

Un texte « Anti-Kyoto » pour plaire aux forces du marché

Michel Duquette*

Le protocole de Kyoto ou l'enfant mal-aimé

Le Sommet de Rio de Janeiro de 1992 avait, tout le monde en convient, mal commencé. Peut-être s'illusionnait-on, dans maints cercles écologistes, des espoirs qu'avait fait naître en 1990 la remise sur ses rails du *Clean Air Act*, la première politique environnementale d'envergure lancée au milieu des années 1970 et dont l'objectif, aussi vaste que louable, était de réduire les émissions polluantes des véhicules moteurs et des parcs industriels dans l'ensemble des États-Unis. Lancée sous Gerald Ford, mise à jour et renforcée en 1977 par Jimmy Carter, mais négligée par Ronald Reagan, son successeur George Bush en avait fait un pilier de sa politique intérieure en l'adaptant, comme il disait, aux exigences nouvelles du « développement durable » : Substitution du pétrole par des énergies renouvelables partout où cela serait possible, économies d'énergie, nouvelles normes anti-pollution, accompagnées de nominations en faveur d'écologistes reconnus. Cet effort gouvernemental, d'autant mieux accueilli qu'il était somme toute inattendu, fit espérer que les États-Unis joueraient un rôle de *leadership* à Rio.

Or il n'en fut rien, et ce malentendu pesa lourd sur la gestation du Protocole de Kyoto. Après plusieurs rencontres préparatoires, où toutes sortes de concessions furent promises aux pays lourdement pollueurs comme la Chine, les États-Unis, voire l'Inde, il fut convenu que la

Conférence des Parties de Kyoto de 1997 - qu'il n'était plus possible de reporter sans perdre la face - réunirait les signatures de tous les pays désireux de s'associer aux principes du protocole : à savoir une réduction graduelle à l'horizon de 2012, et à partir de 2008, des émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990. Adhésion au principe oui, mais pas d'engagement ferme à le faire, enfin pas avant que les Parlements des pays signataires ne l'aient entériné. En mauvais termes avec son Congrès à majorité républicaine fortement opposé au principe comme à l'engagement, le vice-président Albert Gore était venu à Kyoto porteur d'un sac à moitié vide, soucieux d'engranger quelque succès de prestige mais peu convaincu de faire adopter chez lui le Protocole.

Pour que le Protocole entre en vigueur, celui-ci avait besoin, notamment, des signatures des pays qui contribuent à eux seuls à 55 % des émissions, ce qui ne pouvait exclure les plus grands : États-Unis en tête. Si, à force de concessions et notamment de reports d'échéancier de réalisation, on obtint la signature de la Chine et de la Russie, rien n'ébranla la position américaine, conduite par l'intransigeant George W. Bush. Premier succès, la barre symbolique des 55 % fut atteinte en novembre 2004, alors que la Russie ratifie le protocole. C'est donc le 16 février 2005, soit 90 jours plus tard, que le Protocole entre en vigueur. Faute de *leadership*, les pays, et l'Union européenne - regroupement supranational—se fixèrent des objectifs de

réalisation qui, sur le papier, concordaient le plus possible avec les objectifs initiaux. Par contre, tout l'effort de transfert de technologie Nord-Sud, souhaité par le Protocole pour permettre aux pays en développement de s'associer aux objectifs de substitution énergétique et de modernisation de leurs parcs industriels, était laissé à la bonne volonté des États au niveau bilatéral, ou relégué au niveau subalterne des investissements privés multinationaux. La belle concertation voulue par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), maître d'œuvre du Protocole, volait en éclats. Pire encore, l'horizon 2012 approchait à grands pas et, sans la présence des États-Unis, il serait pour ainsi dire caduc avant même d'avoir commencé à exister, vu les nombreux reports d'échéancier des uns comme des autres.

C'est l'urgence de redonner une certaine crédibilité au Protocole qui conduit aujourd'hui les protagonistes, pour les uns, à faire connaître l'étendue de leurs efforts malgré le stade peu avancé de leurs politiques nationales en la matière, pour les autres, à proposer une alternative à un traité qui ne leur a jamais plu et dont ils n'ont jamais voulu, quitte à enterrer vivant le Protocole à peine amorcé. C'est la carte que le président Bush entend jouer à Montréal cet automne.

L'Après-Kyoto

Tel est le sens qu'il faut attribuer à la présence américaine, dans le contexte à venir de discussions en vue d'un Traité « post-Kyoto », menu principal de la Conférence de Montréal qui se tiendra du 28 novembre au 9 décembre 2005¹. Si, depuis le début de son mandat, le président George W. Bush a dit et réitéré que Kyoto signifiait ni plus ni moins « la plus grande menace jamais formulée à l'encontre de l'économie et du mode de vie des Américains », refusant net de ratifier le Protocole au prétexte « qu'il ne fixait aucun plafond d'émissions de gaz à effet de serre aux pays en voie de développement », le portrait est tout autre au niveau des États et des municipalités, donc des autorités subalternes de son pays. Sous la

pression montante d'une opinion publique et d'une communauté scientifique de plus en plus inquiètes, devant les manifestations du changement et surtout du réchauffement climatiques—canicules estivales à répétition, tempêtes et multiplication des cyclones destructeurs sur les côtes sud-est du pays—plus de 1200 municipalités et 30 États américains ont déjà, à un degré ou à un autre, ajusté leur cadre réglementaire et leurs législations aux principes du développement durable et du Protocole de Kyoto et ceci, sans attendre le feu vert de Washington. Même le gouverneur républicain de la Californie, Arnold Schwarzenegger, a récemment durci la réglementation dans son État—le plus important des États-Unis—et encouragé des programmes de substitution de véhicules publics propulsés par l'essence ou le diesel vers des technologies au gaz naturel ou à l'hydrogène. En effet, le malaise est grand dans le pays face au manque flagrant de *leadership* dont fait preuve l'administration fédérale en matière environnementale, et notamment dans le cadre du Protocole de Kyoto.

On comprend sans mal que le président Bush, critiqué de toutes parts, aura souhaité reprendre la main, ne serait-ce que pour faire taire ceux qui, dans sa propre mouvance politique—en font foi les initiatives californiennes—minent son image et défient ses prises de position internationales.

Signé à la fin juillet 2005 par les États-Unis, l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, la Chine et l'Inde, le *Partenariat de l'Asie-Pacifique pour un développement propre et sur le climat* se présente comme un traité parallèle au Protocole de Kyoto. Certains, comme l'organisation écologiste internationale Greenpeace, ne se gênent pas pour affirmer qu'il est l'ébauche d'un traité « anti-Kyoto »². Il est significatif à cet égard que ces pays soient responsables à eux seuls de plus de 50 % des émissions de gaz à effet de serre dans le monde et que certains avaient joui d'une clause d'exception lors de l'entrée en vigueur du Protocole en 2004.

Cadre général de coopération sans balises précises, ce partenariat reconnaît d'entrée de jeu le problème engendré par les changements climatiques. Ce qui n'est pas nouveau puisque les États-Unis avaient en 1992 signé la

* Professeur titulaire au département de science politique de l'Université de Montréal. Et professeur invité à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence

¹ Cette Conférence est la onzième session de la Conférence des Parties de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la première session de la Réunion des Parties du Protocole de Kyoto.

² Entrevue de Steven Guilbault de Greenpeace Canada à Radio-Canada le 31 juillet 2005.

déclaration finale du Sommet de Rio de Janeiro qui allait dans ce sens, mais ne propose pour s'y attaquer que des intentions vagues : la reconnaissance des changements climatiques comme phénomène avéré et l'objectif lointain d'une stabilisation des niveaux de gaz à effet de serre - qui en sont la principale cause - grâce aux progrès de la science et de la technologie et au renforcement du commerce international. Les partenaires déclarent qu'ils favoriseront dans la zone Asie/Pacifique le développement et le transfert de technologies « plus propres », notamment en ce qui a trait au charbon, vital pour l'approvisionnement énergétique de la Chine, à l'énergie nucléaire que chérissent le Japon et la Corée du Sud, et aux énergies renouvelables telles que l'éolien, l'hydroélectricité et la biomasse. Aucune modalité particulière ni échéancier de réalisation ne sont fixés. Aucun plafond d'émission de gaz à effet de serre n'est déterminé. Aucun mécanisme de coopération ou de contrôle, hors du cadre inter-étatique traditionnel, n'est envisagé.

Le président Bush, devenu le canard boiteux de la politique américaine durant un second mandat, sans agenda et sans gloire, a trouvé à l'étranger le soutien très symbolique de pays sur lesquels le Protocole de Kyoto faisait planer la menace d'une remise en cause de leur modèle de développement—Chine, Japon, Corée du Sud—ou encore dont les capacités administratives médiocres—Chine et Inde—ne leur permettraient pas de réaliser de façon crédible les objectifs pourtant modestes du Protocole : comme nous disions, un plafonnement global pour 2012 des émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990. De son côté, le, très conservateur, premier ministre Brown d'Australie s'est fait une marque de commerce de soutenir contre sa propre opinion publique toutes et chacune des politiques du président Bush à l'étranger. La Chine, en plein essor économique, exprime un besoin pressant de nouvelles technologies, notamment dans les domaines du charbon et du traitement de l'air et souhaite restaurer des relations bilatérales plus harmonieuses avec l'Amérique, récemment mises à mal sur la question de Taïwan. L'Inde n'est pas loin derrière en termes de croissance industrielle et de pollution urbaine. Ainsi, on observe un groupe important, encore que marginalisé, de puissances grandes et moyennes au développement souvent anarchique, à l'économie galopante, mais instable et dont, pour certains d'entre eux, les gouvernements impopulaires sont engagés dans des dynamiques

d'expansion problématiques—Chine/Taïwan, Amérique/Irak—et à l'issue incertaine. Telle est pour l'essentiel l'alliance anti-Kyoto.

Le danger, en particulier lors de la Conférence de Montréal en novembre 2005, serait que ce groupe *ad hoc* s'emploie à torpiller les discussions dont le but sera de concevoir un après-Kyoto sur le principe d'une action concertée voire globale, balisée d'objectifs quantifiables, réglementée et soumise par étapes à un bilan de performance. Telle est la position du Canada, de l'Union européenne et de l'immense majorité des pays en voie de développement. À Montréal, il y a lieu de craindre que les États-Unis et leurs alliés de circonstance brandissent les signatures du texte du *Partenariat de l'Asie-Pacifique pour un développement propre et sur le climat* comme l'alternative à Kyoto, vantant les mérites d'une approche non-contraignante, fondée sur le volontarisme et la libre coopération entre États au gré des circonstances et de la conjoncture ; défenseurs d'une vision qui ferait la part belle aux lucratifs transferts de technologie entre grands pays à commencer par l'Amérique et qui repousserait l'urgence d'agir en matière environnementale, réservant aux seules forces du marché la solution aux changements climatiques. Surgi de nulle part, ne comportant ni objectifs précis, ni cadre institutionnel de vigilance et de contrôle, le *Partenariat* paraît sans doute plus improvisé que réfléchi. Il n'en comporte pas moins une dimension stratégique qui n'a pas échappé aux observateurs du champ environnemental. Il reste à voir l'accueil que lui fera la rencontre de Montréal, simple étape technique pour les uns, acte possible de refondation pour les autres.