A propos des négociations internationales sur les changements climatiques

Sur le thème des changements climatiques consécutifs à un accroissement de l'effet de serre autour de la planète, les scientifiques ont un pouvoir considérable. Ce n'est qu'à travers leurs propos que nous connaissons le phénomène, c'est eux qui nous ont alertés, sans eux nous n'en parlerions pas. La situation est ici très différente de celle que l'on rencontre pour la plupart des problèmes de pollution.

Voyons donc quels sont les plus récents messages des scientifiques.

Nous les trouvons dans le second rapport du GIEC (Groupe intergouvernemental des experts sur le climat) qui a été approuvé en décembre 1995 et que la très grande majorité des Etats signataires de la convention de Rio sur les changements climatiques a salué en juillet 1996 comme la référence la plus crédible pour la poursuite de ses travaux (cf. Déclaration ministérielle dite « de Genève »). Ces messages se résument comme suit :

– il y a un faisceau d'indices qui confirme l'influence de l'homme sur le climat ;

– il existe encore beaucoup d'incertitude sur l'ampleur du phénomène et sur ses impacts régionaux mais ceci ne doit pas nous empêcher d'agir car lorsque l'information sera plus précise, il sera trop tard pour réagir parce que nous sommes en présence d'un système à forte inertie (l'écosystème et nos sociétés) ;

– le phénomène des émissions de gaz à effet de serre est cumulatif ; ce qui compte c'est la concentration dans l'atmosphère des gaz cumulés sachant que certains comme le gaz carbonique ont une longue durée de vie (plus d'un siècle).

Il en résulte que plus on tardera à agir plus l'action devra être vigoureuse.

– aucun seuil critique de concentration dans l'atmosphère n'est indiqué. Plusieurs niveaux de stabilisation de la concentration ont été étudiés ainsi que des scénarios d'émissions compatibles avec ces niveaux de stabilisation. Si l'on considère une stabilisation à 550 ppm (cm^3 par m^3 d'air) pour le CO_2, chiffre pris en considération par l'Union Européenne, les scientifiques nous expliquent que pour atteindre cet objectif, il faudrait que vers la fin du prochain siècle, les émissions totales de CO_2 sur la planète (y compris celles qui résultent de la déforestation) reviennent au niveau qu'elles avaient en 1990. Compte tenu de la croissance inévitable des pays en développement, on voit tout de suite l'ampleur de l'effort que doivent faire les pays développés.

Examinons maintenant les négociations internationales.

Il y a trois grandes étapes dans ces négociations :

1992 : Convention-cadre de Rio signée par près de 160 pays et par laquelle les pays développés se sont engagés à ramener en l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990 et à aider les pays en développement à prendre part à la lutte contre les changements climatiques.

1995 : Mandat de Berlin par lequel les pays développés ont décidé de regarder au-delà de l'an 2000 et de se fixer des objectifs quantifiés de limitation ou de réduction des émissions à respecter à certaines échéances (2005, 2010, 2020) et de définir des politiques et mesures pour y parvenir.

1997 : Protocole de Kyoto qui indiquera ces objectifs quantifiés, ces échéances et ces politiques et mesures.

Dans tout cela, les pays en développement n'ont pas à prendre l'engagement de respecter des objectifs ni de mettre en œuvre des politiques et mesures. Ils s'engagent seulement à suivre leurs émissions de gaz à effet de serre et à élaborer des programmes nationaux de prévention et d'adaptation au changement climatique.

Le contexte de la négociation est dominé par les préoccupations économiques des parties en présence, qu'elles soient de l'annexe I à la Convention (pays développés) ou hors annexe I (pays en développement). Plus précisément, on observe que chaque partie est très attentive aux aspects suivants :

– ne pas ralentir sa croissance, soit par crainte du chômage, soit par volonté de se développer ;

– éviter des distorsions de concurrence qui handicaperaient son industrie ;

– ne pas rompre avec sa culture dominante, c'est-à-dire ne pas changer son mode de vie. Ceci veut dire que certaines mesures sont inacceptables pour certains pays (ex : le nucléaire dans le nord de l'Europe, la taxation de l'essence aux USA).

La conséquence de cela est qu'il y a un fossé entre ce que les scientifiques suggèrent de faire et

ce que les parties à la négociation sont disposées à faire, si tant est qu'on le sache.

La négociation fait apparaître cinq groupes principaux dont on peut résumer schématiquement les positions comme suit :

• Pays en développement dont la Chine (rôle de leader) :

– pas d'engagement d'objectif, ni de politique et mesures ;

– rappel du besoin d'aide de la part des pays développés : transferts technologiques, financements ;

– pression exercée sur les pays développés pour qu'ils se fixent des objectifs ambitieux et à échéance rapprochée afin de prouver leur bonne volonté.

• Pays producteurs de combustibles fossiles (pétrole et gaz surtout) :

– n'acceptent pas la perspective d'une réduction de leur marché, soulignent les incertitudes des scientifiques et suggèrent que l'on attende d'en savoir plus pour prendre des mesures.

• USA + Canada + Australie :

– des objectifs quantifiés d'émissions juridiquement contraignants sont nécessaires, portant sur des périodes (budgets d'émissions) et non des dates, surtout si elles sont à court terme. Seuls des objectifs à moyen ou long terme sont réalistes ;

– aucun chiffre n'est avancé pour ce qui les concerne ;

– en matière de politiques et mesures : rien d'obligatoire. Préférence nette pour les engagements volontaires de firmes ou de secteurs de l'économie ;

– réalisme et flexibilité maximum dans le temps et dans l'espace doivent être les principes à respecter de façon à appliquer les mesures les plus rentables économiquement, ce qui conduit à privilégier deux démarches :

- mise en œuvre conjointe débouchant sur des crédits d'émission,

- marché de droits d'émissions entre parties ou entre firmes, ou entre parties et firmes avec possibilité de mise en réserve et d'emprunt.

Les USA ont proposé un projet de protocole sur ces bases : pression sur les pays en développement pour qu'ils prennent des engagements et participent activement à l'effort général.

• Union Européenne (UE)

Du Conseil Environnement du 3 mars 1997, est résultée une prise de position importante.

En voici l'essentiel :

– l'UE a proposé que tous les pays de l'annexe I séparément ou en se groupant réduisent de 15 % en 2010 par rapport à 1990 leurs émissions globales de CO_2, NH_4, N_2O ;

– elle a ainsi implicitement renoncé à une différenciation d'objectifs entre parties de l'annexe I pour 2010 mais a demandé que l'on étudie une formule de différenciation pour au-delà mais sans précision ;

– elle a admis le principe d'un objectif intermédiaire pour 2005 mais sans l'indiquer ;

– elle a affirmé le principe de la « bulle européenne », c'est-à-dire que l'engagement vaudrait pour l'Union prise comme un tout ;

– elle a néanmoins indiqué un partage interne de l'effort entre membres de l'Union (partage plus politique que technique), par exemple : – 30 % pour le Luxembourg, + 40 % pour le Portugal, 0 % pour la France, – 25 % pour l'Allemagne, – 10 % pour le Royaume-Uni.

Cela ne fait pas – 15 % mais – 10 %. L'Union Européenne s'engage à rechercher des politiques et mesures complémentaires pour atteindre les – 15 % ;

– elle a souligné que ces chiffres correspondent à une position de négociation (et non un engagement unilatéral) supposant un effort analogue de la part des autres parties de l'annexe I ;

– elle a demandé que les objectifs quantifiés indiqués au Protocole soient subordonnés à un accord de la Conférence des parties sur l'introduction dans le Protocole de politiques et mesures dont certaines seraient juridiquement contraignantes afin d'éviter des distorsions de concurrence et garantir un minimum d'efficacité ;

– elle a présenté un projet de Protocole contenant une liste de politiques et mesures à la fois très complète mais peu précise.

Dans tout cela, la France a défendu 3 principes : réalisme, efficacité, équité.

Elle a exercé une influence incontestable, elle a été l'intermédiaire entre les pays du Nord de l'Europe et ceux du Sud.

Elle a obtenu satisfaction sur plusieurs points :

– sur l'application du principe de la bulle européenne ;

– sur la différenciation interne ;

– partiellement sur l'approche tous gaz ;

– sur l'affirmation de la subordination des objectifs quantifiés à certaines politiques et mesures obligatoires à inscrire dans le Protocole.

En revanche, elle n'a obtenu gain de cause que très partiellement sur la différenciation externe à la bulle européenne puisque seul le principe a été admis de faire une étude méthodologique pour après l'horizon 2010.

• Japon

– il est fortement partisan d'objectifs quantifiés différenciés et a fait des propositions de méthode de différenciation ;

– il n'a indiqué aucun chiffre pour ce qui la concerne ;

– il est réticent à l'égard de politiques et mesures obligatoires ;

– il est soucieux de ne pas porter la responsabilité d'un échec à Kyoto et multiplie les contacts.

Que va-t-il se passer d'ici la réunion de Kyoto qui se tiendra en décembre 1997 ? Il est difficile de répondre à cette question car une négociation comporte toujours une part d'imprévisible. On ne peut donc faire que des pronostics.

Pour ce qui concerne l'Union Européenne, il est peu probable qu'elle aille beaucoup plus loin que la proposition faite par elle et évoquée ci-dessus. Sans doute, va-t-elle tenter de préciser les politiques et mesures dont elle demande l'inscription au Protocole, étudier la possibilité de proposer un objectif pour 2005, réfléchir à l'attitude à avoir devant la forte pression exercée par les Etats-Unis en faveur des permis négociables d'émissions mais il est improbable qu'elle aboutisse à des conclusions précises. Peut-être va-t-elle se rapprocher des pays en développement pour pousser les Américains à s'engager sur des objectifs qui soient acceptables, c'est-à-dire suffisamment ambitieux.

Pour ce qui est des Etats-Unis, ils vont continuer leur campagne active en faveur de la mise en œuvre conjointe et des permis négociables et tout faire pour que le Protocole reconnaisse ces deux approches et en définisse les grandes règles. Ce sera difficile car la plupart des pays en développement y sont hostiles et que le Japon et l'Union Européenne jugent le temps trop court pour inclure les dispositions opérationnelles dans le Protocole. Les Américains menaceront sans doute de ne pas signer le Protocole si rien n'est dit sur ce sujet.

Pour ce qui concerne le Japon, il va multiplier les contacts afin d'aider à la recherche de compromis et faire pression en faveur d'une certaine forme de différenciation entre parties de l'annexe I.

La France doit évidemment être attentive à tout cela et très active dans les négociations surtout au sein de la bulle européenne. Elle doit veiller tout particulièrement à ce que la différenciation interne à l'Union Européenne qu'elle a obtenue ne soit pas remise en cause par exemple par la mise en place d'une différenciation externe ou par une certaine conception des permis négociables. Elle doit donc se pencher avec beaucoup d'attention sur cette question des permis négociables et définir sa stratégie à leur sujet.

Elle doit également réfléchir à la façon dont elle pourrait respecter l'objectif qu'elle a accepté au sein de l'Union Européenne d'avoir en 2010 les mêmes émissions qu'en 1990 pour l'ensemble des trois gaz : gaz carbonique, méthane, protoxyde d'azote et ceci malgré la croissance économique et l'augmentation de population escomptées.

Pour terminer, il est important d'avoir en tête quelques chiffres qui permettent de situer la France vis-à-vis de ses partenaires à la négociation, notamment en termes d'efforts à réaliser.

• La part qui est prise par chaque pays dans le problème mondial de l'effet de serre est très variable.

Si, par exemple, on considère le total des émissions de CO_2 liées à l'énergie des pays de l'OCDE non corrigées du climat (chiffres provisoires de l'Agence Internationale de l'Energie - AIE) pour 1995, on trouve les chiffres suivants :

– France : 97 millions de T de C ;
– UE : 869 millions de T de C ;
– USA : 1 427 millions de T de C ;
– Japon : 315 millions de T de C.

Les Etats-Unis « pèsent » comme plus de dix fois la France et le Japon trois fois.

• Les situations de départ sont très différentes d'un pays à l'autre et donc les possibilités d'action (techniques, politiques, économiques) très inégales. Par exemple, pour les émissions de CO_2 par habitant et par an en 1995 :

– France : 1,7 T de C par habitant par an ;
– UE : 2,3 T de C par habitant par an ;
– USA : 5,4 T de C par habitant par an ;
– Canada : 4,3 T de C par habitant par an ;
– Japon : 2,5 T de C par habitant par an.

Les Etats-Unis émettent par habitant trois fois plus que la France.

• Il y a de fortes différences entre les discours et les comportements. Comparons par exemple les évolutions des émissions totales de CO_2 de 90 à 95.

– France : – 6,6 % ;
– UE : – 1,1 % ;
– USA : + 6,9 % ;
– Canada : + 9,5 % ;
– Japon : + 8,1 % ;
– Danemark : + 17,0 % ;
– Autriche : – 3,4 % ;
– Belgique : + 10,1 % ;
– Pays-Bas : + 13,0 %.

On observe que la France est sur la bonne tendance alors qu'un pays comme le Danemark qui donne volontiers des leçons pour être ambitieux sur les objectifs est sur une mauvaise pente. On voit mal comment les USA, le Canada et le Japon vont respecter leur engagement de ramener en l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990. Certes, il ne s'agit ici que du CO_2 et il y a encore cinq ans entre 1995 et 2000 mais le point à mi-parcours est néanmoins intéressant.

(Le développement durable - Les enjeux de la 19e session extraordinaire de l'assemblée générale des Nations Unies)