

Penser l'après-Kyoto

**Comment rendre
le développement
durable assez désirable
pour être accepté
par les pays
en développement ?
Tel est après Kyoto
le défi que doivent
relever les pays
riches pour que
l'accord ne reste pas
lettre morte.**

par Antoine Bonduelle
*Ingénieur ICAM, président
du Réseau action climat France,
chargé de recherche
à l'INESTENE*
et Sébastien Fenet
*Economiste, chargé de recherche
à l'INESTENE*

Rio continue

Niveaux faibles de réduction, pas de politiques ni de mesures coordonnées entre les pays développés, pas même d'action sur les routes aériennes et maritimes; possibilité ouverte à la Russie de développer le commerce des permis d'émissions, limité heureusement aux émissions postérieures à la ratification

du traité; aucune possibilité de sanction ni d'alerte préventive prévues dans le protocole: la liste est longue des défauts du texte adopté à Kyoto. Que ce soit pour la « mise en œuvre conjointe avec les pays du Sud » ou pour l' « approche nette » intégrant la croissance des forêts, la négociation n'est pas finie. Enfin, la suppression du principe des « emprunts », c'est-à-dire de la possibilité de remettre à plus tard toute action, ne masque pas l'absence de sanctions explicites.

D'une manière générale, les associations européennes et mondiales du réseau Climate Action Network (CAN)* s'accordent sur ce diagnostic critique. Cependant, on peut se féliciter que le processus soit vivant, que les engagements deviennent contraignants pour les Etats. « Une question aussi

lourde que l'effet de serre ne pourra pas se régler sans un accord global » insiste Sasha Müller-Kraener du Deutsche Natürschutz Ring (DNR), la plus puissante des fédérations allemandes de défense de l'environnement.

En gros, les pays du Nord devront stabiliser leurs émissions alors que les scientifiques leur demandent de les réduire des deux tiers en cinquante ans. Malgré ces résultats quantitatifs faibles, les Européens ont cédé sur plusieurs points

de la négociation aux Américains et aux Japonais, notamment sur le principe des « permis de polluer » négociables ou sur celui de la « mise en œuvre conjointe ».

A l'actif de Kyoto, on peut dire cependant que le processus de Rio continue de vivre. Non pas le Rio un peu verbeux, sur la « nouvelle façon d'habiter

Mais le meilleur argument pour un gouvernement reste celui du "double-dividende" : aux réductions d'émissions de gaz à effet de serre s'ajoutent les gains pour l'économie ou pour l'emploi.

la planète et d'être solidaire », mais le Rio de l'environnement comme champ global d'affrontement d'intérêts divergents mais réunis par la propriété en commun d'un bien irremplaçable, la Terre. D'un côté, l'égoïsme du Nord, symbolisé à l'époque par le refus du président Bush de remettre en question l'« American Way of Life » et, de l'autre, les discours tiers-mondistes exacerbés de pays comme l'Arabie Saoudite ou le Koweït qui sont pourtant loins d'être les plus démunis: c'est dans ce contexte du monde réel que le protocole a été taillé et qu'il devra s'appliquer.

Le développement durable doit devenir désirable

Pour réussir le protocole, il faut d'abord le ratifier. L'Europe devra, là encore, montrer qu'elle mène le jeu et les Etats de l'OCDE montrer aux pays du Sud qu'ils souhaitent intégrer au processus leur détermination à le mettre en œuvre.

Hélas, la crédibilité des pays occidentaux à respecter le protocole de Kyoto ou même les seuls engagements pris à Rio est actuellement faible. Il leur faut non seulement démontrer que leurs émissions se stabilisent mais, aussi, que les

mesures prises peuvent être efficaces et bon marché. Seules de telles mesures peuvent en effet convaincre les pays en émergence (en particulier la Chine et l'Inde) de rejoindre les signataires du protocole.

Pour convaincre ces pays en développement, les mécanismes d'aide au transfert technologique devront se muscler. On pourrait compter sur un certain rôle du mécanisme dit du « développement propre » dont on ne sait encore ce qu'il recouvre. Mais avant tout, les Européens et les autres signataires du protocole devront, à la fois, montrer qu'ils tiennent leurs engage-

ments pour eux-mêmes et que de telles politiques sont souhaitables également au Sud. Il faut donc, à la fois, tenir l'objectif annoncé à Kyoto, et si possible dès les années 2000 (engagement de Rio), ensuite en 2005 (étape intermédiaire du protocole de Kyoto), enfin pendant la première période d'engagement contraignant (2008-2012), et montrer que les politiques et mesures prises par les pays ou les acteurs locaux fonctionnent et ont des impacts intéressants. Alors, on pourra dire que «le développement durable deviendra désirable», selon le mot de Pierre Radanne. Et la prochaine négociation pourra s'ouvrir avec des chances d'adhésion de l'Inde et de la Chine.

Pour rendre une telle évolution désirable pour ces pays, les arguments peuvent porter sur l'amélioration des conditions de vie des populations; sur la préservation des ressources futures ou du patrimoine hérité; sur une modernité à dominante technologique ou, à l'inverse, sur l'accomplissement de l'esprit plutôt que sur la recherche de biens matériels. Si nécessaire, quelques pressions et arguments sonnants et trébuchants dans le cadre du commerce mondial pourront être employés, par exemple pour contrer des négociateurs de mauvaise foi comme l'Australie.

Mais le meilleur argument pour un gouvernement reste celui du « double-dividende » : aux réductions d'émissions de gaz à effet de serre s'ajoutent les gains pour l'économie ou pour l'emploi.

Une chance pour l'économie ?

Le discours économique a nettement dominé les débats précédant le sommet de Kyoto. Une fois reconnu le consensus des climatologues sur la réali-

té de l'effet de serre, l'unique question des gouvernements a été « combien ça coûte ? ». Ainsi, les quelques tribunes publiées dans la presse française [1] se sont généralement focalisées sur les mécanismes financiers comme les échanges de permis ou les crédits accordés aux investissements dans le Sud. Avec un leitmotiv: « payons le moins possible pour les réductions... »

Pourtant, la lutte contre les changements climatiques n'est ni un processus statique ni un jeu à somme nulle. Par exemple, le développement de

LISTE DES PAYS DE L'ANNEXE 1 DU PROTOCOLE DE RIO

PARTIE	Japon
Allemagne	Lettonie*
Australie	Liechtenstein
Autriche	Lituanie*
Belgique	Luxembourg
Bulgarie*	Monaco
Canada	Norvège
Communauté européenne	Nouvelle-Zélande
Croatie*	Pays-Bas
Danemark	Pologne*
Espagne	Portugal
Estonie*	République tchèque*
Etats-Unis d'Amérique	Roumanie*
Fédération de Russie*	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Finlande	Slovaquie*
France	Slovénie*
Grèce	Suède
Hongrie*	Suisse
Irlande	Ukraine*
Islande	
Italie	

* *Pays en transition vers une économie de marché*

A Paris aussi le vélo gagne du terrain.

l'automobile s'auto-entretient et s'emballe de lui même dans nos villes en chassant les autres modes de transport. Un simple signal économique, comme le prix, ne suffit pas à renverser la vapeur. A l'inverse, le développement des énergies renouvelables et la décentralisation des réseaux électriques peuvent accélérer l'évolution en cours qui voit le déclin de la grande production centralisée. Les décisions à prendre jouent en effet sur le rythme et l'ampleur de la croissance et sur le développement technologique.

Ainsi, une série d'exposés récemment présentés à l'Ademe devant un parterre d'industriels et de fonctionnaires a vu les organisateurs conclure qu'au fond, l'effet de Kyoto sera négligeable au regard des masses de carbone qui seront émises dans les

prochaines décennies. Une telle vision, exacte, il est vrai, à court terme, néglige le fait que le protocole sera forcément durci dans le temps en fonction des données scientifiques. Il néglige aussi l'effet d'entraînement d'une telle décision sur les échanges mondiaux et les développements technologiques.

Cette préoccupation du court terme et de l'économie n'est pourtant pas présente dans les discours aux Etats-Unis, royaume s'il en est des discours à dominante économique. Ainsi, le président Clinton dans les discours qui ont précédé Kyoto, insistait sur une vision d'avenir « technologique », où le changement climatique devient la nouvelle frontière des chercheurs et des industriels, avec comme gagnants désignés d'un côté une automobile ou un camion entière-

ment repensés, de l'autre les énergies renouvelables et solaires.

Loin de cette vision « moderniste », les pétroliers américains ont lancé une offensive grotesque contre le traité, menée avant Kyoto à la télévision et poursuivie actuellement au Sénat par le lobby contre la ratification du protocole. D'après les pétroliers, des millions d'emplois seraient menacés par une délocalisation massive vers la Chine et l'Inde. Ce lobby a été si massif que l'opinion publique américaine, méfiante vis-à-vis de ses industriels, a rejoint l'exécutif, favorable à un traité modéré. A l'arrivée, nous avons effectivement assisté à une défaite, au moins pour l'instant, des « lobbyistes pétroliers ». De leur côté, les industriels européens ne sont pas en reste, qui estiment « en avoir déjà beaucoup fait ». Par exemple, les industriels français soi-disant convertis à la protection de l'environnement écrivent en décembre dernier à Lionel Jospin pour lui demander, en gros, de ne rien faire de plus que les autres.

Le problème, c'est que chacun estime déjà en faire plus que l'autre et c'est là la meilleure recette pour ne rien faire, surtout lorsque les critères d'analyse varient.

Ainsi, l'Australie pense avoir beaucoup à perdre en accep-

tant une limitation de la consommation de charbon. Les Etats-Unis sentent la difficulté des changements qu'une réduction, même minime, des émissions leur occasionnera. Si l'on raisonne en ne regardant que les émissions par tête, ou encore le produit intérieur brut, de tels arguments semblent absurdes. Pourtant, la difficulté du changement est réelle pour ces pays parmi les plus « gaspilleurs » en énergie. Au Japon, les structures de décision traditionnelles n'envisagent pas de prendre des mesures et se sentent embarrassées par l'irruption quasi « révolutionnaire » du débat et des associations sur la scène publique. Quant aux pays en développement, ils estiment, comme l'exprime José Goldenberg, l'ancien ministre brésilien de l'environnement, soit avoir droit au développement, point final, soit que leurs progrès sont d'ores et déjà plus rapides que ceux des pays occidentaux. Seule l'Union européenne a accepté, parfois avec difficulté, de prendre en principe la tête du mouvement. Si l'Union a, en général, tiré le processus vers l'avant, c'est grâce à une opinion publique plutôt sensible aux arguments écologistes. De plus, les vertus économiques d'une bonne partie des solutions avancées rendent également le cheminement proposé

plus acceptable. On peut aussi noter que les entreprises du Vieux Continent ont mieux intégré le caractère inéluctable du cheminement vers moins de pollution et plus d'efficacité énergétique.

Où en est le double dividende ?

Une question centrale pour les pouvoirs publics est donc celle du coût global des mesures à prendre pour contrer le changement climatique. Car, bien entendu, 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.

Une des difficultés de la négociation tient notamment au fait que ce sont les entreprises et les consommateurs qui mettront en œuvre la convention. D'où ce côté manichéen du discours des pétroliers et charbonniers américains qui se borne à dénoncer le coût des mesures.

Cependant, les associations représentant les entreprises sont maintenant divisées. Des pétroliers (BP le premier mais aussi Elf) ont admis qu'une évolution était inévitable. Des entreprises se sont déclarées en faveur d'un traité: le gazier américain ENRON, les constructeurs AEG, Landys et Gyr ou Mercedes-Benz, les industriels de la cogénération ou des énergies renouvelables, les chemins de fer de nombreux pays, des réassureurs... Selon ces derniers, un traité ambitieux entre dans une stratégie collective de recherche du moindre coût.

Durant la négociation de Kyoto, l'existence de stratégies à « double dividende » a été admise très officiellement après avoir été incluse dans le consensus des scientifiques. Ce point a en effet été tranché par les ministres des principaux Etats de l'OCDE. De même, 2 000 économistes américains - dont six prix

Une question centrale pour les pouvoirs publics est donc celle du coût global des mesures à prendre pour contrer le changement climatique.

Nobel d'économie - rejoints par leurs collègues français, déclarent que : « 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 et que celles-ci pourraient être bénéfiques sur le long terme ». 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 permet. De nombreuses tentatives d'évaluation des coûts ont été menées par les économistes. Krause [2] synthétise les études effectuées dans les pays de l'OCDE et conclut qu'ils peuvent réduire leurs émissions de 50 % sur trente ou cinquante ans à bénéfice net pour leurs économies. Le même auteur estime qu'une réduction de 20 % à plus court terme est également possible à bénéfice net. Juste avant Kyoto, les services de la Maison Blanche ont simulé l'impact d'une stabilisation puis d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre aux Etats-Unis. Ces travaux, d'inspiration « top-down » concluent de façon sur-

prenante que de nombreuses industries bénéficieront des politiques de lutte contre l'effet de serre [3].

Enfin, le World Resource Institute (WRI) [4] de Washington a analysé les conséquences sur l'économie américaine de 162 simulations suivants 16 modèles différents. En particulier, cet institut a montré que les estimations les plus pessimistes correspondent dans les modèles 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 substitution ou à celle d'évaluation des dommages portés à l'environnement.

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

En ce qui concerne les coûts de transition, 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

de défaillances du marché. Cela signifie que des actions à « double dividende » ne s'engagent pas d'elles mêmes, le système économique n'envoyant 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 injustes. C'est le cas, par exemple, des éco-taxes qui tendent à faire payer le coût réel de la consommation d'énergie aux consommateurs ou, encore, des redevances sur la pollution des eaux.

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 rencontre s'apparentent de plus en plus à des arguments de court terme, souvent partisans. La lutte

La lutte contre l'effet de serre devient donc non seulement un impératif écologique mais aussi une nécessité économique.

contre l'effet de serre devient donc non seulement un impératif écologique mais aussi une nécessité économique.

Une fois ce principe admis, restent des divergences majeures entre industriels et associations. Les uns admettent désormais le double dividende, mais souvent seulement pour les actions passées. « Le potentiel économique est épuisé » répètent-ils. De leur côté, les associations acceptent les actions rentables comme un premier pas, mais estiment que « un point de PIB ici ne vaut pas la vie de millions de personnes au sud ». Selon elles, il faudra donc aller au-delà du double dividende. Aux pouvoirs publics et aux élus de prendre les décisions ambitieuses et solidaires qui s'imposent.

Le programme de 1998

Le programme pour 1998 est déjà assez chargé. En France, plusieurs choix semblent montrer qu'on va dans le bon sens. Ainsi, la relance annoncée de la maîtrise de l'énergie sur des objectifs ambitieux et avec des budgets en augmentation. De même, il était plus que temps que l'Etat renforce la Mission interministérielle à l'effet de

serre (MIES) même si on peut encore douter de la complète cohérence du dispositif entre les départements ministériels. Dans les deux cas, des comptes réguliers rendus à la représentation nationale donneraient une force au suivi des actions. Cependant, plusieurs sujets nécessitent des études conjointes et des débats aboutissant ou non à des consensus. Ceci permettrait d'aborder dans de bonnes conditions les échéances de Bonn (en juin) et de Buenos Aires (en novembre) mais aussi de réussir le protocole en France. Ainsi en est-il des « puits de carbone » qui devraient donner lieu, non seulement à des études scientifiques et technologiques, mais, aussi, à des débats sur l'usage des sols, sur le bois-énergie ou les bio-combustibles, avec les institutions et les professions agricoles, les collectivités, les acteurs de l'environnement. Il s'agit, en effet, de garantir des gains sur du très long terme, ce qui suppose des politiques bien assises.

De même, le débat en cours sur la limitation de l'incinération des déchets ménagers et sur le recyclage des déchets et la méthanisation peut être l'occasion de minimiser les émissions pour un coût faible. Enfin, la nouvelle génération d'accords volontaires à négocier avec l'industrie lourde mérite une réflexion sur les

potentiels accessibles mais, aussi, sur la structure des accords dans un cadre européen. Un audit extérieur, ouvert et permanent, devra ainsi nécessairement trouver sa place dans le dispositif pour qu'il soit crédible.

D'une manière générale, le suivi du plan annoncé en novembre dernier par le gouvernement Jospin pose en principe la maîtrise de l'énergie de préférence à la production supplémentaire. Il serait souhaitable qu'un ou des comités de suivi de ce plan voient le jour entre l'administration, les acteurs concernés comme les associations, les industriels et les collectivités locales. Pourquoi ne pas créer de tels comités dans chaque région, en prévoyant de rendre des comptes aux assemblées élues ? Cela permettrait de libérer des initiatives, de sensibiliser les Français sur le terrain, de trouver des thèmes de consensus large pour l'action. N'oublions pas que les mesures les plus efficaces ne viennent pas nécessairement des Etats. Ainsi, quand une collectivité comme Barcelone décide de méthaniser ses déchets au lieu de les incinérer, quand une ville comme Heidelberg passe au chauffage urbain en cogénération, quand des collectivités comme Autun ou Dôle choisissent le chauffa-

ge au bois, quand le Nord-Pas de-Calais multiplie l'offre de transports publics ou encore quand Nantes ou Freiburg en Brisgau adoptent des politiques de transport radicales en faveur du tramway et de la bicyclette, les résultats peuvent être plus spectaculaires, en proportion, que les politiques nationales. De même, avant une réforme institutionnelle importante visant à dépasser l'émiettement communal français (ne rêvons pas), un grand pas peut être accompli en se représentant l'avenir sur un schéma cohérent. C'est ce que demande la loi de Corinne Lepage sur la qualité de l'air, qui prévoit que les agglomérations doivent se doter de Plans de déplacement urbain. Pourquoi ne pas imaginer, de manière analogue, des « Schémas contre les changements climatiques » (SCC) dans les régions ?

Au niveau européen, la France doit se solidariser de la bulle européenne et réaffirmer ses engagements dans le nouveau périmètre du protocole. Les modifications apportées au texte initial des Européens, en particulier par l'inclusion de trois nouveaux gaz, sont compensées par l'abaissement de l'engagement collectif à seulement 8%. Certains voudraient remettre en cause l'engagement déjà faible du « zéro pour-cent » retenu pour la France

dans le cadre de la bulle européenne mais un tel cynisme risque de se payer cher si la bulle européenne ne tient plus [5]. Sans la solidarité de ses partenaires, la France se retrouverait alors avec un engagement de moins 8% dont se féliciteraient les associations, mais peut-être moins les milieux industriels... Dans tous les cas, pour l'action, c'est au niveau européen que beaucoup de mesures s'imposent. C'est ce que souhaite la présidence anglaise de l'Union, en particulier sur les transports (camionnettes...), la normalisation des appareils domestiques, etc. La France doit soutenir ces initiatives dès le prochain conseil des ministres européens conjoint « Transport-Environnement » de juin. Peut-être pourrait-on, enfin, ajouter au programme une limitation de vitesse dès la construction des camions et des automobiles.

Quant aux permis à polluer, ils n'ont d'intérêt économique que dans un cadre de réductions globalement fortes. Il s'agit, en effet, de minimiser les coûts du changement demandé par le traité. Le présent protocole, à - 5,2% par rapport à 1990, se situe à peu près au niveau zéro des émissions de 1995 pour l'ensemble des signataires des pays de l'annexe I. Les gains globaux à retirer des permis seront extrêmement faibles pour des

risques importants de tricherie (en ex-URSS notamment). Nous devons donc exiger de nos négociateurs qu'ils limitent les dégâts en refusant l'allocation gratuite des permis et en encadrant fermement le principe.

Note

(*) • CAN : Climate Action Network regroupe la plupart des organisations non gouvernementales qui suivent le processus de la Convention climat. Représentant européen : le Climate Network Europe, 44, rue du Taciturne, B 1000 Bruxelles, Belgique, tél. 32 2231 0180, e mail canron @ gn.apc.org

Bibliographie

[1] • Annales des Mines, *Responsabilité & Environnement* n° 8 octobre 1997

[2] • Florentin Krause, "Cutting Carbon emissions : burden or benefit, the impact of energy taxes and regulatory reform on Climate, Jobs and Growth, IPSEP 1995. IPSEP, 7627 Leviton Ave. Le Cerrito, CAO 4530 USA, tél.: (510) 525 7530, fax : (510) 525 4446.

[3] • Economic effects of global Climate Change Policies, Results of the research efforts of the Interagency Analytical Team, Juin 1997.

[4] • "The cost of Climate Protection, a guide for the perplexed", Robert Repetto et Duncan Austin, World Resource Institute, juillet 1997. World Resource Institute, 1709 New-York Avenue NW, Washington DC 20006, tél. : (202) 662 2554, fax : (202) 638 0036.

[5] • "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, tél. 01 39 24 24 24.