



HAL
open science

Kyoto : agir vite pour dépasser les promesses

Fabrice Flipo

► **To cite this version:**

Fabrice Flipo. Kyoto : agir vite pour dépasser les promesses. Mouvements : des idées et des luttes, 2004, Les musulmans dans la modernité, 36, pp.97-105. hal-00957866

HAL Id: hal-00957866

<https://hal.science/hal-00957866v1>

Submitted on 13 Mar 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Kyoto : agir vite pour dépasser les promesses

Par Fabrice Flipo

Le Protocole de Kyoto est sans doute l'un des textes de droit international les plus célèbres. C'est aussi l'un de ceux dont l'efficacité est la plus difficile à cerner. Dans le cas des droits de l'homme, par exemple, les critères sont relativement clairs. N'importe quelle action humaine peut être évaluée à l'aune de ces critères. La question climatique est beaucoup plus diffuse. Les gaz à effet de serre ne sont pas une pollution en soi : n'importe qui en rejette simplement en respirant. Ils ne le deviennent que lorsqu'ils sont en excès. C'est là que commencent les problèmes : qui est responsable de " l'excès " ? Qui pollue ? Depuis quand ? La pollution est une qualification morale et politique. L'attribution de responsabilités, la gravité des conséquences et la difficulté à réduire les émissions, enfin, sont aussi des qualifications morales et politiques. Le sujet est donc éminemment moral et politique. Ses contours sont relativement flous et mouvants.

I. Rappels sur le Protocole

Le Protocole de Kyoto a pour vocation de rendre contraignant les engagements des pays industrialisés (dits " de l'annexe I "). L'ensemble de ces pays s'est ainsi engagé à réduire ses émissions de 5,2% par rapport au niveau de 1990. Chaque pays est donc crédité d'une Quantité Attribuée (QA) d'émissions pour une année, et cette quantité couvre six gaz à effet de serre (CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC, SF₆). Les réductions devront être prouvées sur une période dite " première période d'engagement " qui s'étend de 2008 à 2012, ce qui permettrait d'atténuer les variations climatiques et économiques conjoncturelles. Le Protocole précise en outre que les pays développés devront attester les progrès réalisés en 2005¹.

Le Protocole de Kyoto prévoit aussi des moyens complémentaires aux mesures nationales pour réaliser ces objectifs. Ce sont les fameux " instruments de flexibilité ", qui ont pour vocation de permettre de réaliser ces réductions d'émissions à un coût économique global optimal. Ils sont au nombre de trois :

- la Mise en Œuvre Conjointe (**MOC**), par laquelle un pays, ou une entité privée sous sa responsabilité, pourra aider les pays dits à " économie en transition " (EET – ex Union Soviétique) à réaliser des projets de réduction des émissions. En échange, l'Etat pourra bénéficier de quotas d'émissions supplémentaires.
- le Mécanisme de Développement Propre (**MDP**), par lequel un pays, ou une entité privée sous sa responsabilité, peuvent aider à financer des projets de réduction des émissions dans les Pays en développement (PED) et là aussi se voir attribuer des quotas supplémentaires.
- le système international de Permis d'Emissions Négociables (**PEN**), par lequel les pays ayant ratifié Kyoto pourront convertir une partie de leurs quotas d'émissions en permis d'émission négociables.

¹ M. Grubb, C. Vrolijk, D. Brack, The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment, London, Earthscan Publications, 1999.

Afin d'assurer le contrôle des engagements, les Etats se sont mis d'accord pour mettre sur pied un organe d'observance. Son efficacité est évidemment d'une importance capitale pour que les intentions déposées dans les textes se traduisent en actes. Il faut d'ailleurs rappeler à ce sujet que le traité de Kyoto est passé très près de la mise sur pied d'un organisme similaire à l'ORD de l'OMC.

II. Etat des lieux par compartiment

1. Ratification

Les règles d'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto exigent que 55 Parties à la Convention ratifient le texte, dont un nombre de Parties de l'Annexe I (pays industrialisés) représentant au moins 55% des émissions de ce groupe en 1990.

Nous en sommes aujourd'hui à 124 ratifications, dont 32 Parties de l'Annexe 1 et 92 Parties non-annexe 1 : le compte est bon. Par contre les 55% ne sont pas atteints : la part des émissions des pays développés ayant ratifié ne représente que 44.2% du total des émissions de 1990. Il manque donc 10.8%. Les Etats-Unis, on le sait, ont choisi de se retirer du Protocole. C'est pourtant eux qui ont fait adopter les mécanismes de flexibilité, demande à laquelle les autres pays ont accédé. La ratification de la Russie est alors la seule à pouvoir permettre l'entrée en vigueur du Protocole. Les objectifs assignés à ce pays sont modestes : maintien des émissions à leur niveau de 1990, sachant que ces émissions ont littéralement plongé (-30%) à la suite de la chute du mur de Berlin. Mais la Russie tente de monnayer au maximum sa ratification et bien que Poutine ait maintes fois promis de ratifier, ce sont les annonces de report de décision qui se succèdent depuis plusieurs années. Les difficultés sont telles que des voix s'élèvent pour abandonner Kyoto et se lancer dans un nouveau Protocole.

2. MOC et MDP

MOC et MDP sont en "phase pilote" depuis la première CdP² (1995) sous le terme "Activités Mise en Œuvre de manière Conjointe" (AMOC³). La phase pilote doit permettre de tirer un certain nombre de leçons de manière à fixer les règles des deux mécanismes. Les acteurs qui y prennent part espèrent bien voir leurs efforts reconnus. Le Protocole n'étant toujours pas en vigueur, la phase pilote continue. Aujourd'hui 156 projets AMOC ont été enregistrés par le Secrétariat de la Convention-Cadre⁴. Leur nombre n'augmente plus. Cela s'explique par deux causes principales⁵ : la faible probabilité de voir ces projets répondre aux règles MDP/MOC et une taille trop faible pour que les crédits puissent couvrir les coûts de transaction (certification). Les AMOC sont donc un échec relatif.

Mais ils ont eu un intérêt : révéler les difficultés de mise en œuvre de la MOC et du MDP. Première difficulté : les termes de référence (*baselines*). Pour savoir si un projet a évité ou non des émissions de GES, il faut arriver à décrire ce que la situation aurait été sans ledit projet. Il faut donc faire des anticipations relativement précises sur ce qui se serait passé en l'absence d'action de réduction des émissions sur plusieurs années. L'exercice est extraordinairement difficile. Il provoque en outre un effet pervers : puisque les émissions créditées sont d'autant plus élevées que la situation de référence est fortement émettrice, les deux parties contractantes sont fortement incitées à surestimer l'effet positif du projet. Seconde difficulté :

² CdP : conférence des parties, c'est-à-dire round de négociation entre les parties à la convention climat.

³ Activities Implemented Jointly (AIJ)

⁴ <http://unfccc.int/program/coop/aij/aijproj.html>

⁵ Study: Review of Activities Implemented Jointly (AIJ) Projects The Potential for Cost-effective Conversion to Joint Implementation or the Clean Development Mechanism http://www.dfait-maeci.gc.ca/cdm-ji/review_aij-en.asp#executive_summary

la prise en compte des parties prenantes. Les discussions concernant les pouvoirs respectifs du pays hôte, d'éventuels observateurs indépendants ou parties prenantes locales (populations autochtones), de l'entité promoteur du projet et du pays créditeur des émissions de gaz à effet de serre évitées se sont rapidement complexifiées. Les règles de certification des projets MDP et MOC se sont considérablement alourdies. Devant l'augmentation des coûts de transaction, il a fallu prévoir une procédure simplifiée pour les "petits projets". La MOC n'existe que sur le papier, comme tous les mécanismes de Kyoto puisque le Protocole n'est pas entré en vigueur, mais le principe a déjà généré une activité privée assez importante, avec la création et l'échange de crédits de dizaines de millions de tonnes d'émissions de gaz à effet de serre – voir www.ji.org et www.jiqweb.org par exemple.

3. PEN

Les mécanismes de flexibilité peuvent potentiellement mettre en mouvement des volumes financiers énormes. Le marché est évalué en centaines de millions de tonnes de carbone, chaque tonne étant estimée entre 10 et 140 euros selon les experts⁶. Le prix dépend de la quantité d'émissions disponibles sur le marché, de l'évolution de la réglementation et de l'évolution de l'attitude publique par rapport à la question climatique. L'augmentation des concentrations en gaz à effet de serre dans l'atmosphère, provoquant canicules et autres cyclones, et l'occurrence future de nouvelles règles publiques visant à réduire les émissions de GES représentent un risque financier contre lequel les marchés cherchent à se prémunir. Devant cette manne potentielle, le capital-risque a pris les devants. Il a anticipé la mise en place de marchés de crédits d'émissions, globaux, régionaux ou nationaux. Que le Protocole de Kyoto entre en vigueur ou pas, les marchés du carbone existent donc déjà. Il existe suffisamment d'espaces économiques régionaux pour palier à une éventuelle absence de règles globales. L'argumentation des traders est peu équivoque à ce sujet. La compagnie Co2e.com par exemple incite les gros pollueurs à souscrire des contrats qui confèrent le statut de marchandise aux émissions des souscripteurs. Le Prototype Carbon Fund de la Banque Mondiale a le même objectif. L'Union européenne a lancé son programme (European Climate Change Program) et demandé aux pays membres de procéder aux allocations nationales des quotas d'émissions.

4. Les autres compartiments de la négociation

Le Protocole de Kyoto prévoit un certain nombre d'autres provisions moins connues. Citons ainsi le **fonds spécial changements climatiques**, à destination des pays en développement, qui doit financer du transfert de technologie et des mesures d'adaptation aux changements climatiques entre autres à hauteur de 410 millions de dollars. A ceci s'ajoute le **fonds "PMA"**, destiné aux Pays les Moins Avancés, soit 49 pays à moins de \$900 de revenu par habitant représentant plus de 600 millions de personnes. Les pays ont reconnu la vulnérabilité particulière de ces pays, leur manque de capacités et leur quasi-absence de responsabilités dans la question climatique et il a été décidé de leur prêter assistance. Ce fonds a été opérationnel dès 2003 sous l'égide du FEM pour financer les Plans Nationaux d'Adaptation. L'adaptation est un sujet majeur pour les LDC⁷. Une petite dizaine de millions de dollars a été versée. Ca correspond aussi à la mise en œuvre de l'article 4.3 selon lequel les pays

⁶ S. Lepeltier, Maîtriser les émissions de gaz à effet de serre : quels instruments économiques ? RAPPORT D'INFORMATION 346 (98-99) - Délégation du Sénat pour la planification.

⁷ Saleemul Huq, Atiq Rahman, Mama Konate, Youba Sokona and Hannah Reid **Mainstreaming Adaptation to Climate Change in Least Developed Countries (LDCs)** April 2003.

développés doivent assumer les coûts de rédaction des communications nationales. Le MDP avait en outre prévu un fonds particulier pour l'adaptation : le **fonds pour l'adaptation** ("Adaptation fund") qui devait être financé de manière prévisible et adéquate par le fameux "share of proceeds", une "part des fonds" financiers générés par le MDP s'élevant à 2%. Celui-ci n'étant toujours pas en place, le fonds adaptation est vide. Outre les fonds, les pays industrialisés s'étaient engagés au titre de leur responsabilité particulière dans la causalité du problème à aider au **transfert de technologies**. C'est un sujet très important pour les pays en développement. Mais là aussi, ce parent pauvre de la discussion, repoussé de négociation en négociation, en est quasiment au point mort.

III. Evaluation des effets du Protocole

Avant d'entrer le détail, il faut rappeler que le droit international est non-contraignant par essence. Par conséquent, il est difficile de distinguer ce qui relève de l'initiative volontaire des différents acteurs de ce qui découle directement de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Par ailleurs nous devons garder à l'esprit que le Protocole s'insère dans la continuité de Rio (1992) et vise autant à la promotion du développement durable qu'à la réduction des gaz à effet de serre. Une évaluation de la mise en œuvre du Protocole et de son utilité doit donc garder en tête les autres objectifs énoncés à Rio, sinon chaque convention risque de défaire ce que les autres conventions mettent en place de leur côté.

1. Ratification et mise en conformité

L'UE a réduit pour l'instant ses émissions de 4% par rapport à 1990⁸. Cette baisse est largement liée à l'évolution des deux plus gros émetteurs : le Royaume-Uni et l'Allemagne (40% des émissions au total). Le Royaume-Uni est massivement passé à des centrales performantes au gaz, principalement pour des raisons économiques. Le plus gros de l'effort allemand vient de la restructuration des Länders d'ex Allemagne de l'Est et du passage à des centrales thermiques plus efficaces. La France n'a quasiment rien fait dans le domaine des réductions.

La commission européenne a organisé sa stratégie en trois axes : réduction de la demande en énergie, avec une recherche d'efficacité énergétique dans les domaines de l'industrie, l'habitat (étiquetage des performances), le tertiaire et le transport (normes sur les automobiles), l'augmentation des activités piégeant les gaz à effet de serre, en particulier dans le domaine agricole (biocarburants), forestier et celui des déchets (émetteurs de méthane), et enfin la substitution d'activités non émettrices à des activités fortement émettrices, dans le domaine agricole (méthane), énergétique (énergies renouvelables) et transport (intermodalité). Ces mesures ont probablement permis de gagner quelques % sur la trajectoire de référence. Le point noir reste le transport, avec une augmentation de 18% des émissions depuis 1990 et probablement 28% en 2010.

De leur côté, les Etats-Unis de Georges Bush ont une nouvelle fois réaffirmé leur opposition à Kyoto, au motif que cela contraindrait leur croissance économique (Financial Times, 1^{er} décembre 2003, diffusé à la 9^{ème} conférence des Parties). Leurs émissions ont augmenté de 15,2% sur la période 1990-1999, soit davantage que la moyenne mondiale (8.9%) et que la moyenne des pays de l'OCDE (10.3%). A ce rythme-là, le pays émettra 32% de gaz en plus en 2012 par rapport à 1990. Les Etats-Unis ont toutefois réaffirmé leur engagement au titre de la Convention Cadre. Le plan climat annoncé par Bush mise sur un plan ambitieux de recherche-développement en matière de décarbonisation de l'économie : recours à l'hydrogène, à la séquestration de carbone et à la fusion thermonucléaire. Autant d'idées qui font bondir les

⁸ European Topic Centre on Air and Climate Change, EC and Member States greenhouse gas emissions trends 1990-1999, august 2001.

ONG car chacun de ces moyens présente de risques majeurs supplémentaires. Bush troque un risque majeur contre un autre : pour conserver la puissance de son économie, il mise sur la fuite en avant technologique. Il faut en effet rappeler que si l'épuisement du pétrole s'approche, la moitié des ressources de combustibles fossiles non-conventionnels (pétrole lourd etc.) se trouve sur le sol des Etats-Unis. Pouvoir les exploiter est vital. Mais cette stratégie est dangereuse. Le risque nucléaire à lui seul est comparable en gravité et en ampleur géographique et temporelle avec le risque climatique.

Toutefois la plupart de ces mesures prises dans les pays industrialisés sont à double ou triple dividende : elles ne correspondent pas particulièrement à des objectifs climatiques mais à d'autres enjeux tels que la réduction de la dépendance par rapport au pétrole et des objectifs de compétitivité économique, en autorisant des gains de compétitivité qui étaient jusque-là inaccessibles pour des raisons culturelles, administratives ou idéologiques. L'activité humaine rationalise l'efficacité de l'usage des combustibles fossiles et autres activités génératrices de gaz à effet de serre, mais ces activités en elles-mêmes ne décroissent pas. Pourtant les pays n'hésitent pas à présenter ces réductions comme étant le résultat de leur politique climat. C'est là une conduite tactique à court terme qui pourrait se révéler très dangereuse à moyen et long terme, si elle persiste : quand les réductions les plus aisées auront été faites, l'absence de mesure réelle deviendra patent. La méfiance entre pays risque alors de fortement augmenter. N'oublions pas que nous parlons ici d'une négociation qui met en jeu des pays tels que la Chine et l'Inde, puissances nucléaires. Le risque climatique quant à lui pourrait être de l'ordre de la totalité du PIB mondial, selon les projections les plus pessimistes⁹. L'absence ou la faiblesse des effets actuellement perceptibles sur notre territoire ne doit pas induire en erreur à ce sujet.

2. En détail : le cas de la France

Début 2003, Jean-Pierre Raffarin a annoncé devant le GIEC qu'il était nécessaire de diviser par quatre à cinq nos émissions d'ici 2050. En 2001, les estimations semblaient indiquer que la France était tout juste sur les bons rails pour respecter son engagement c'est à dire un maintien des émissions à leur niveau de 1990. Comme chez la plupart des voisins européens, l'explosion des émissions du secteur des transports et du résidentiel tertiaire a été jusqu'ici tout juste compensée par les progrès réalisés dans l'industrie et les forêts, progrès qui au demeurant ont très largement été causés par des préoccupations n'ayant pas grand-chose à voir avec le climat.

Les plans climat subissent échec sur échec¹⁰. Le premier programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC), publié en 2000, était centré sur la contrainte de l'Etat : 40 % de la réduction d'émissions visée devait être obtenue par la taxation, notamment de l'énergie. Les mesures réglementaires et de sensibilisation venaient en complément. Les arbitrages fiscaux et le manque de volontarisme politique ont successivement réduit ce Programme à un vœu pieux, avec en 2003 moins de 10% des objectifs fixés¹¹. La dernière tentative, le " Plan Climat 2004 " ¹², a été reportée plusieurs fois. La mesure phare, un système

⁹ Salt J. E. 1999. Climate Change and the Insurance Industry. *Corporate Environmental Strategy*, 7, 2, pp.146-155. Meyer A. 2000. *Contraction & Convergence*. London, Green Books, p.32.

¹⁰ Philippe Quirion, " La politique climatique en plan ", *Courrier de la Planète*, Les Cahiers de Global Chance, avril juin 2004.

¹¹ Pour les analyses du réseau action climat France sur la politique climatique française, voir www.rac-f.org/rubrique.php3?id_rubrique=88

¹² En ligne en version intégrale et en résumé sur le site de la mission interministérielle de l'effet de serre, MIES www.effet-de-serre.gouv.fr

de “ bonus-malus ” fiscal à l’achat de véhicules, en fonction de leurs émissions de CO₂, a été finalement mise à l’étude. En l’absence de taxation, il reste les mécanismes de marché (certificats d’économies d’énergie) et les engagements volontaires des industriels. Les seules mesures contraignantes sont issues de la nécessaire mise en conformité avec les Directives Européennes : affichage énergétique des bâtiments, développement des biocarburants... Et même dans ce domaine, la France se fait régulièrement rappeler à l’ordre pour son manque de bonne volonté¹³. Le Plan a abandonné le secteur le plus préoccupant, les transports : pas de redevances kilomètres pour les poids-lourds, pas de rétablissement des subventions pour les transports en commun en site propre et les plans de déplacements urbains.

Parmi ses rares volets positifs, on notera la priorité donnée à la communication vers tous les acteurs, et notamment vers le consommateur grâce à l’extension de l’étiquette énergie (électroménager élargi, mais aussi voitures et bâtiments). Les collectivités, quasi absentes du PNLCC, pourront bénéficier d’un soutien méthodologique de l’Etat pour la définition de Plans Climat Territoriaux, et l’Etat devra mieux intégrer la problématique énergétique dans ses marchés publics. Une logique qui consiste à mettre chacun devant ses responsabilités, du citoyen en passant par la collectivité, la fédération d’industries, l’Etat et jusqu’à l’Union Européenne (“ susciter l’adhésion de tous ”). Mais l’Etat ne tente-t-il pas ici de se défaire sur ses services techniques, sans leur en donner les moyens ? L’ADEME, à qui incombe la majorité de l’effort de mise en oeuvre des mesures, subit une forte contrainte budgétaire : -30% en 2004. Rien n’est fait pour véritablement favoriser les économies d’énergie et le développement des énergies renouvelables. Le Plan se contente de rappeler les obstacles nationaux à leur développement, comme la faiblesse du tarif d’achat de l’électricité produite par le bois et les blocages administratifs sur l’éolien.

La petite lueur d’espoir réside donc dans une mobilisation sans précédent des différents acteurs, notamment les collectivités et les particuliers. Cela pourrait créer des rapports de force favorables à une échelle plus locale. Il est essentiel de réussir à cette échelle. Un soutien accru de Régions comme l’Alsace et Rhône Alpes, aux énergies renouvelables ou aux constructions publiques très performantes, semble dans l’air du temps. On se trouverait alors dans une configuration analogue à celle des Etats-Unis, où certains Etats sont plus actifs que le gouvernement fédéral. L’autre espoir viendrait d’un renforcement de la réglementation européenne, que la France annonce vouloir pousser... à suivre de près !

3. MOC et MDP

Le MDP a trois destins possibles : être un puissant levier de “ développement propre ”, conformément à la lettre et à l’esprit du texte initial, devenir peu à peu un mécanisme de contrôle des projets des pays en développement, ou plutôt un outil de contrôle du développement des pays pauvres, ou tout simplement disparaître avec le Protocole. La MOC est dans la même situation vis-à-vis des Pays en transition (PET).

Il est difficile de savoir si les projets ont réellement contribué à la réduction des gaz à effet de serre. Dans un grand nombre de cas, il est impossible de démontrer que les mesures ont bien été prises pour réduire les gaz à effet de serre et non pour une autre raison (cf. la question des *baselines* plus haut). Les moyens de réduire de manière significative les gaz à effet de serre dans les pays ne disposant ni des dernières technologies ni même de la connaissance de l’existence de ces technologies sont nombreux et souvent rentables économiquement (mesures “ sans regret ”). Le bénéfice est alors obtenu en diffusant l’information adéquate ou en résolvant quelques barrières administratives, et non en cherchant à réduire les GES. Rien

¹³ Dernier rappel à l’ordre en date : la décision de la Commission Européenne de demander à la France de revoir sa copie concernant l’allocation des quotas d’émissions de gaz à effet de serre, jugé trop laxiste.

n'indique que ce genre de stratégie puisse avoir l'impact nécessaire à long terme. Au contraire nombre d'ONG des PED ont dénoncé avec le G77 le MDP et la MOC comme un moyen pour les pays riches de récupérer les réductions peu onéreuses en laissant au pays hôte le soin de faire les réductions les plus onéreuses le jour venu¹⁴. De fait aujourd'hui, 9 tonnes de CO₂ sur 10 sont achetées dans les EET ou les PED¹⁵. Les entreprises comptent sur la puissance de leurs Etats respectifs pour faire respecter les contrats. Il va de soi que ce comportement est à l'encontre d'une recherche de bien commun à l'échelle globale.

La tendance au "colonialisme vert" prise par le MDP est confortée par les tentatives faites par les pays industrialisés de revenir sur l'engagement pris à l'article 12 du Protocole, selon lequel les fonds MDP doivent être "additionnels" aux autres fonds. Lors de la 9^{ème} conférence des Parties, en novembre dernier, l'OCDE a proposé d'utiliser l'APD dans les projets MDP, ce qui permettrait à nouveau aux pays pollueurs de faire les réductions dans les PED plutôt qu'à domicile. Les PED vivent cela comme une menace sur leur développement. Le "mécanisme pour un développement propre" risque de devenir un "mécanisme de développement du pauvre", tendant à faire en sorte que ceux qui sont pauvres le restent de manière à laisser les riches profiter de l'espace écologique. Il existe toutefois des tentatives positives : projets SudSudNord, Gold standard etc. qui sont des méthodologies faites par les PED et les ONG pour obtenir des bons projets MDP et MOC. Il reste à savoir qui va l'emporter.

Les projets MDP et MOC peuvent en outre être conformes aux désirs des PED et générer des réductions réelles de gaz à effet de serre, tout en s'éloignant des objectifs de développement durable. Il y a ici trois gros risques. Le premier concerne l'utilisation de la biomasse pour stocker le carbone (les "puits de carbone"). L'accord conclu à Milan en décembre 2003 (CdP 9) comprend plusieurs éléments positifs. En particulier, les Parties se sont enfin accordées sur le fait que les projets puits ont une nature fondamentalement différente des projets basés sur l'énergie. Les puits entraînent des risques significatifs d'impacts socio-économiques et environnementaux, et nécessitent donc une information très détaillée. Néanmoins il y a des points négatifs : les espèces exotiques invasives et les OGM n'ont pas été exclus des projets, et cela alors que la Convention sur la Diversité Biologique et le Protocole de Carthagène stipulent explicitement de les limiter. Les espèces exotiques invasives sont la seconde cause de perte de biodiversité. La question de la participation des communautés locales est elle aussi passée à la trappe. Le second risque est la promotion d'autres techniques non durables telles que la séquestration de carbone ou le nucléaire, inutile de détailler ici. Le troisième est de générer de nouvelles institutions technocratiques ignorant totalement les avis des populations ou institutions locales.

4. PEN

Les marchés se mettent en place. Il est trop tôt pour en tirer un bilan exhaustif mais on peut déjà souligner les risques inhérents à ce type de solution. La question des termes de référence (*baselines*) est à nouveau centrale, ainsi que celle de la vérification et donc de la tierce-partie neutre : pour commercer les émissions, il faut pouvoir les mesurer et les suivre avec suffisamment de certitude. C'est peut-être possible sur de grosses installations dans un pays industrialisé, mais on peut douter que cela soit encore vérifié à l'échelle mondiale. A ceci s'ajoute la question de "l'air chaud". Les Russes par exemple disposent potentiellement d'un volume énorme de GES à vendre, du fait de la chute de leurs émissions. Ne correspondant à

¹⁴ "Low hanging fruits" selon l'expression consacrée par le Centre for Science & Environment, New Delhi.

¹⁵ F. Lecocq & K. Capoor, *State and Trends of the Carbon Market 2003*, dec 2003, Carbon Finance Product of the World Bank.

aucune politique climatique, ce volume pourrait faire chuter le prix de la tonne de carbone et anéantir les faibles effets escomptés.

Le principe même du commerce des permis d'émissions a été critiqué : le commerce des émissions favorise ceux qui ont la plus grande capacité à payer et rien ne prouve que cela serve l'intérêt public. Il faut toutefois rappeler que ce marché ne concerne que les entreprises, pas les particuliers. La critique de " marchandisation des droits à polluer " est donc en grande partie rhétorique et infondée. Ce qui est plus préoccupant est l'oligopolisation rapide des marchés, renforçant le poids de gros acteurs là où il aurait fallu favoriser la prolifération de petits acteurs développant des technologies durables.

Il faut enfin ajouter que le Protocole ne couvre pas le transport international. Or la seule progression des transports aériens pourrait être de l'ordre de grandeur des 5% du Protocole, du côté de la croissance, cette fois.

5. Les autres compartiments de la négociation

Le fonds spécial changements climatiques n'a rien reçu des 410 millions promis. Il n'y a aucune précision concernant le fonctionnement de ce fonds qu'il est donc techniquement impossible d'approvisionner. Le fonds PMA est considéré comme largement insuffisant, couvrant à peine les dépenses de ces pays au titre de leur participation à la discussion d'un problème qu'ils n'ont pas causé. Le fonds d'adaptation attend toujours les règles du MDP. Le transfert de technologie en est resté à la phase pilote sous l'égide du FEM et à un nombre d'exemples très limité. Le problème est toujours le même : le " TT " (" titi ", pour les intimes) est plus souvent considéré comme une question de marché pour les entreprises du Nord et pas comme la contrepartie d'un droit à polluer que ce sont jusqu'ici attribué les pays développés. Il existe pourtant une très grande quantité de technologies à bas prix qui pourraient permettre de réduire de manière significative les gaz à effet de serre, dans les pays riches comme dans les pays pauvres. Mais ces technologies ont un grand nombre de torts : elles ne sont pas fabriquées par les grandes industries, qui veulent protéger leur marché, elles ne drainent pas de revenus constants, elles remettent en cause les pratiques des administrations et des économistes etc.

IV. Perspectives

La négociation a dérivé loin de ses fondamentaux : la réduction des gaz à effet de serre selon le principe des " responsabilités communes mais différenciées ". Les pays industrialisés, responsables de la majeure partie des gaz à effet de serre émis, devaient prendre les devants, montrer l'exemple et faire la preuve de leurs progrès en 2005. On en est loin. D'autant plus que de l'avis de tous, Kyoto ne devait être qu'un premier pas timide vers une réduction massive des émissions, appelant non pas quelques mesurette mais de profondes restructurations économiques et sociales. Les pays industrialisés ont au contraire multiplié les stratégies d'évitement de l'obstacle et de minimisation des efforts. La moindre opposition intérieure, telle que l'opposition des routiers français à l'écotaxe, est utilisée à l'international pour justifier l'obtention de nouveaux délais ou de mesures qui s'apparentent de plus en plus à du colonialisme vert et au blocage du développement de la partie la plus pauvre de la planète, quand ce n'est pas le cynisme d'une nécessité d'adaptation aux changements climatiques ou la fuite en avant technologique et non-durable (cf. plan Bush).

L'Union Européenne et les Etats-Unis ainsi que leurs alliés respectifs ont pris l'habitude de négocier de manière quasi bilatérale pour essayer de former de larges coalitions autour d'eux en divisant les autres coalitions. Les PMA, souvent gouvernés par des Etats peu soucieux de

leur population, sont largement perdants dans tous les cas et ont tendance à suivre le plus offrant, d'autant que la complexité de la négociation leur laisse peu de chances de réussir à réellement peser. Mais les PBSCT (pays à bas salaires et capacités technologiques - Chine, Inde, Brésil, Indonésie) l'entendent de moins en moins de cette oreille. On l'a vu à Cancun et tout laisse penser que cette tendance va se renforcer. Il était jusque-là relativement facile de venir à bout de l'unité de façade affichée par le G77, car les raisons des tensions internes sont multiples. L'Arabie Saoudite et les Etats membres de l'OPEP bloquent toujours les initiatives visant à réduire les GES tant que celles-ci n'incluront pas de compensation économique pour les pertes occasionnées sur le commerce du pétrole. Les PBSCT veulent avoir leur part de pétrole. L'ogre chinois en absorbe des quantités gigantesques et grandissantes. Quand les planchers de réduction à double ou triple dividende dans les pays industrialisés auront été atteints, nous risquons de nous retrouver au pied d'un mur beaucoup plus difficile à franchir que si nous avions dès le départ essayé de jouer sur les déterminants profonds de la croissance des émissions. Il est plus que jamais urgent de se mobiliser dans nos pays pour obtenir des infléchissements significatifs.

Car pendant ce temps les problèmes continuent de monter en puissance : l'Argentine a rappelé que, cette année, 120 000 personnes ont dû être évacuées pendant deux mois. Au Bénin, la saison des pluies, qui survient normalement en avril, n'arrive plus qu'à la mi-juillet. Les paysans ne savent plus à quelle saison semer, ni à quel saint se vouer, et leur attente se transforme en désespoir, terrain de tous les extrémismes. Le ministre burkinabé à Milan en novembre dernier s'exprimait ainsi : se réjouissant que l'on traque partout dans le monde “ *ce que l'on appelle le terrorisme international* ”, il a rappelé qu'il y a “ *un autre terrorisme qui menace le monde. C'est ce monstre que nous avons nous-mêmes créé par nos modes de production et de consommation. Ce monstre, nous ignorons son nom, mais nous savons qu'une de ses parties s'appelle changement climatique. Unissons-nous donc pour lutter contre ce monstre, ce terroriste qui menace l'avenir de notre planète.* ”

Il existe des raisons d'espérer. La première est la prise de conscience grandissante des dangers que notre mode de développement fait courir au monde entier, y compris nous-mêmes. Lors de la CdP à Milan, par exemple, les ONG du Climate Action Network ont reçu le soutien du secteur des transports collectifs. Les initiatives locales se multiplient. Les ONG ont mis sur pied le réseau mondial CURES, en faveur des renouvelables et opposé aux techniques non durables telles que le nucléaire. En novembre 2003, le Sénat des Etats-Unis a voté pour la première fois une limitation domestique des émissions de gaz à effet de serre : la loi Mac-Cain Lieberman visant la stabilisation en 2012 sur les niveaux de 2000. Plusieurs Etats ont pris des engagements de réduction des émissions : Oregon, Massachusetts, New Hampshire, Californie. De leur côté, les PED ont fait des efforts. Ils ont fait des concessions. En juin 2004 l'Allemagne a organisé le premier sommet mondial de l'histoire sur l'énergie, et ce sommet était consacré aux renouvelables.

Il faut agir dès maintenant, sans attendre un accord international, car le consensus international repose sur l'état de la gouvernance intérieure. Il faut penser des stratégies à moyen et long terme, regrouper les forces vers le développement durable et pas seulement vers la réduction de GES. Nous n'avons que trop tardé. L'un des enjeux majeurs des mouvements progressistes des pays industrialisés sera leur capacité à surmonter les clivages traditionnels et leurs luttes sectorielles. Il est urgent de sortir de l'urgence pour voir à long terme. Tout le monde devrait discuter du monde en 2050, ça remettrait un peu d'ordre dans les

priorités des uns et des autres et permettrait de discuter enfin de ce que peut être le bien commun. Le processus des Forums Sociaux est déterminant à cet égard.