

Éditorial

La farce de la diplomatie du climat

Depuis les travaux de Svente Arrhenius envisageant, à la fin du XIX^e siècle, les conséquences climatiques de l'utilisation massive du charbon, le problème a fait l'objet d'une élaboration scientifique tout au long du XX^e siècle : mesure des températures en différents points du globe, mesure des concentrations atmosphériques en CO₂, étude des interactions entre atmosphère, océan et écosystèmes terrestres, développement de la modélisation globale, observations par satellites, sans parler de la paléoclimatologie ou des nombreuses études économiques. Ce n'est que tardivement, durant la décennie 1980, que les responsables politiques et économiques ont commencé à accepter d'être interpellés sur ce problème. Après le premier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC-IPCC), constitué en 1988 à l'initiative de l'Organisation météorologique mondiale et du Programme des Nations unies pour l'environnement, une convention-cadre sur le climat fut adoptée en 1992, à l'occasion du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro.

Vu rétrospectivement, ce sommet est souvent nimbé d'une auréole consensuelle et positive, celle d'une Humanité faisant un pas décisif dans la prise en charge consciente et organisée de son avenir écologique. La réalité était plus âpre, l'engagement, moins profond ! Du point de vue européen, Rio avait eu le goût amer de l'échec. Dès 1990, la Commission européenne avait élaboré un programme d'action qui comprenait en particulier l'introduction progressive d'une taxe sur les émissions de CO₂. Cette dernière devait être portée en 2000 à un niveau équivalent à dix dollars le baril, soit un doublement du prix du brut de l'époque. Elle n'impliquait aucun nouveau transfert international : chaque État membre devait la prélever et, en compensation, était invité à diminuer d'autres impôts ou charges, comme ceux qui pesaient sur l'activité des entreprises ou sur le travail. Elle devait donner un signal-prix commun à tous les agents économiques. La Commission européenne conditionnait sa mise en œuvre à l'adoption de mesures similaires par les autres grands pays industriels, comme les

États-Unis et le Japon, afin d'éviter des effets pervers sur la compétitivité industrielle.

Initialement promue et soutenue par la France, l'idée de recourir à la taxation du carbone a été rejetée sans discussion par les autres pays. En Europe même, elle a été torpillée par différents États, comme l'Espagne et le Royaume-Uni, mais aussi, paradoxalement, par la France elle-même. Désavouée par le Conseil des ministres, la Commission européenne s'est trouvée sans proposition et sans mandat à quelques semaines de la Conférence de Rio. Le commissaire européen en charge du dossier ne s'y est pas rendu, se distinguant ainsi du défilé des chefs d'État et de gouvernement qui y ont fait assaut de bonnes paroles.

Les pays industriels ayant ainsi fermé la porte à une action internationale coordonnée par les prix, ils ont néanmoins, dans un souci de contenance, fait un semblant de pas dans la direction d'une coordination par les quantités. Ils affirmèrent viser la stabilisation, aux alentours de l'an 2000, de leurs émissions à leur niveau de 1990. Il ne s'agissait toutefois que d'une manifestation de bonne volonté. Les pays en développement, pour leur part, ne s'engageaient à rien, si ce n'est à faire des inventaires de leurs émissions. Il est vite apparu que les gouvernements ne prenaient aucune mesure pour tenir ces engagements minimaux. D'où le « mandat de Berlin » d'avril 1995 visant la préparation d'un protocole qui fixerait un cadre juridiquement contraignant. Comme on s'était engagé dans une approche par les quantités, ce qui allait devenir le Protocole de Kyoto en décembre 1997¹ a gardé la même structure : des engagements quantifiés de réduction des émissions définis en référence aux émissions de l'année 1990. La nouveauté du Protocole tenait à trois éléments : l'horizon 2008-2012 ; le caractère juridiquement contraignant des engagements pris ;

¹ Ce protocole est finalement entré en vigueur en février 2005, après de longues tergiversations d'une Russie qui faisait monter les enchères pour maximiser le rendement de sa participation à cet accord.

l'acceptation parallèle de l'organisation d'échanges, sous différentes formules, des quotas et crédits d'émission résultant des engagements de réduction, cela afin d'en abaisser le coût. Au final, les émissions mondiales ont augmenté de 15 % entre 1990 et 2000 et ni les États-Unis ni l'Australie n'ont ratifié le Protocole de Kyoto, qui ne couvre aujourd'hui qu'un tiers des émissions mondiales.

Une approche, celle des quotas échangeables, commence donc juste à entrer dans la pratique, sous l'impulsion de la Commission européenne qui lui a donné une pré-vie en 2005, avec une directive créant un marché européen de quotas de CO₂ pour la production d'électricité et les secteurs industriels grands émetteurs (raffinage, sidérurgie, cimenterie, verre, etc.). De nouvelles critiques ont alors vu le jour et des contre-feux ont été allumés. Certains auteurs américains influents reviennent sur le devant de la scène pour dire combien l'idée de marché international du carbone était dangereuse et dénuée de viabilité pratique et versent des larmes de crocodile sur la défunte taxe carbone, soudainement parée de toutes les vertus ! D'autres ne jurent que par la technologie, repoussant à des lendemains très éloignés toute idée de réduction des émissions, comme si l'on pouvait escompter disposer de la technologie sans créer les conditions économiques crédibles dans lesquelles des investissements massifs pourraient s'engager dans la recherche et le développement.

Le comble de la mauvaise foi a été atteint avec le nouveau « Partenariat Asie-Pacifique pour le développement propre et le climat » annoncé en juillet 2005. Lancé à l'initiative des États-Unis, ce pacte associe la Chine, l'Inde, le Japon, l'Australie et la Corée du Sud, rassemblant ainsi les quatre plus grands producteurs de charbon au monde.

Ses membres représentent ensemble plus de la moitié des émissions mondiales de CO₂. Avec quel contenu ? Le pacte s'appuie exclusivement sur la bonne volonté, sur des financements publics et sur des échanges dans le domaine technologique ; il récuse toute idée d'objectifs contraignants, sous prétexte de ne pas porter atteinte à la croissance économique. On en revient ainsi à la logique de la bonne volonté qui fut celle de Rio en 1992. La boucle est bouclée.

La farce est totale lorsqu'on présente comme un succès le fait que la Conférence des Parties à Montréal en novembre 2005 ait débouché, d'un côté, sur l'annonce que les pays engagés par Kyoto allaient entamer des discussions sur le « post-2012 » et, de l'autre, sur l'acceptation par les anti-Kyoto de participer à un dialogue sur la coopération à long terme à la condition, expresse et acceptée, que ce dialogue ne puisse pas déboucher sur une négociation visant de nouveaux engagements.

Quinze années d'observation de la négociation internationale sur le climat permettent de dégager une loi simple : dès qu'une approche commence à prendre un tour concret, les opposants à toute action s'empressent de faire valoir les avantages supérieurs d'autres approches. Les permis négociables ont d'abord servi à disqualifier la taxe carbone. Puis ils ont porté les espoirs d'une action concrète. Voilà maintenant qu'on leur oppose les avantages de la taxe ou ceux de l'investissement volontaire dans la technologie ! À chaque fois, l'important est de tuer dans l'œuf les solutions imparfaites qui commencent à se concrétiser, au nom de solutions idéales éloignées de toute concrétisation.

Olivier Godard