



Réflexions en vue de la conférence climatique de Varsovie

Jean-Paul Ledant

18/10/2013

Un « échange croisé climat » fut organisé le 22 octobre 2013 par Associations 21, l'APERe et Oxfam-Solidarité dans la perspective de la conférence de Varsovie sur le changement climatique (COP 19¹). Le texte qui suit présente des réactions à l'exposé de Brigitte Gloire et aux discussions qui ont suivi. Tout en s'appuyant sur certaines conclusions émises lors de la réunion, il propose quelques pistes de réflexions nouvelles.

1. Les participants à l' « échange croisé climat » semblent largement d'accord pour mettre en avant **l'exigence d'équité**, non seulement comme valeur en soi mais aussi comme élément clé de solution au problème climatique. L' « extrême richesse »² doit donc être combattue et bannie, en même temps que les mécanismes qui la génèrent. Le principe d'équité apparaît comme le principal élément fédérateur des sensibilités représentées à cette réunion, où se mêlent des courants environnementalistes, tiers-mondistes et syndicalistes. Dans la perspective de Varsovie, la question se pose de savoir dans quelle mesure cette position sera partagée par la délégation belge et ses partenaires de négociations.
2. La nécessité de réduire les émissions de gaz à effets de serre implique évidemment celle de **réduire les consommations d'énergies fossiles**, ce qui va entraîner des coûts ou dommages en termes de **renoncement à certaines consommations**, de **charge accrue de travail** et de **transferts de pressions environnementales** vers d'autres aspects que ces émissions (surexploitation de bois de feu, incidences des barrages hydro-électriques, pollutions liées aux équipements d'énergie renouvelable). De tels dommages doivent par principe être acceptés parce que sans eux il faut s'attendre à pire à l'avenir, dans la mesure où les mêmes effets seraient de toute façon attendus du fait de l'épuisement inéluctable des énergies fossiles et que s'y ajouteraient les conséquences de perturbations climatiques accrues. Néanmoins il faudra les traiter comme tout autre coût, donc chercher à **optimiser le rapport entre ces dommages et les bénéfices climatiques escomptés** (cela y compris à travers une vigilance envers les effets environnementaux non climatiques). Mais il faudra aussi assurer leur **répartition sociale équitable**.

1. _____

¹ 19^{ème} conférence des parties de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique.

² Pour reprendre l'expression d'Olivier Vermeulen.

3. Une évidence non rappelée à cette réunion du 22 octobre est que **les efforts** des individus, des entreprises et des pays sont **dissuadés** du fait que les acteurs impliqués en supportent l'essentiel des coûts sans bénéficier des bénéfices climatiques, qui sont largement répartis sur l'humanité entière et plutôt différés dans le temps et éloignés dans l'espace. Pour obtenir un niveau d'efforts globalement suffisant, il est donc nécessaire de convenir de règles communes et de mécanismes assurant leur large application. C'est pourquoi **les négociations internationales sont indispensables**, aussi décevantes puissent-elles être.
4. L'effet dissuasif de ce médiocre rapport entre les coûts et avantages individuels est particulièrement élevé dès lors que l'effort d'abstention de consommer des énergies fossiles se traduit par une baisse de productivité entraînant une **perte de compétitivité** économique. Dans ce cas, plus que d'être dissuasifs, les coûts sont même insupportables au vu des risques pour la viabilité des entreprises et l'emploi. Les craintes de telles pertes semblent constituer un frein majeur aux réductions d'émissions en Belgique et méritent d'être prises au sérieux. Dans ce cadre une distinction doit être faite entre baisse de productivité et baisse de compétitivité. Le renoncement à une consommation effrénée d'énergies fossiles implique nécessairement une **contrainte à la productivité du travail**, à accepter comme l'un des dommages inhérents à l'effort de réduction des émissions. Cette contrainte ne constitue pas en soi une menace pour l'emploi (au contraire) si elle ne joue pas sur la compétitivité. Mais **les répercussions sur la compétitivité dépendront de la manière dont les effets de cette contrainte seront répartis entre entreprises concurrentes**. Par conséquent il pourrait être fondé de mettre à l'ordre du jour des négociations la question de la répartition des contraintes pesant sur la productivité et la compétitivité. Cela permettrait également d'examiner comment faire en sorte que les contraintes différenciées en matière d'émission (actuellement en vigueur) ne déplacent les lieux de production sans bénéfice pour le climat.
5. La hausse tendancielle du prix des énergies fossiles devrait cependant agir comme un puissant moteur en faveur de l'efficacité énergétique et de l'adaptation à la pénurie énergétique. Dans ce contexte, une piste pourrait être de planifier dans le temps et dans l'espace le coût d'accès aux énergies fossiles, pour en anticiper la hausse et harmoniser les écarts entre entreprises concurrentes. Une telle **planification mondiale du prix des énergies fossiles** aurait pour effet d'instaurer une internalisation du coût climatique dans le prix des biens de consommation finale tout en corrigeant les biais de compétitivité. En agissant comme une forme de taxe, elle générerait aussi des recettes, pouvant être destinées à l'aide aux victimes des changements climatiques mais aussi à la compensation ou à la correction des effets sociaux et environnementaux indésirables (en termes de couverture des besoins énergétiques de base ou de reports de pressions environnementales). De plus, en opérant des prélèvements entre les producteurs primaires d'énergie et les consommateurs, ce dispositif pourrait réduire l'« extrême richesse » qui se rencontre dans certains Etats pétroliers (par exemple dans le golfe Persique) et chez certains actionnaires de compagnies pétrolières. Néanmoins pour cette dernière raison et parce qu'elle s'oppose à la toute puissance des forces qui ont la main basse sur les ressources énergétiques, cette idée risque d'être fortement combattue...

6. Le réalisme exige en effet une grande modération dans le cadre des négociations dans la mesure où elles visent à établir des règles, qui ne pourront être acceptées que si chaque partie s'y retrouve et qui, pour être efficaces, devront impliquer les plus gros pollueurs. Dans ce cadre il faut reconnaître que le **rapport de force** est en faveur de ces derniers, qui sont aussi les plus riches et ceux auxquels le plus de réduction des émissions devrait être demandé. En quelque sorte les gros pollueurs tiennent la planète en otage. Ce rapport de force nous oblige à essayer de comprendre la logique de ces parties prenantes et à éviter trop de radicalité si l'on souhaite des résultats.
7. Les plus gros pollueurs auront notamment le plus à perdre de la part d'approches fondées sur le principe que chaque être humain aurait droit à un même quota d'émission. Par conséquent il ne faut **pas s'attendre à ce que les pays riches souscrivent à des accords inspirés par ce principe d'égalité des émissions par habitant**. En plus d'être irrecevable pour les pays riches, le raisonnement par habitant pourrait être légitimement contesté par les pays qui ont choisi de limiter leur démographie dans l'intention d'assurer des conditions de vie plus décentes à leur population. Par ailleurs le principe d'équité dans la répartition des coûts et avantages paraît plus défendable qu'un principe d'égalité des émissions individuelles.
8. Les pays riches sont également ceux qui auraient le plus à perdre d'approches fondées sur la reconnaissance d'une **dette pour les émissions historiques**. Ce principe est d'autant moins facilement acceptable pour eux qu'il est couplé à un raisonnement par habitant : l'association des deux approches implique en effet un même droit individuel d'émissions cumulées entre générations, justifiant **une inversion des inégalités** existantes en matière de flux d'émissions et de revenus. Mettre l'accent sur une responsabilité culpabilisante liée à des générations passées (qui pour autant qu'on remonte assez loin ont agi sans la conscience de leur impact) me semble donc **peu porteur de solutions** susceptibles d'impliquer comme il se doit les plus pollueurs. Par ailleurs le principe d'hérédité des responsabilités ne va pas forcément de soi, et s'il était en vigueur il appellerait d'abord à compenser des actes plus délibérés (comme le génocide des Amérindiens et l'esclavage).
9. En revanche une **vraie culpabilité** pourrait être pointée pour les **actes conscients et délibérés** de non-assistance à peuples en danger ou, pire, de dommages commis à la vie de populations étrangères, de tels actes ne différant pas fondamentalement de véritables agressions guerrières.
10. Les responsabilités envers le changement climatique se raisonnent généralement (y compris dans le protocole de Kyoto) en termes d'émissions issues d'un territoire donné. La question peut se poser toutefois du **partage des responsabilités tout au long des chaînes** qui lient les extracteurs d'énergies fossiles aux consommateurs finaux des biens et services qu'elles ont permis de produire.
11. **Le droit au développement des pays du Sud ne doit pas être confondu à un droit au développement malpropre** ou un droit à copier le développement du Nord. L'affirmation est peut-être choquante, mais il faut reconnaître que le développement du Nord n'est pas généralisable et que la conscience de ce fait modifie la légitimité de telles voies de développement. A moins qu'on ne table sur le non-développement

des pays du Sud ceux-ci doivent en tout cas être encouragés à rechercher un **développement découplé des émissions** de gaz à effets de serre. Malheureusement la dualité « atténuation – adaptation » ne laisse pas de place explicite pour ce qu'on pourrait appeler **l'atténuation relative**, mesurée par le rapport entre les indices de développement (de préférence autres que PNB) et les émissions de gaz à effets de serre.

12. Les classements en termes de pays ou de catégories de pays sont des simplifications qui ne devraient pas occulter les différences internes à ces ensembles, quant aux contributions au changement climatique et aux capacités de les corriger. **Les pays dits en développement comprennent des catégories sociales abusivement émettrices** qui ne peuvent être excusées sous prétexte que la majorité de leurs concitoyens sont des pauvres et des victimes. Un discernement semble d'autant plus justifié que ces catégories sociales sont en position de s'approprier les transferts opérés vers le Sud³ et que ce sont elles qui influencent le plus le positionnement de leur pays dans les négociations climatiques.
13. Les classements en termes de secteurs appellent également de la circonspection. Pour l'agriculture par exemple il faut garder à l'esprit la demande de toute la population (de tous secteurs) pour des produits agricoles, les émissions de gaz à effets de serre par les secteurs amont (production d'intrants agricoles) et aval (conservation, transformation, commercialisation des denrées agricoles), le fait que les défrichements agricoles sont habituellement classés sous une autre catégorie (changements d'affectation des terres, déforestation) et, dans le cas de la Belgique, le fait que si le secteur agricole est minoritaire en termes d'émissions, il l'est davantage en termes d'emploi, de telle sorte que **les émissions y sont fort élevées par unité de main d'œuvre** : en d'autres termes une action individuelle dans ce secteur peut avoir autant de poids que dans des secteurs davantage dénoncés, comme les transports.
14. Le schéma selon lequel l'atténuation serait une affaire du Nord et l'adaptation une affaire du Sud est simpliste. L'adaptation est aussi un défi pour nos sociétés, d'autant plus que les capacités de réponse risquent de s'affaiblir. On pourrait suggérer de travailler davantage à la **sensibilisation du public belge à l'adaptation**, non seulement parce qu'un effort de préparation se justifie mais aussi pour favoriser la sensibilisation du public et des autorités à l'utilité de l'atténuation.
15. **La destination des fonds d'adaptation** est un vrai problème. Bien qu'ils répondent évidemment aux aspirations du « Sud » en tant qu'opportunité de recevoir des financements supplémentaires, les fonds d'adaptation semblent répondre davantage à une logique centrée sur le « Nord » (liée à leur culpabilisation) qu'à une logique centrée sur les besoins du « Sud ». En effet, du point de vue des bénéficiaires au Sud **les besoins prioritaires ne sont pas forcément en lien avec l'adaptation**. Mais la disponibilité de fonds d'adaptation crée des **effets d'aubaine**, consistant à capter de l'argent pour des projets adaptatifs dans l'intention d'en tirer des avantages d'une autre nature ou à forcer l'apparence ou l'étiquetage adaptatif de projets

1. _____

³ Transferts effectués au nom de l'adaptation, des mécanismes de développement propre ou de la « réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts » (REDD)

répondant à d'autres préoccupations (ce qui est presque toujours possible au motif que le développement est censé réduire la vulnérabilité). Dans ces conditions, on peut **contester le bien-fondé de dédier de l'argent spécifiquement à l'adaptation tout en réaffirmant le bien-fondé d'augmenter l'aide au développement en raison des besoins d'adaptation.**

16. **La complexité de la cuisine climatique** est à combattre et dénoncer. Elle est une source de déperdition dans l'usage des budgets alloués au climat. Elle entrave la transparence, la participation démocratique du public ou de la société civile, ainsi que la compréhension des enjeux par les acteurs mêmes des négociations, en particulier dans le cas des pays en développement aux capacités institutionnelles limitées et plus encore dans le cas des petits états insulaires (très vulnérables) dont les administrations reposent sur un personnel très limité.
17. On peut aussi attirer l'attention sur le fait que les financements climatiques sont une source potentielle de **rente** préjudiciable au principe d'équité que nous avons voulu mettre en avant. En particulier les rémunérations pour le maintien des forêts (REDD) paient fondamentalement un service de la nature, donc du non-travail, voire un renoncement au développement. Bien que des précautions soient prévues pour néanmoins assurer des retombées sociales et environnementales aussi positives que possible, leur mise en œuvre efficace dépend de la « bonne gouvernance », qui est souvent défailante dans les pays forestiers tropicaux.
18. Par conséquent si nous pouvons influencer les négociations climatiques ou la position de la Belgique à Varsovie, je pense qu'il faut **mettre en avant l'équité comme principe directeur** (mais pas forcément l'égalité des émissions), **aborder la question de la compétitivité** et chercher à lui apporter une solution équitable, tester les réactions à **l'idée d'une planification mondiale du prix d'accès aux énergies fossiles**, chercher à **simplifier le dispositif de réponse aux problèmes climatiques, veiller aux effets collatéraux** (y compris environnementaux) **des mesures climatiques, ne pas insister lourdement sur les responsabilités historiques** mais plutôt sur le regret d'avoir suivi une voie de développement non durable et d'avoir contribué à l'illusion que tout le monde pourrait y accéder, **dépasser le clivage Nord-Sud** pour exiger des efforts d'adaptation largement partagés en fonction des capacités (y compris dans les pays en développement) et **défendre le principe d'augmenter l'aide aux pays vulnérables** (au nom de l'adaptation) **tout en laissant aux bénéficiaires la liberté de l'affecter à d'autres fins.**