

L'après-Kyoto risque d'être très libéral...

mardi 3 avril 2007, par [TANURO Daniel](#) (Date de rédaction antérieure : février 2007).

Sommaire

- [Retour sur un Protocole \(...\)](#)
- [Vers un accord moins rigide](#)
- [Le rapport Stern, un jalon](#)
- [Un projet politique global](#)
- [La loi de la valeur en panne](#)
- [Schwarzenegger prépare l'après](#)

Les éléments du rapprochement entre partisans et adversaires de Kyoto dans le monde impérialiste sont en train de se dégager petit à petit. D'une part, l'Union Européenne a repris à son compte la plupart des dispositifs néolibéraux avancés originellement par Washington ; d'autre part, toute une série de signaux outre-Atlantique montrent que les Etats-Unis finiront par se ranger à l'idée d'objectifs de réduction chiffrés, assortis d'un calendrier de mise en œuvre.

Retour sur un Protocole hybride

Signé en 1997, le Protocole de Kyoto est très insuffisant et comporte un certain nombre d'aspects pervers, tout en présentant aussi certains aspects positifs. Saisir cette réalité hybride est important pour comprendre les évolutions en cours.

Les insuffisances du Protocole sont bien connues :

- les 5,2% de réduction des émissions que les pays développés se sont engagés à réaliser au cours de la période 2008-2012 ne constituent qu'un minuscule premier pas ;

- même si le Protocole était intégralement respecté par tous ceux qui l'ont ratifié, la non-ratification australo-étasunienne impliquerait une réduction effective de 1,7% à peine pour les pays industrialisés dans leur ensemble [1] ;

- Kyoto est truffé de tour de passe-passe conçus pour atténuer l'effort à fournir : les trois « mécanismes flexibles » permettent aux grandes entreprises des pays développés et aux Etats qui les hébergent de remplacer une partie des efforts à réaliser par des investissements dans les pays du Sud ou de l'Est, ou d'acquérir des droits d'émission sur le marché mondial [2]. Certains de ces droits - en particulier ceux qui correspondent aux fameuses masses d'« air chaud russe » [3], ou aux « puits de carbone » (voir ci-dessous) - ne correspondent à aucun effort de réduction structurelle ;

- En particulier, dans le cas d'une distribution gratuite des quotas d'émission aux grandes entreprises incluses dans les plans de réduction, la porte est ouverte à de multiples arrangements, résultant de la complicité des gouvernements et des administrations avec le patronat (au nom de la compétitivité). Présenté comme le modèle à suivre, le système européen d'échange des droits fournit un exemple des fraudes possibles et de leurs implications : pour la première année du système, les autorités ont distribué des droits pour 1848,6 millions de tonnes de CO₂, alors que les émissions des

11.500 entreprises concernées n'ont été que de 1785 millions de tonnes. Les entreprises ont donc pu vendre des droits à concurrence de 63 millions de tonnes. A lui seul, le secteur britannique de l'électricité a ainsi réalisé un bénéfice de 800 millions de livres sterling [4].

Les principaux effets pervers de Kyoto sont les suivants :

- Kyoto considère comme équivalentes les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, d'une part, et les séquestrations de CO₂ d'autre part. Or, seules les réductions d'émission offrent une réponse vraiment structurelle à la hausse de l'effet de serre. La plupart des formes de séquestration - l'absorption par les écosystèmes (ce qu'on appelle les « puits » de carbone : forêts, sols et océans) et la capture du CO₂ au niveau des centrales électriques (avec stockage ultérieur du gaz dans certaines formations géologiques, par exemple) - ne sont au mieux que des parades temporaires, des moyens de gagner du temps [5] ;

- Le Mécanisme de développement propre (MDP) et la Mise en œuvre conjointe (MOC) dégagent une forte odeur néocoloniale puisqu'ils permettent au Nord de mettre le grappin sur les moyens les plus simples et les moins coûteux de réduire les émissions. Ce dispositif a pour conséquences 1°) de réduire le coût du carbone sur le marché, donc d'inciter les pays développés à acheter des droits plutôt qu'à réduire leurs émissions ; 2°) d'handicaper la capacité future des pays en développement de réduire leurs émissions, lorsque les négociations internationales les y contraindront ;

- La répartition entre les nations de quotas d'émissions correspondant aux volumes de gaz à effet de serre dégagés en 1990 (moins les efforts de réductions adoptés), équivaut en fait à une distribution de droits semi-permanents de propriété sur des fractions de l'atmosphère. Cette distribution entérine l'inégalité de développement Nord-Sud et est contraire à la définition de l'air comme bien commun ;

- Kyoto ne prévoit pas de prendre en compte les efforts que de grands pays en développement réaliseraient dès maintenant, pour anticiper sur leurs responsabilités à venir, lorsqu'ils seront soumis à engagement. Ce défaut du protocole fournit aux classes dominantes de ces pays un prétexte commode pour brûler des combustibles fossiles le plus longtemps possible ;

- Les émissions du transport maritime et aérien ne sont pas comptabilisées.

Cependant, certains aspects positifs du Protocole ne peuvent être négligés :

- Le Protocole est fondé sur la notion de « responsabilité commune mais différenciée » : toutes les nations sont concernées, mais les pays développés, puisqu'ils sont responsables à 75% du problème, doivent porter l'essentiel de l'effort et transférer des technologies aux pays en développement ;

- La réduction d'émissions est chiffrée et liée à des échéances : chaque pays se voit attribuer un objectif à réaliser au cours d'une période d'engagement ;

- Les mécanismes de flexibilité ne peuvent être utilisés qu'en « complément » des mesures domestiques [6]. De plus, les investissements dans l'énergie nucléaire ne sont pas éligibles dans le cadre du MDP. Quant aux projets de MDP forestiers, les pays développés ne peuvent y avoir recours que dans une mesure limitée ;

- Des sanctions sont prévues. Un pays qui ne respecterait pas son objectif de réduction verrait celui-ci reporté sur la période suivante, avec une pénalisation de 30%. De plus, ce pays ne pourrait plus avoir recours à l'achat de droits d'émission.

Vers un accord moins rigide

Les défenseurs du Protocole espèrent que celui-ci ne fait qu'amorcer un mouvement à amplifier. Il est vrai que des choses sont en train de bouger. Plusieurs pays européens ont annoncé leur intention, à terme, de réduire leurs émissions de façon très importante. Il convient toutefois de faire la part des choses entre les déclarations pour la galerie et les politiques effectivement mises en œuvre. L'Union Européenne, par exemple, a dit sa volonté de maintenir le réchauffement au-dessous de 2°C. Mais les 25 chefs d'Etat et de gouvernement, lors de leur conseil de mars 2005, n'ont pas adopté l'objectif correspondant de 60 à 80% de réduction des émissions en 2050 (pourtant suggéré par les ministres de l'environnement). Le communiqué du Conseil a éludé tout engagement ferme : il « *convient d'envisager* » 15 à 30% de réduction d'ici 2020. Encore cette fourchette devra-t-elle faire l'objet d'un examen « *sur les conditions dans lesquelles l'objectif peut être atteint, y compris la question des coûts et des bénéfices* ».

En réalité, les pays développés ne parviennent pas à respecter Kyoto : le Canada est 30% au-dessus de son objectif, l'Italie est à peine mieux placée, les émissions de l'Espagne explosent [7]. La Grande-Bretagne descendra au-dessous de son plafond, mais grâce à la conversion du charbon au gaz : au-delà, les choses sérieuses commenceront... Même diagnostic pour l'Allemagne : le fait qu'elle soit en passe de réaliser ses engagements (grâce au démantèlement de l'industrie à l'Est !) n'a pas empêché la fédération patronale BDI de claquer la porte des négociations sur le plan national d'allocation des émissions. Au Danemark, malgré le boom dans l'éolien, le plan serait en retrait de 21% sur le quota national [8]. Etc.

Un simple prolongement de Kyoto avec resserrement des quotas semble donc fort peu probable. C'est pourquoi l'UE, en 2005, a dit sa « *ferme volonté d'imprimer un nouvel élan aux négociations internationales* » et « *d'obtenir la coopération la plus large de tous les pays* », notamment « *les grands pays consommateurs d'énergie, y compris ceux appartenant aux pays émergents et en développement* ». On va bien vers un nouvel accord, débarrassé de certaines « rigidités » de Kyoto. Un accord dans lequel la participation des grands pays en développement changera « *les conditions en termes de coûts et de bénéfices* », pour reprendre les termes du conseil... Le « dialogue de Gleneagles sur le changement climatique, l'énergie propre et le développement soutenable », doit être vu dans ce cadre. Lancé lors du sommet du G8 en Ecosse et regroupant les 20 pays qui ont la plus grande consommation d'énergie, ce n'est évidemment pas par hasard que ce dialogue a pour but de « *discuter informellement d'idées innovantes* », en-dehors du cadre officiel de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique.

Le rapport Stern, un jalon

Comme expliqué par ailleurs (« *Lutte pour le climat et stratégie anticapitaliste* »), le rapport Stern sur les impacts économiques du changement climatique semble constituer un jalon important sur la voie d'un nouvel accord global. Ceci justifie d'y accorder un peu d'attention. On retiendra les points suivants :

1°) Contrairement à d'autres économistes, Sir Nicholas Stern n'ergote pas sur l'analyse des climatologues : « *Le changement climatique est une affaire sérieuse et urgente. (...) Le niveau de 550 ppmv CO₂eq pourrait être atteint dès 2035. A ce niveau, il y a au moins 77% de probabilité - et peut-être 99%, selon les modèles - que la hausse moyenne de la température du globe dépassera les 2°C. Si rien n'est fait, le stock de gaz à effet de serre pourrait tripler d'ici la fin du siècle, donnant au moins 50% de risque que la hausse dépassera 5°C au cours des décennies suivantes* ». Etc... Les conséquences sociales et écologiques sont examinées en détail.

2°) L'évaluation de la facture du réchauffement est nettement plus élevée que dans d'autres publications. Selon Stern, le scénario « *business as usual* » pourrait réduire jusqu'à 20% la consommation moyenne par tête d'ici la fin du XXII^e siècle. Ce chiffre choc s'explique par les facteurs suivants :

- le rapport inclut non seulement les coûts économiques proprement dits (5% de réduction du PIB/personne) mais aussi une évaluation monétaire des impacts sur la santé (le nombre de victimes...) ainsi que sur l'environnement ;
- il est tenu compte du fait que le réchauffement pourrait accélérer le réchauffement (par exemple si la fonte du permafrost dégageait brusquement de grandes quantités de méthane, gaz à effet de serre puissant) ;
- le taux d'actualisation employé pour évaluer le coût des dégâts est environ deux fois plus bas que le taux habituel (pour concrétiser la solidarité intergénérationnelle, on accorde aux dégâts futurs un coût plus élevé que dans les autres études de ce type) ;
- enfin, Stern et ses collaborateurs ont appelé l'éthique à la rescousse pour corriger le fait que, d'un strict point de vue comptable, les dégâts dans les pays du Sud ne coûtent pas cher (ils sont évalués à partir de la « disponibilité des victimes à payer », qui varie évidemment en fonction du revenu)...

3°) Stern compare la facture du réchauffement au coût de la mitigation et de l'adaptation. Ce coût dépend évidemment du niveau de stabilisation choisi pour la concentration en gaz à effet de serre. Au lieu d'une stabilisation à 450 ppmv, le rapport opte pour 550 ppmv. Ce choix augmente sensiblement le danger [9] mais les auteurs, soudain, changent de ton : « *La leçon ici est d'éviter d'en faire trop, trop vite (...). Par exemple, une grande incertitude demeure quant aux coûts de réductions très importantes. Creuser jusqu'à des réductions d'émissions de 60 ou 80% ou plus requerra des progrès dans la réduction des émissions de processus industriels, de l'aviation, et d'un certain nombre de domaines où il est difficile pour le moment d'envisager des approches effectives en termes de coûts* » [10].

La stabilisation à 550 ppmv coûterait 1% du PIB mondial et celle à 450 ppmv trois fois plus. Face à des dégâts estimés à 20% du PIB, une stabilisation à 450 ppmv resterait malgré tout « rentable » (selon la logique coût-bénéfice du rapport). Pourquoi est-elle écartée ? Parce que le surcoût serait supporté par « *des processus industriels, l'aviation et un certain nombre de domaines* »... qui concernent davantage les économies développées. Il est difficile d'écarter l'idée que ce choix est en relation avec l'appréciation faite par ailleurs que, jusqu'à 3°C de hausse de la température, les effets du réchauffement seront plutôt positifs dans ces pays. Les effets négatifs se concentreront surtout dans les pays tropicaux et subtropicaux, qui, vu leur « *géographie* », « *sont déjà trop chauds* », selon le rapport [11]. L'éthique de sir Nicholas Stern a décidément des limites...

4°) Un pour cent du PIB mondial égale 350 à 400 milliards de dollars. Si on accepte l'estimation de Stern, le coût la stabilisation à 450 ppmv coûterait entre 1050 et 1200 milliards de dollars par an. Cette somme serait facilement couverte par une combinaison de coupes sombres dans les budgets de la défense (1037 milliards de dollars en 2004, dont 47% aux Etats-Unis) [12] et de la publicité, pour ne pas parler de la fantastique rente pétrolière. Mais ces moyens-là ne figurent pas dans la panoplie d'un ex *chief economist* de la Banque Mondiale. Outre le développement du nucléaire - promu au rang de technologie propre, cette panoplie ne comporte que des instruments néolibéraux : un seul prix mondial pour le carbone ; une taxe sur le carbone (transférée sur les consommateurs via les prix et compensée par des baisses de charges pour les entreprises) ; flexibilité totale dans le choix du lieu, du moment et du moyen de réduire les émissions, partout dans le monde, à moindre coût ; approfondissement et élargissement de l'échange de droits d'émissions ; imposition par l'OMC

de la totale liberté de circulation pour les produits et services à bas carbone ; etc...

Cette démarche a trois implications qui devraient séduire les pays développés et les multinationales :

1°) d'ici 2050, plus de 50% des réductions d'émissions du Nord seront délocalisées au Sud. Soit sous la forme d'un arrêt de la déforestation (évidemment souhaitable), soit sous la forme d'investissements propres évalués à 40 milliards de dollars par an (quarante fois le marché des CDM actuellement) [13] ;

2°) tout en profitant de cette manne, au Nord, les grands groupes énergétiques, automobiles, pétrochimiques et autres auront 20 à 30 ans pour amortir leurs installations puis se réorienter vers les nouvelles technologies (mises au point grâce à un doublement des budgets publics pour la recherche) sans payer un centime pour la catastrophe qu'ils auront provoquée [14] ;

3°) la facture sera payée par les travailleurs, les paysans et les pauvres du monde entier, par la taxe sur le CO₂, les subsides publics au privé et l'intégration du prix du carbone au prix des biens de consommation.

Un projet politique global

Au-delà du montage économique, le rapport Stern est un texte très politique. Au fil de la lecture, un ambitieux projet stratégique : utiliser la peur du réchauffement pour amener l'opinion publique à accepter des objectifs qui sont très loin d'être uniquement climatiques.

« Un enjeu clé pour la crédibilité est de savoir si la politique suscite l'appui d'une large gamme de groupes d'intérêts. L'opinion publique est particulièrement importante : une pression soutenue du public pour l'action sur le changement climatique donne aux politiciens la confiance de prendre des mesures qu'ils auraient pu autrement considérer comme trop risquées ou impopulaires » [15]. La taxe CO₂, par exemple, compensée pour les patrons par une baisse des charges....

Plus loin, on trouve cet autre passage révélateur : *« Une bonne partie de la politique publique porte en fait sur le changement des attitudes. Il y a deux larges terrains particuliers sur lesquels les décideurs politiques peuvent se concentrer dans le contexte du changement climatique : chercher à changer les notions de responsabilité sociale, et promouvoir la disponibilité à collaborer. Des exemples du premier sont les politiques en matière de pensions, de tabagisme et de recyclage, tandis que des exemples du second sont les systèmes de vigilance de quartier par rapport au crime, et les services aux communautés plus largement » [16]. L'exemple des politiques en matière de pensions (l'offensive pour la pension par capitalisation, contre la pension par répartition, au nom du fait que chacun, et non la collectivité, doit être « responsable » de sa retraite) est particulièrement significatif...*

Les commentaires enthousiastes que ce rapport a suscités chez de nombreuses ONG environnementales (le WWF, par exemple, demande « un marché du carbone renforcé »[17]) et dans certains partis « de gauche » [18] posent question. Il y a urgence, certes. Mais Stern lui-même l'affirme : le changement climatique est « le plus grand et le plus large échec du marché ». Ou bien on fera payer cet échec au marché, ou bien « le marché » le fera payer aux exploités et aux opprimés du monde. Le rapport Stern, sans surprise, a choisi la deuxième voie. Il nous donne un avant-goût de la future politique capitaliste face au changement climatique.

Encadrés

La loi de la valeur en panne

Les acrobaties des économistes pour mettre un prix sur des choses qui n'ont pas de valeur d'échange (la vie humaine et les écosystèmes naturels), et faire en sorte que ce prix semble conforme à « l'éthique », montrent clairement que la loi de la valeur est de moins en moins appropriée en tant que mesure de la richesse sociale. Le rapport Stern en fournit de nombreuses illustrations, dans sa manière de traiter ce qu'il appelle des « *problèmes éthiques difficiles* ». A la page 156, les auteurs renvoient à des études qui augmentent les coûts globaux du réchauffement de 33%, voire qui les doublent, pour donner un poids plus correct à l'impact dans le tiers-monde. Sans ces corrections, les catastrophes climatiques dans cette région passeraient inaperçues aux yeux des économistes : pendant toute une phase, elles seraient mêmes noyées dans la croissance globale... Autre exemple (p. 410) : pour mettre un coût sur le déménagement probable de 200 millions de personnes, Stern multiplie le revenu moyen de ces gens par trois. Pourquoi par trois, alors que la majorité des victimes perdront tout, et que beaucoup mourront ?

Schwarzenegger prépare l'après-Kyoto

Le 31 août 2006, les représentants de l'Etat de Californie ont adopté le Global Warming Solutions Act (GWSA). Alors que GW Bush refuse tout système de réduction obligatoire des émissions, et exclut de faire un effort tant que les émissions des grands pays en développement ne seront pas aussi soumises à engagement, le GWSA se démarque sur ces deux points : la Californie décide de réduire ses propres émissions de 25% à l'horizon 2020, et ce indépendamment des décisions des autres pays.

Elle n'est pas la première. Avant elle, neuf Etats du Nord-Est des USA avaient adopté des objectifs de réduction obligatoire et constitué un système d'échange de droits analogue à celui qui fonctionne en Europe. Depuis lors, la polémique climatique n'a fait que gonfler outre-Atlantique, en particulier après Katrina. Au niveau fédéral les projets de loi restent bloqués, mais 279 villes ont décidé de respecter les objectifs de Kyoto. George W. Bush est de plus en plus contesté sur ce dossier. Les favoris dans la course à l'investiture des deux grands partis, Hillary Clinton et John McCain, sont tous deux partisans d'une réduction obligatoire des émissions.

Est-ce à dire que le dossier climatique serait en voie de solution ? Non ! L'engagement californien est en fait extrêmement timide : les 25% de réduction sont calculés par rapport au tonnage de gaz à effet de serre que la Californie émettrait en 2020 en l'absence de mesure. D'apparence radicale, cette décision vise seulement à ramener les émissions à leur niveau de 1990... huit ans après la première période d'engagement de Kyoto. Pour mettre les choses en perspective, le protocole assignait aux USA une réduction de 7% avant 2012.

Notes

1. EEA report, N°8/2005, p.9.
2. Ces trois mécanismes sont le « Mécanisme de développement propre » (MDP, CDM en anglais), la « Mise en œuvre conjointe » (MOC, JI en anglais) et l'« Echange de droits d'émission » (« Emission trading »).
3. L'expression « air chaud russe » désigne la masse de droits d'émission attribuée à la Russie et à l'Ukraine du fait que l'année de référence de Kyoto est 1990, juste avant l'effondrement économique de l'ex-URSS. Lire Daniel Tanuro « Kyoto ratifié, course de vitesse aiguisée », *Inprecor* 498-499, oct. 2004.
4. Commission Européenne et *The Economist* du 9/9/2006.
5. Les estimations de la durée du stockage géologique varient fortement. Un stockage de plusieurs siècles semble possible si les sites sont bien choisis en fonction de leur étanchéité. Le stockage marin doit être exclu pour des raisons écologiques (acidification).
6. Cette notion de « complément » donne lieu à des interprétations différentes, les négociateurs américains considérant que 90% est le complément de 10%.
7. Madrid est le plus mauvais élève de la classe européenne : ses émissions en 2008-2012 pourraient être de 33,7% supérieures au niveau de 1990 - au lieu des + 15% prévus par l'UE - et la facture pourrait atteindre 5 points de PIB. La fédération patronale CEOE a réclamé une renégociation des quotas.
8. <http://www.eceee.org>
9. Selon les modèles, la hausse de température serait comprise entre +1°C et +3,8°C pour 450 ppmv, et entre +1,4°C et +4,6°C pour 550ppmv.
- 10 *Stern Review*, p. 247.
11. *Stern Review*, p. 94-95.
12. Chiffre du SIPRI, Stockholm.
13. Ces 50% de réductions du Nord « délocalisées » au Sud correspondent à une estimation de l'Agence Européenne de l'Environnement selon laquelle l'UE ne pourra réduire ses émissions de 40% en 2030 qu'en achetant la moitié sous forme de droits (EEA Report N°7/2006, p.12).
14. Le passage du rapport sur les réductions d'émissions dans le secteur énergétique a été rédigé par le Prof. Dennis Anderson, ancien Chief Economist chez Shell. Comme par hasard, il prévoit de ne réduire les émissions de ce secteur que de 24 à 18Gt d'ici 2050.
15. *Stern Review*, p. 325.
16. *Stern Review*, p. 395.
17. Communiqué du WWF, 9/11/2006.
18. Le PS français a cru pouvoir « noter avec intérêt que les mesures de politique économique proposées par Nicholas Stern ne se limitent pas aux seuls instruments compatibles avec les lois du

marché et qu'il envisage clairement des régulations contraignantes telles que les taxes »
(Communiqué du Bureau national, 31/10/2006)

P.-S.

* Paru dans Inprecor n° 525 de février-mars 2007.