



Climat : un dossier chaud

Anil AGARWAL et Sunita NARAIN*

Le prochain round de négociations sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre s'annonce plus que serré, si l'on en juge par le nombre de litiges en suspens sur ce dossier de l'écologie politique. C'est à Buenos Aires, en Argentine, qu'il se jouera du 2 au 13 novembre. Malgré une première ébauche de consensus, formalisée par le protocole de Kyoto signé au Japon en décembre dernier, les divisions restent grandes entre les Etats-Unis, soucieux de différer leur ajustement énergétique, l'Europe qui, bien que tardant à réaliser le sien, s'affiche plus volontariste, et les pays en développement, qui refusent de sacrifier leur croissance économique à la réduction d'un risque climatique dont ils ne s'estiment pas responsables.

Effet de serre : la grande foire

Le protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone dans les pays industrialisés est désormais moins perçu comme une convention sur l'environnement que comme un des accords commerciaux majeurs de ce siècle. Devant l'énormité des enjeux, les pays en développement, l'Inde et la Chine en particulier, ont tout intérêt à en étudier les implications plutôt que de céder aux pressions occidentales ayant pour but d'obtenir leur adhésion.

Ce texte, signé en décembre 1997, confirme la détermination de la communauté mondiale à porter un coup d'arrêt aux changements climatiques causés par l'action de l'homme. Les pays en développement sont concernés au premier chef puisque, selon le groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), ils sont deux fois plus vulnérables que les pays industrialisés aux conséquences des changements climatiques.

Si de nombreux observateurs, occidentaux surtout, ont disserté sur l'inefficacité probable du protocole, il convient aussi de souligner qu'il néglige les intérêts à long terme des pays en développement. Selon le protocole, les pays industrialisés devront, entre 2008 et 2012, avoir réduit leurs émissions de dioxyde de carbone d'au moins 5 % par rapport à leurs niveaux de 1990. Le problème est que le respect de cette clause a été assimilé à une sorte de loterie, où les pays qui se sont engagés sur un taux de

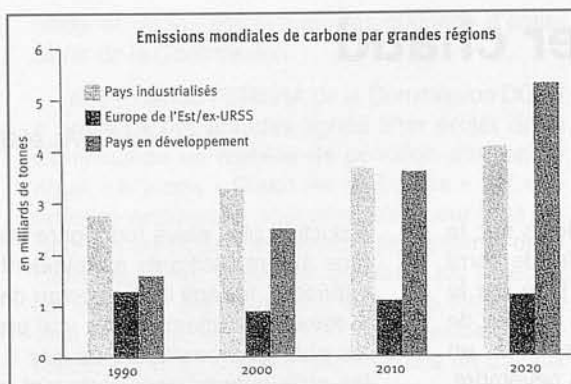
réduction plus élevé font figure de beaux joueurs face aux récalcitrants qui plaident pour des taux inférieurs. Il s'agit là d'un écran de fumée destiné à détourner l'attention : le vrai problème est que les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre, les pays industrialisés, pourront continuer à polluer grâce à des subtilités comptables leur permettant de tenir leurs engagements sans pour autant réduire leurs émissions.

Le système repose en effet sur une année de référence, qui détermine le quota de gaz à effet de serre pouvant être émis par chaque pays. Celui qui n'en utilise pas la totalité peut vendre son excédent à un autre pays. Des estimations de départ élevées donnent à certains pays un avantage leur permettant de remettre leurs engagements à plus tard. Ce mécanisme a un effet pervers : il incite les pays en développement, qui n'ont pour l'instant pas intégré le protocole, à augmenter au plus vite leurs taux d'émissions. C'est peut être l'aspect le plus négatif du protocole. Car ceux qui ont adopté des technologies énergétiques moins polluantes auront des difficultés à réduire leurs émissions lorsque les années de référence seront fixées, et cela leur coûtera encore plus cher. A l'inverse, les pays qui continuent d'utiliser des technologies et des combustibles très polluants y parviendront avec une relative facilité, ce qui leur vaudra un satisfecit mondial.

Quelle coopération Nord-Sud ?

Malgré cela, le Nord met une pression énorme sur les pays en développement pour qu'ils adhèrent au protocole. Le vice-président américain Al Gore l'avait dit on ne peut plus clairement à Kyoto : « *Nous ne pouvons signer un accord sans la participation substantielle de grands pays en développement.* » Ainsi, l'article 12 du protocole encourage ostensiblement la coopération Nord-Sud en instituant un mécanisme de développement propre (CDM) qui invite les pays industrialisés à investir dans des technologies non polluantes au Sud. Sa finalité n'est cependant pas de prêter main-forte à ce dernier, mais d'aider les pays industrialisés à réduire leurs émissions, comme ils s'y sont engagés. Car, en échange d'investissements dans des programmes non polluants, les pays en développement vendent aux pays industrialisés et à des entreprises privées des unités dites de « réduction certifiée », qui pourront figurer comme crédits dans les bilans comptables du protocole.

(*) Centre pour la science et l'environnement, New Delhi, Inde.



Source : National Energy Information Center (Etats-Unis).

Le CDM fourmille de manquements à la morale et d'erreurs économiques. Le rôle des pays en développement dans la lutte contre le changement climatique doit-il se borner à aider les pays développés à tenir leurs engagements ? Selon ce scénario, les pays industrialisés investissent dans des projets au Sud, sans rien changer à l'intérieur de leurs frontières.

Ce système permet au Nord d'acheter la participation du Sud. Mais à quel prix ? Le Nord a tout intérêt à maintenir le coût de ces unités aussi bas que possible. L'administration américaine, par exemple, propose de payer les crédits d'émission au prix dérisoire de 14 à 23 dollars la tonne, quand le coût d'un programme de réduction des émissions aux Etats-Unis tournerait autour de 125 dollars la tonne. Le CDM vise en fait à garantir au Nord un vaste choix de projets au plus bas prix dans le Sud. Ce qui amènera les Etats en développement à se concurrencer pour proposer aux pays industrialisés les projets d'investissement les moins coûteux et les plus rentables. Une chose est claire : le changement climatique a quitté la sphère de l'environnement pour entrer dans celle de l'argent. L'essentiel est de commercer sans restriction et sans se soucier de l'épineuse question des droits de propriété des pauvres.

Incitation au gaspillage

Supposons maintenant que ce système donne des résultats à court terme et que les pays en développement s'orientent réellement vers des technologies énergétiques plus efficaces. Une vision à plus long terme pose alors d'autres problèmes : plus les pays en développement seront performants, moins les pays industrialisés trouveront un avantage économique à y investir. Il reviendra finalement moins cher pour le Nord d'investir chez lui. Et si la menace de réchauffement planétaire persiste – ce qui se produira dans la mesure où les pays industrialisés n'auront pris aucune mesure chez eux –, les pays en développement feront alors l'objet de pressions pour réduire à nouveau leurs émissions de dioxyde de carbone, mais cette fois seuls et à un coût

plus élevé. Quelle forme de coopération institutionnelle se mettra-t-elle alors en place ?

Le CDM reste muet sur ce point. Il laisse en suspens l'avenir de la coopération Nord-Sud en matière de changement.

Pire encore, il incite les générations actuelles des pays en développement à négliger le contrôle des émissions au détriment des générations futures qui devront en supporter le fardeau financier. Autre question : comment déterminer si l'introduction dans un pays en développement, d'une technologie plus rentable sur le plan énergétique vise à réduire les émissions de dioxyde de carbone ou seulement à satisfaire des industriels nationaux ou étranger en quête de compétitivité ?

En novembre, à Buenos Aires une conférence des Etats, parties du protocole doit préciser les principes de ces échanges d'émissions. Elle pourrait offrir l'occasion de faire un pas en matière de préservation de l'environnement, en proclamant le principe de « droits égaux per capita », qui reconnaîtrait le droit de chaque individu à émettre la même quantité de gaz à effet de serre. Une telle initiative ne serait pas seulement juste, elle permettrait aussi de se rapprocher de l'objectif final de la convention-cadre sur le changement climatique (à l'origine du protocole de Kyoto) : la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Une approche équitable s'avérerait infiniment plus efficace que l'ingénieuse stratégie comptable mise en place par le protocole.

Les discussions de Buenos Aires devront aussi prendre en compte la rapidité avec laquelle des pays du Sud se développent. Si ceux-ci adhèrent au protocole, ils se verront allouer des quotas d'émissions. On peut néanmoins douter qu'ils puissent les utiliser pleinement dans un proche avenir. Une solution équitable et préservant l'environnement consisterait à les laisser exploiter ultérieurement la part de quota inutilisée, à mesure que leurs économies prendront leur essor. Cette disposition les inciterait à se diriger immédiatement vers un développement peu polluant, au lieu de seulement aider les pays industrialisés à atteindre leurs objectifs.

Un tel contexte contribuerait à créer un marché mondial pour les technologies solaires occidentales – d'abord dans les pays en développement, ensuite dans les pays industrialisés – qui donnerait un élan à l'adoption, à l'échelle de la planète, de technologies à taux zéro de pollution. Plus vite ces technologies envahiront le secteur de l'énergie, plus vite le monde sera en mesure d'éviter la menace des changements climatiques. Alors, les pays en développement auront apporté leur « participation substantielle », pour reprendre la formule du vice-président des Etats-Unis.

(Le Courrier de l'UNESCO, octobre 1998)