffisante pour faire des arbitrages entre ministères. Au surplus il avait été décidé de renforcer ses moyens en secrétariat et en ingénieurs et cela n'a pas été fait. Les choses ne s'en trouvent pas facilitées pour participer à la préparation de Kyoto.

#### **Global Chance**

*Globalement aujourd'hui quel est votre sentiment sur la négociation qui va avoir lieu à Kyoto ?*

#### **Pierre Chemillier**

La négociation visant à aboutir à la signature d'un protocole à Kyoto est particulièrement difficile car elle est dominée par les préoccupations économiques qui font passer au second plan le message des scientifiques. Ceux-ci nous disent que l'effort à faire est considérable si l'on veut stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui n'ait pas de trop lourdes conséquences sur le climat. Les projections moyennes prévoient que pour stabiliser la concentration au double de celle du début de l'ère industrielle, il faudrait qu'autour de la fin du prochain siècle, les émissions globales sur la planète reviennent au niveau de 1990, alors que dans le même temps les pays en développement se seront développés.

Ma crainte est que le protocole ne contienne que des redites de la convention de Rio et du

Mandant de Berlin, qu'on y décide d'objectifs différenciés par pays ou groupes de pays qui soient très peu ambitieux, qu'on y propose des politiques et mesures formulées en termes trop généraux et laissées au choix des Etats, avec la simple indication que l'effort devra être poursuivi au delà de Kyoto.

La France et l'Union Européenne doivent tout faire pour que le protocole soit autre chose que cela, qu'il exprime une réelle ambition et délivre un message mobilisateur à destination des politiques, des acteurs économiques et des citoyens.

#### **Notes**

1 Pays OCDE et pays de l'Est signataires de la Convention de Rio sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

2 Le monde du 24 Août 1992, "L'écotaxe, l'effet de serre et le développement";