

# *Peut-on mettre en oeuvre Kyoto sans les États-Unis ?*

**Pierre Lepetit**

*Les Échos, 7 novembre 2001*

Réunis à Marrakech du 7 au 9 novembre, les pays signataires du protocole de Kyoto vont tenter de transformer en textes juridiques l'accord politique conclu à Bonn en juillet dernier pour engager le processus de ratification du protocole. Les États-Unis, première source de gaz à effet de serre (25 % des émissions), ne participeront pas à cet accord.

Même sans le concours de ces derniers, un accord à Marrakech est essentiel pour maintenir la dynamique engagée à Rio en 1992. La ratification du protocole de Kyoto par plus de 55 pays, représentant plus de 55 % des émissions, ouvrirait enfin la voie à la mise en oeuvre d'un dispositif concret de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce succès devra beaucoup à l'action volontaire de l'Union européenne.

Une action sérieuse contre les changements climatiques exige cependant la participation des États-Unis à un accord international. Une politique de lutte contre les changements climatiques n'a de chance de réussir que si tous les pays s'engagent dans l'effort collectif. Une réduction unilatérale ne peut avoir d'impact significatif tant que les plus gros émetteurs de CO<sub>2</sub> que sont les États-Unis ou la Chine ne s'imposent pas le même effort. Une action solitaire peut même être dangereuse. Le financement des investissements nécessaires pour réduire les émissions augmentera inévitablement les coûts de production, sauf révolution technologique. Les entreprises soumises à la concurrence internationale seront donc contraintes à transférer leurs activités dans les pays qui refusent de se soumettre à un régime obligatoire de réduction des émissions.

L'Union européenne se trouve donc face au dilemme classique de la gestion d'un bien public, en l'occurrence l'environnement, dans lequel aucun pays n'a intérêt à prendre l'initiative sauf à risquer d'affaiblir sa compétitivité. La réintégration des États-Unis dans un accord international de réduction des émissions des gaz à effet de serre est donc une priorité.

Il est peu probable, comme le croient les plus fervents partisans de Kyoto, que les États-Unis finiront, pour ne pas rester isolés, par céder à la pression du mouvement de ratification. En juillet 1997, le Sénat s'est opposé par 95 voix contre 0 à tout accord de qui exempterait les pays en développement de l'effort de réduction des émissions. L'opinion publique américaine ne conteste plus la menace que représente l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre, mais elle n'est pas prête à accepter de changer sa façon de vivre pour une menace qu'elle estime encore incertaine. Le débat est en effet encore largement ouvert sur la part de responsabilité de l'activité humaine dans cette augmentation, sur le coût induit par les changements climatiques et sur le coût des réductions d'émission de gaz à effet de serre.

Pour tenir les engagements souscrits à Kyoto, les États-Unis devraient aujourd'hui réduire leurs émissions d'au moins 20 % d'ici à 2010. On doit admettre avec l'administration Bush qu'une réduction d'une telle ampleur sur une période si courte, dans un contexte de ralentissement économique et de crise de l'énergie, ne serait pas raisonnable. Les restrictions qui sont encore

imposées, malgré les progrès significatifs de l'accord de Bonn, à l'usage des mécanismes de marché en sont pour une part responsables.

Les Européens pourraient connaître rapidement les mêmes difficultés. Si l'Union européenne peut être fière d'avoir stabilisé en 2000 ses émissions au niveau de 1990, elle serait avisée d'admettre que son effort a été facilité par les restructurations industrielles intervenues au cours des années 1990 dans les Länder de l'est de l'Allemagne et en Angleterre. Mais en 2010 (1) les émissions des États membres de l'Union devraient, à politique constante, être supérieures d'au moins 5 % à celui de 1990, alors que l'engagement pris à Kyoto par l'Union européenne est de les réduire à un niveau inférieur de 8 % à celui de 1990. Le chemin qui reste à parcourir (- 13 %) sera donc plus dur que celui qui a été fait et les préoccupations européennes devraient, surtout si la croissance reste faible, rejoindre assez rapidement celles des Américains. La recherche de la solution la moins coûteuse et la plus globale pour réduire les émissions est donc d'intérêt commun.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre est un effort de long terme. Les engagements pris à Kyoto ne constituent qu'une première phase qui devra être suivie de plusieurs autres. Le succès dépendra non du niveau des engagements initiaux, mais du caractère supportable et de la constance de l'effort demandé aux agents économiques. Si l'on veut que l'effort se poursuive jusqu'à son terme, il faut donc privilégier une réduction progressive des émissions avec les méthodes les moins coûteuses pour la collectivité.

Au moment où, à l'initiative de la commission de l'Environnement et des Travaux publics du Sénat, les États-Unis s'appêtent à établir un contrôle de quatre gaz polluants qui pourrait déboucher sur une obligation de réduction des émissions et l'instauration d'un marché de permis, une coordination des initiatives pourrait permettre que les voies choisies par les États-Unis et l'Europe pour réduire les émissions convergent, ouvrant la voie, un jour, à un accord international liant tous les pays.

C'est dans cette perspective que devrait s'ouvrir le débat sur le programme européen sur les changements climatiques et en particulier sur le marché européen de droits d'émission des gaz à effet de serre. Un marché européen unifié de droits d'émission est une première étape qui doit conduire à un marché international. Un tel marché éliminerait le risque de distorsion de concurrence et donnerait une efficacité accrue à l'action internationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La réalisation d'un marché international est techniquement possible.

Il faut, pour cela, accepter une même définition des droits d'émission et définir des modalités communes d'enregistrement et de contrôle des émissions. Les modalités d'allocation initiale des droits, soit sur la base des droits acquis, soit sur la base d'enchères, de même que les modalités de sanction des dépassements doivent également être harmonisées. Il faut enfin arrêter un mécanisme de transition pour que l'effort fait par des entreprises non encore parties à l'accord puisse être pris en compte à l'avenir. Aucun de ces obstacles n'est insurmontable.

Un accord à Marrakech ne sera pas suffisant pour garantir le succès de la stratégie engagée à Rio. Quelle que soit l'irritation que l'on ait pu concevoir devant le rejet du protocole de Kyoto, les initiatives prises aux États-Unis tant par les États (18 d'entre eux ont commencé à prendre des mesures pour réduire les émissions) que par le Congrès méritent d'être prises en considération. Elle offrent, si elles se concrétisent, l'opportunité de mener en commun une action effective pour réduire les émissions et protéger notre planète de changements climatiques destructeurs.