Le climat dans la tourmente des marchés

Rapport de l'association Attac France
Novembre 2009

attac

Sommaire

Les demandes et les propositions d'Attac, - p 3

Introduction, - p 5

Financer la lutte contre le changement climatique : les dérives de la finance carbone, - p 9

Libre-échange et changement climatique : la fuite en avant, - p 21

Les institutions internationales dans la lutte contre le changement climatique : pour un financement dans le cadre de l'ONU, - p 25

L'Union européenne dans les négociations internationales sur le climat : priorité aux mécanismes de marché et la solidarité comme supplément d'âme, - p 32

**Le climat, bien commun et bien public mondial :
l'alternative du financement par les taxes globales, - p 41**

Abréviations et sigles utilisés dans le dossier, - p 46

Ce rapport a été rédigé par Geneviève Azam, Jacques Berthelot, Amélie Canonne, Jacques Cossart et Aurélie Trouvé, avec la collaboration de Jean-Marie Harribey, Jean Tosti et Frédéric Viale. Il reprend également des éléments de la brochure* « Pour une justice écologique : libérons le climat des marchés financiers »*, publiée par Attac France en juillet 2009.

Attac France
66-72, rue Marceau, 93100 Montreuil-sous-Bois. Tél. : 01 41 58 17 40. Fax : 01 43 63 84 62.
www.france.attac.org - attacfr@attac.org

LES DEMANDES ET LES PROPOSITIONS D'ATTAC

Face à l'urgence climatique, Attac France entend réaffirmer les principes suivants :

• Seule une action humaine rapide et conséquente pour réduire les émissions de gaz à effet de serre pourra stopper ou au moins limiter le réchauffement de la planète et ses conséquences. Elle suppose des engagements politiques explicites à tous les échelons de décision des sociétés. Attac demande que les préconisations du GIEC soient la base des politiques décidées au niveau international comme national ou local.

• La responsabilité historique des pays industrialisés dans l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre ne fait aucun doute. En conséquence, Attac défend le principe de réparation de la part de ces pays vis-à-vis des pays du Sud, selon le principe de la dette écologique rapportée à la question climatique. L'engagement immédiat des pays riches vers des systèmes de production et de consommation sobres en énergie est une première condition de la reconnaissance de cette responsabilité.

• La transition énergétique nécessaire renvoie à un changement des modèles de production et de consommation, à une redéfinition de la richesse et de la prospérité et à une réduction forte des inégalités sociales. Ce changement de modèle de société doit être démocratiquement discuté. Pour Attac, la durabilité des sociétés et des écosystèmes exigent une relocalisation des activités, le raccourcissement des circuits de production et de consommation et l'usage de sources d'énergies contrôlable par la population, à l'inverse des mirages technologiques et autres « fausses solutions » qui, comme les agrocarburants amèneront les grandes puissances à vouloir s'approprier les terres agricoles des pays du Sud, ou comme pour l'énergie nucléaire qui, outre le problème des déchets, oblige au développement d'une technostructure coupée de la population, avec des risques écologiques avérés.

• Le contrôle par la population des programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation au changement climatique est une nécessité. Elle est antinomique avec des systèmes tels que les « mécanismes de développement propre » et les marchés de droits d'émission de gaz à effet de serre qui permettent aux pays et aux grandes entreprises du Nord de ne pas réduire leurs émissions, de ne pas engager une véritable transition sociale et écologique, de transmettre aux pays du Sud des modèles souvent peu adaptés à leurs contraintes propres et aux savoirs propres qu'ils ont à développer.

• La responsabilité des pays du Nord doit les conduire à des principes de solidarité financière et « technique » avec les pays du Sud, qui doit se traduire en transferts de fonds conséquents pour l'adaptation au réchauffement climatique et pour favoriser des activités respectueuses des équilibres écologiques (climat, biodiversité, etc.). La reconnaissance et l'extension de nombreux savoirs traditionnels, respectueux des écosystèmes et des populations, souvent détruits quand ils ne sont pas piratés par les transnationales, tout comme les transferts gratuits de technologie « propre » sont au centre des transformations nécessaires. C'est un des enjeux du sommet de l'OMC à Genève fin novembre.

C'est pourquoi nous soutenons :

• Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre tels qu'ils ont été préconisés par le GIEC et le paiement par les pays du Nord, sous la forme de financements publics, des sommes nécessaires pour l'adaptation et les réductions d'émission dans les pays du sud.
À cet égard, les engagements de réduction de l'Union européenne et de la France pour la seconde phase de Kyoto sont insuffisants et doivent être a minima fixés à 40 % par rapport à leur niveau de 1990.

• Le principe de la responsabilité historique des pays industrialisés dans l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, principe dont la traduction pratique sera de refuser la remise en cause de la partie des accords de Kyoto qui attribue des objectifs contraignants aux pays industrialisés.

• Les mouvements sociaux des pays du Sud et notamment le Forum des peuples indigènes, les États qui s'opposent **aux mécanismes de développement propre et les marchés de droits d'émission de gaz à effet de serre qui permettent aux pays et entreprises du Nord de ne pas réduire leurs émissions.**

• Attac s'oppose également au **mécanisme REDD** tel qu'il est aujourd'hui proposé, c'est-à-dire l'inclusion de la gestion durable des forêts et des sols dans le mécanisme de la finance carbone.

• Attac soutient la mise en place d'un mécanisme mondial de réduction des émissions liées à la déforestation et à l'usage des terres, mais l'intégration des forêts et de l'agriculture dans le système des marchés de crédits d'émission achèverait la marchandisation des biens communs à l'échelle de la planète.

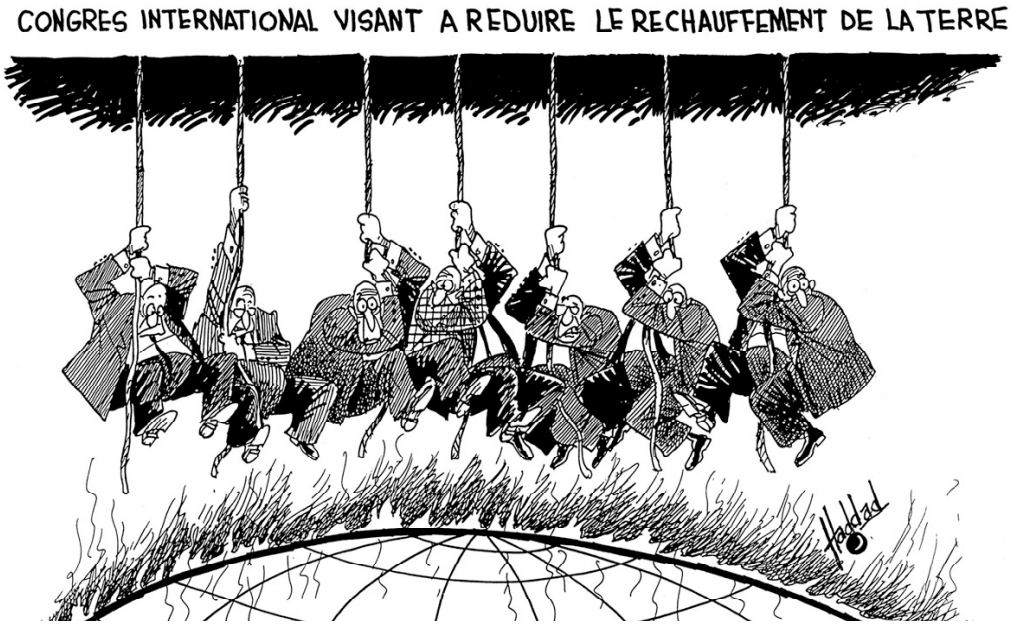
• L'encadrement des marchés des quotas d'émission, qui après la création du marché européen, vont se mettre en place dans plusieurs pays, avec :
- le paiement des permis d'émission par toutes les entreprises parties prenantes de ces dispositifs,
- un prix plancher de la tonne carbone,
- la non-conversion des crédits sur les marchés étrangers,
- l'interdiction des marchés dérivés du carbone.

• Le **financement des mesures d'atténuation et d'adaptation au Sud,** par des fonds publics, gérés dans le cadre de l'ONU, sans ingérence de la Banque mondiale ou du FMI.
Le recours aux Fonds d'investissement pour le climat de la Banque mondiale pour canaliser les financements est inacceptable. L'**instauration de taxes globales obligatoires** sur les transactions financières, les profits des multinationales ou la consommation énergétique permettra de générer des ressources stables et prévisibles. Les chiffres avancés par l'Union européenne (entre 16 et 30 milliards d'euros par an pour l'UE) ou proposés par le gouvernement français dans le cadre de son plan Justice-Climat (un peu moins de 20 milliards par an) sont donc insuffisants au regard des besoins identifiés par le PNUD par exemple. De la même manière, l'éventualité d'une taxe carbone aux frontières ne peut être envisagée que de manière coopérative, après des engagements fermes des pays riches et si son produit abonde un fonds consacré au financement de l'adaptation et de l'atténuation dans les pays les plus pauvres.

• L'organisation d'un **transfert massif de connaissances et de technologies** dans le cadre d'accords de coopération définis à partir des besoins des pays du Sud et des communautés locales. Dans ce cadre, les monopoles des multinationales sur les brevets, les connaissances, les savoir-faire susceptibles de concourir à l'adaptation de ces communautés au changement climatique et au développement d'économies vertes doivent être remis en cause. Les dispositions relatives à l'accord sur les ADPIC et aux accords régionaux et bilatéraux de libre-échange doivent être abrogées. La libéralisation du commerce des biens et services environnementaux dans le cadre de l'OMC ne peut être envisagée que dans une perspective coopérative, par exemple dans le cadre d'une approche par projets définis par pays ou groupes de pays, et dans le respect du principe de traitement différencié des pays en développement. Elle ne doit par ailleurs concerner que des technologies, des biens et des prestations qui ont prouvé leur capacité durable à réduire les émissions de GES, et dont le bilan social et environnemental est positif ; les agrocarburants ne peuvent par exemple être intégrés à cette catégorie.

• Enfin la Déclaration des Nations unies sur les droits de l'homme, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples indigènes doivent fonder l'ensemble de l'action des différents dispositifs qui seront créés.

Introduction



Le Sommet de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, qui se déroulera à Copenhague du 7 au 18 décembre prochain, figure en tête de tous les agendas en cette fin d'année.

En effet il est supposé fournir le cadre de préparation de « l'après-Kyoto » [*Le Protocole de Kyoto ne sera pas juridiquement caduc en 2012 et, au même titre que n'importe quel traité international, il ne peut être rendu caduc, pour ses signataires, que par un autre traité s'y substituant. C'est la première période d'engagements qui prend fin au 31 décembre 2012 et un des enjeux du Sommet de Copenhague réside dans la définition d'objectifs de réduction d'émissions pour une seconde période (2013-2017)*], en vue de l'engagement des pays riches vers un programme ambitieux et contraignant de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre pour une seconde période.

Quinzième Conférence des parties (COP) de la Convention cadre, la réunion prévue dans la capitale danoise représentera l'aboutissement d'un processus initié à Bali lors de la COP13, au cours de laquelle les États membres de la convention avaient conclu le Plan d'action de Bali, qui était censé aboutir à un accord international ambitieux lors de la COP15.

Depuis le rapport du GIEC en 2007, les connaissances scientifiques convergent dans le sens de l'accélération et de l'approfondissement de la crise climatique, comme l'indique le rapport du PNUE de septembre 2009, établi à partir du travail de 400 scientifiques et météorologistes [*www.unep.org/compendiu2009/*]. Les conséquences directes de la crise climatique se font chaque jour plus visibles, et la crise globale, économique, sociale, écologique a ravivé la conscience collective de l'injustice que génère un système global de production et de répartition des richesses destructeur de la planète à court terme et violant les droits les plus élémentaires de 80 % de la population mondiale. La mobilisation des citoyens et des mouvements sociaux à l'échelle du monde et celle des responsables politiques aux différents échelons des sociétés se sont accrues depuis 2007. La question climatique, jusqu'ici essentiellement débattue entre experts, occupe désormais l'espace public.

Incidemment ou non, l'Organisation mondiale du commerce tiendra sa septième conférence ministérielle, du 30 novembre au 2 décembre, une semaine avant le Sommet de Copenhague.

Alors que les négociations commerciales multilatérales démarrées à Doha en 2001 sont enlisées depuis Hong Kong (décembre 2005), les pays de l'OCDE, menés par l'Union européenne et les États-Unis, arguent depuis plus d'un an de la nécessité d'une relance économique mondiale pour redémarrer le cycle de la libéralisation commerciale. Il est probable que l'importance des enjeux du Sommet de Copenhague ne soit pas sans rapport avec la tenue de cette conférence ministérielle, même si celle-ci est annoncée comme ordinaire et peu susceptible de déboucher sur la conclusion du cycle de Doha.

Depuis le printemps 2008, l'OMC use en effet de la crise climatique pour retrouver une légitimité. Elle n'en finit pas de rappeler la multitude de réponses positives que pourraient apporter les règles commerciales multilatérales à la crise écologique. La sortie d'un rapport conjoint avec le PNUD en juillet dernier, qui confirmait, au titre d'exceptions prévues par les accords du GATT, la compatibilité entre des protections tarifaires pénalisant les importations « high carbon » et le régime commercial multilatéral, s'inscrivait bien dans cette logique. Et la libéralisation du commerce de biens et services environnementaux ou le renforcement des droits de propriété intellectuelle sur les technologies « propres » sont présentés comme des stimulants potentiels puissants à la croissance verte et au développement propre dans les pays du Sud. L'ordre du jour de la Ministérielle de fin novembre inclut notamment des aspects relatifs aux réglementations sur les transferts de technologies, dossier âprement discuté dans le cadre de la CCNUCC.

Ces déclarations de l'OMC reflètent une grande difficulté qui traverse toute l'approche des pays riches à l'égard des négociations climatiques, approche selon laquelle le marché fournira les réponses à la crise écologique.

Un certain nombre des propositions avancées pour Copenhague accréditent cette vision :

- le renforcement et l'élargissement des marchés du carbone nationaux et régionaux en perspective d'une intégration mondiale, la « finance carbone » étant considérée comme l'outil central du financement du passage à des économies décarbonisées ;
- l'extension du principe de l'*offsetting* (compensation), soit l'adossement des stratégies nationales et régionales de réduction des pays de l'Annexe 1 aux mécanismes de flexibilité de Kyoto, notamment aux mécanismes de développement propre (MDP), qui compensent les engagements des pays riches par la possibilité d'obtention de crédits d'émission à bon marché dans les pays du Sud ;
- les principes de fonctionnement du mécanisme REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) pour lutter contre la déforestation, qui laissent la possibilité de l'insertion des projets dans le mécanisme de la « finance carbone » et qui, étendus à des mécanismes REDD+, préfigurent la privatisation des biens communs environnementaux, terre et forêts, par les grands groupes privés et les acteurs financiers ;
- la marginalisation des fonds publics gérés par l'ONU pour financer l'adaptation au changement climatique et la priorité donnée à la Banque mondiale, qui détient déjà des fonds carbone, pour gérer le financement de la lutte contre le changement climatique ;
- la libéralisation du commerce des biens et services environnementaux comme moyen pour faciliter l'accession des pays pauvres aux technologies faibles en carbone et aux énergies renouvelables, combinée avec le renforcement des brevets ;
- la priorité systématiquement donnée aux solutions techniques et à la compétitivité des grandes compagnies multinationales, au détriment de modèles de production et de consommation sobres en énergie et reposant sur les ressources et les capacités locales.

Tout concourt aujourd'hui à conférer au marché le rôle de chef d'orchestre des politiques de lutte contre le changement climatique. Signe qui ne trompe pas, les entreprises transnationales nord-américaines et européennes abordent la crise climatique comme une formidable opportunité et fourbissent leurs armes pour l'après-Copenhague. Le créneau du *green business* figure au premier rang des stratégies de relance des États et de leurs multinationales, relance des politiques et des modèles directement responsables de l'effondrement actuel.

En effet, la crise climatique apparaît bien plus complexe qu'une crise environnementale. Elle s'apparente à une crise de la domination de l'économie sur l'ensemble de la vie sociale, politique et naturelle, domination que le néolibéralisme a porté à un paroxysme en en faisant un projet politique total. Et la congruité des désordres financiers, sociaux, écologiques n'est pas fortuite ; elle manifeste l'épuisement et l'impasse de ce système qui pressure les ressources et les hommes aux confins de l'insoutenable.

Le présent rapport entend montrer l'ampleur des risques écologiques, sociaux, politiques, induits par cette approche, et proposer des pistes alternatives fondées sur la nécessité de d'abandonner des modèles de production et de consommation qui précipitent la crise climatique et la crise sociale. Il s'agit pour cela de reconnaître la responsabilité historique des pays du Nord, de mettre en œuvre une véritable régulation publique au niveau global et local, d'enclencher une redistribution des richesses et la définition de biens publics mondiaux, et de favoriser les initiatives de base visant à relocaliser les sociétés.

En matière climatique comme dans bien d'autres domaines, le marché a non seulement échoué à réguler l'activité des entreprises, mais c'est précisément l'absence de régulations et de politiques publiques pour le mettre au pas qui a conduit à la situation actuelle : pollution systémique, marchandisation du vivant, spoliation des communautés de leurs ressources et de leurs moyens de survie, destruction des écosystèmes, disparition de toute idée de service public et de bien commun...

Depuis sa création Attac lutte contre « la marchandisation du monde ». Ce slogan, largement repris, illustre ce processus qui tend aujourd'hui à transformer l'air que nous respirons, les forêts et les sols en titres de propriété échangés sur le marché du carbone. Ce combat contre l'emprise des multinationales sur l'ensemble de la société et de la biodiversité se poursuit à l'approche de la 15e COP de Copenhague. Alors que les sociétés humaines jouent leur avenir sur la planète, Attac rappelle à travers ce rapport la continuité du combat pour la justice écologique avec tous ceux qui ont fondé son action depuis bientôt douze ans : lutte contre l'AMI (Accord mitilatéral sur l'investissement, 1997) et contre les accords de libre-échange portés par l'OMC pour une relocalisation des sociétés, dénonciation de l'action des institutions financières internationales largement responsables de la crise actuelle, lutte contre la privatisation du vivant et pour une agriculture paysanne, combat contre l'Europe néo-libérale, pour le maintien des services publics, pour la préservation des biens communs comme l'eau, pour la reconnaissance et la réforme de l'ONU comme institution internationale légitime.

Mais le Sommet de Copenhague se double d'un enjeu nouveau et particulièrement central pour Attac France.

La crise climatique renouvelle la formulation des questions relatives aux relations Nord-Sud. Insoutenables et dévastateurs, les modes de croissance infinie (des hommes, des marchandises, des capitaux) forgés par les plus riches, États, firmes ou classes, se sont construits sur l'exploitation des ressources naturelles et humaines des dominés, au premier rang desquels les pays et les populations du Sud.

Exigeant la reconnaissance de la dette du Nord et de ses élites à son égard, le Sud, au-delà de sa diversité, soulève aujourd'hui, à travers les négociations climatiques internationales, la question du réquilibrage de l'ensemble de ses relations politiques et économiques avec le Nord.

Les grands pays émergents ont certes rejoint le cénacle suprême du G20, mais ils s'inscrivent malgré tout dans la CCNUCC comme entités du Sud, résolus à obtenir la reconnaissance d'une dette écologique historique aux côtés des pays les plus pauvres de la planète.

Le Sommet de Copenhague sera probablement, dès lors, le théâtre de la plus importante négociation Nord-Sud depuis la conférence de Bandung.

La question de la solidarité internationale, de ses principes et de ses moyens se trouve à nouveau réénoncée autour de l'idée de dette écologique, qui fournit une nouvelle trame pour penser la solidarité entre les peuples et les moyens de défense de leurs droits et de leur souveraineté.

LE CONTENU DU RAPPORT

La **première partie** expose à la fois les dérives de la finance carbone et l'échec des objectifs de réduction assignés aux marchés carbone, au plan européen en particulier.

La **seconde partie** analyse les solutions préconisées par l'OMC et les promoteurs du libre-échange face au changement climatique. Elle démontre qu'en dépit des tentatives de relégitimation de l'organisation commerciale multilatérale par l'écologie, les règles de l'OMC et une libéralisation commerciale approfondie ne fournissent aucune réponse à la crise climatique ; elles menacent même de l'aggraver.

La **troisième partie** présente les différents dispositifs internationaux de financement à l'oeuvre pour lutter contre le réchauffement climatique ; elle préconise le repositionnement de tout mécanisme financier qui pourra être créé à Copenhague sous l'égide des Nations unies.

La **quatrième partie** analyse plus spécifiquement les contradictions existant entre l'image de sherpa du climat que s'attribue l'UE et l'impact, tangible ou potentiel, des politiques commerciales, économiques et climatiques véritablement conduites au plan communautaire.

Pour finir la **partie 5** développe l'alternative proposée par Attac pour un financement de la lutte contre le changement climatique, et explicite l'articulation fiscalité globale/biens publics mondiaux.

L'idée de dette écologique s'appuie sur le principe de responsabilité commune mais différenciée des États face à l'épuisement des ressources naturelles et, ici, à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre ; la minorité d'États du Nord ayant prospéré sur l'exploitation des écosystèmes du Sud pendant des siècles devrait ainsi assumer une dette à l'égard de communautés n'ayant que très marginalement contribué à l'accroissement des émissions de GES alors qu'elles en paient le prix fort.

Attac France ne défend pas le principe de la monétarisation de la dette écologique. Celle ci supposerait en effet d'accorder une valeur monétaire à la nature, exercice problématique sur le principe (qui pourrait préfigurer son assimilation à un simple bien marchand) et de toute façon périlleux sur le strict plan économique. De surcroît, des dégâts irréversibles et non comptabilisables sont déjà advenus.

Mais la notion de dette écologique permet de mettre en évidence les responsabilités environnementales et le sens des obligations de solidarité qui en découlent pour les pays riches, notamment leurs obligations à ouvrir la voie vers des sociétés écologiquement soutenables par des engagements fermes.

De manière plus générale, la crise climatique, dont les origines anthropiques sont désormais certaines, ne peut être dépassée sans des transformations sociales et économiques profondes. La justice sociale et la solidarité ne sont pas seulement des exigences dont il faudrait tenir compte, elles sont au principe même des solutions à la crise climatique, qui se nourrit d'un univers de compétition, de course à la rentabilité, d'inégalités de plus en plus monstrueuses et de consommations ostentatoires, d'affaiblissement du droit des peuples et des personnes.

Contre une approche strictement environnementale, qui se satisfairait de toutes solutions financière, marchande ou technique susceptibles d'apporter des micro-réponses de court terme, la réalisation de la justice climatique suppose de substituer la coopération, la responsabilité et la solidarité à la compétition et à la domination du marché. La seule mise à disposition de financements levés sur les marchés, la confiance dans la logique du profit et dans la rationalité des acteurs privés réduiront à néant l'espoir d'enrayer la spirale entropique dans laquelle le monde est engagé. Or c'est bien ce que tentent d'imposer les chefs d'État ou de gouvernement qui détiennent les clés des négociations climatiques mondiales.

Financer la lutte contre le changement climatique : les dérives de la finance carbone

Lecroart - Iconovox

Le financement du changement climatique comporte deux volets : l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ce changement par la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'adaptation prend acte des conséquences déjà présentes des changements climatiques. Ce volet est le plus souvent relégué au second plan, même si le dernier rapport du GIEC a permis de réévaluer les conséquences du dérèglement et la gravité de la situation à laquelle certains pays du Sud essentiellement doivent faire face (inondations, sécheresse, montée des eaux, problèmes agricoles). Or les pays les plus touchés sont précisément ceux qui ont, et de loin, le moins participé à l'accumulation des GES et au réchauffement, et qui disposent de ressources financières faibles pour y faire face. Les pays riches rechignent à contribuer pour l'adaptation, et quand des fonds sont dégagés, ils sont souvent prélevés sur l'aide publique au développement, dont nous connaissons l'insuffisance et qui est normalement dédiée à d'autres objectifs. Ainsi, les financements actuels sont loin de couvrir les besoins. L'ONU estime que sur les 240 milliards nécessaires d'ici 2030 pour lutter contre le changement climatique, l'adaptation représente de 50 à 170 milliards de dollars à l'échelle mondiale, dont 28 à 67 milliards pour les PED (note de veille n° 149, Centre d'analyse stratégique, septembre 2009). Le fonds d'adaptation issu du protocole de Kyoto dispose de 80 à 300 millions par an entre 2008 et 2012 et de 100 millions à 5 milliards de dollars par an pour la période 2013-2030. Ces simples chiffres indiquent ce qui reste à faire !

L'atténuation du changement suppose des investissements qui permettent d'aller vers des activités et des énergies peu émettrices de carbone. Les pays du Sud, qui ne sont pas soumis à des engagements contraignants dans le cadre du protocole de Kyoto, et notamment les pays émergents, sont prêts pour certains à prendre des engagements (non contraignants) afin d'infléchir leurs courbes d'émission. La question du type de financement, de son niveau, de son origine (public ou privé), des institutions internationales qui en seront les garants, est ici centrale.

Le protocole de Kyoto, par le biais des mécanismes de flexibilité, a ouvert la voie pour un financement prioritaire par les marchés du carbone, sur lesquels s'échange une nouvelle marchandise, singulière, les droits d'émission créés par les États. Ce protocole a été négocié en période d'euphorie financière, avant la crise financière asiatique (1997-1998), l'écroulement de la bulle internet (2000) et la débâcle financière actuelle. Un des enjeux centraux des négociations de Copenhague concerne l'extension de ces marchés à des activités qui en étaient exclues, au détriment des financements publics. La finance carbone est présentée de plus en plus comme un moyen de lutte contre le changement climatique. Ses promoteurs, avec en tête les Britanniques[1] et plus généralement l'Union européenne, arguent du fait qu'elle aide à réduire les émissions à un moindre coût et qu'elle contribue à trouver les financements pour la transition des pays en développement vers des infrastructures à basse émission de carbone.

Il s'agit donc ici de mesurer l'efficacité réelle des marchés du carbone pour réduire les émissions rapidement, et de voir s'ils peuvent permettre une transition juste et équitable.

1. * Le fonctionnement réel et le bilan des marchés du carbone

La mise en place d'un marché du carbone, comme instrument pour réguler les émissions de gaz à effet de serre, puise ses racines théoriques

1. *« My ambition is to build a global carbon market, founded on the EU emissions trading scheme and centred in London. Today worth just $9 billions, emissions trading could growth to between $50 and 100 billions »* (Gordon Brown, 2007).

dans l'approche libérale de l'économie de l'environnement. Elle se déploie dans le contexte du néolibéralisme qui tend à faire du climat un objet d'appropriation.

Selon la théorie économique libérale, le marché, grâce aux signaux donnés par les prix pour les choix de production et de consommation, doit rester central dans la construction de l'équilibre économique et par extension de l'équilibre écologique. Or le marché connaît des imperfections car certaines activités peuvent produire des effets externes, positifs ou négatifs, sur d'autres acteurs ou sur la collectivité, alors que le prix des produits ne comptabilise pas ces effets. La pollution est de manière caractéristique un effet externe négatif ou encore une « externalité négative ». Ces effets devraient pourtant être pris en compte, surtout lorsqu'ils donnent lieu à réparation publique. Ne pas les comptabiliser produit des distorsions de prix et donne des informations erronées aux producteurs et aux consommateurs. Il s'agit donc d'améliorer le fonctionnement du marché en internalisant les effets externes, c'est-à-dire en leur donnant un prix, qui incitera les agents à faire des choix qui intègrent l'existence de ces effets externes.

Les deux modes d'internalisation des effets externes, la taxe imaginée par Arthur Pigou [1920] et l'instauration de droits de propriété négociables sur un marché, sont issus de cette approche. La priorité donnée à l'instauration de droits de propriété sur les biens environnementaux a été renforcée à partir des années 1960 à la suite d'un article de Ronald Coase [1960], confortant l'hypothèse libérale que la gestion communautaire ou sociale des biens communs et des ressources communes est source de gaspillage et doit être soumise aux règles de la propriété privée pour une gestion efficace. L'État doit se limiter à attribuer des droits de propriété ou des droits d'usage négociables pour les ressources concernées par les externalités.

L'expérience assez réussie des États-Unis pour diminuer les émissions de dioxyde de soufre a été un argument fort en faveur d'une solution identique pour le dioxyde de carbone. Or, ce marché s'était mis en place dans un champ réglementaire public strictement encadré, élément qui fut déterminant dans la réussite du système. D'autre part, à la même époque, l'Union européenne avait opté pour un traitement administratif d'une réduction par programmation, qui se révèlera au final plus efficace. Enfin et surtout, les procédés techniques pour désulfurer existaient, ce qui n'est pas le cas actuellement pour se débarrasser du CO_2 produit par la combustion de fossiles. Malgré tout cela, ce marché du SO_2 a néanmoins légitimé le choix du marché des droits d'émission comme mécanisme privilégié dans le protocole de Kyoto.

MARCHÉ DES ÉMISSIONS DE SO_2 OU ENCADREMENT ADMINISTRÉ ?

Durant les années 1980, l'Union européenne (UE) et les États-Unis ont adopté des approches différentes pour limiter les émissions industrielles de SO_2, notamment celles des centrales électriques qui sont largement impliquées dans l'acidification des pluies.

L'Union européenne opte pour un encadrement administré pour atteindre l'objectif de réduire de 75 % les émissions entre 1980 et 2010. Une directive de 2001 met au centre de la démarche l'effet sanitaire et environnemental des sources locales vis-à-vis de l'ensemble du territoire européen. Des plafonds nationaux d'émissions qui en découlent sont instaurés, impliquant une réduction des émissions des centrales existantes, alors que les nouvelles centrales doivent s'équiper de laveurs de fumées très efficaces mais onéreux.

Aux États-Unis, le champ réglementaire fédéral (et des États) qui encadre les émissions des centrales introduit un système d'échange en 1990, afin d'optimiser économiquement la démarche de réduction de 50 % des émissions entre 1980 et 2000 et de maintenir ensuite le niveau d'émissions atteint. Finalement, l'optimisation économique attendue est très controversée, le système d'échange de permis fonctionnant dans un contexte réglementaire local qui a contraint des centrales à s'équiper de laveurs de fumées, sans profiter des possibilités de report d'investissements. Portée aux nues internationalement, la démarche américaine se révèle moins efficace que celle de l'Union européenne quant au volume global de SO_2 qui sera émis d'ici 2015 sur leurs territoires respectifs.

Dans le cadre d'une régulation assurée essentiellement par le marché, la taxe fixée par la réglementation publique n'a qu'une fonction incitative. Dans le cas d'une taxe écologique, la régulation est confiée au prix, le marché ajustant ensuite les quantités. Dans le cas des permis d'émission, la régulation est assurée par la fixation de la quantité de pollution à ne pas dépasser, le marché ajustant les prix en fonction des montants échangés de droits d'émission. Au final, dans les deux cas, taxe ou marché des permis d'émission, il s'agit de faire

payer le pollueur, autrement dit l'entreprise productrice. Mais en réalité c'est le consommateur final qui paie, parce parce que tout coût supplémentaire est répercuté sur le prix. Si les permis sont attribués gratuitement, l'attribution se fait en fonction des droits acquis par l'habitude de polluer. Si les permis sont vendus par l'État, le prix du permis revient théoriquement à une écotaxe. Les difficultés de l'Union européenne pour passer à un système de droits payants, en grande partie repoussé du fait de l'ampleur des exceptions à la règle – selon un calcul de Greenpeace, plus de 90% des entreprises qui auraient dû entrer dans le système des droits payants en ont été exemptées – illustrent les limites d'un système dont les modalités sont négociées avec les entreprises et où dominent la régulation par le marché, le refus de normes contraignantes et la vigilance assidue des propriétaires du capital pour perpétuer leurs droits à la spoliation.

Lorsque nous parlons de fiscalité et de taxes globales pour financer en premier lieu la lutte contre les changements climatiques, mais aussi les nécessaires adaptations à ce changement en cours et la transformation des modes de production et de répartition de la richesse, nous nous appuyons sur la fonction redistributive de la taxe et nous ne la limitons pas à sa fonction incitative. C'est une des raisons pour lesquelles nous pensons que la taxe carbone instaurée en France, avec pour seul objectif l'incitation à modifier les comportements par les prix, aura peu d'efficacité environnementale et ne permettra pas de dégager des ressources nouvelles puisqu'elle obéit au principe de neutralité fiscale. Le marché est incapable de déterminer une norme autre que celle de la rentabilité économique et financière, et, ce faisant, il ne peut que renforcer les inégalités déjà existantes, qui sont un frein aux mutations nécessaires. Si la fiscalité écologique se contentait d'être un supplément de prix, un régulateur de prix conforme aux exigences d'internalisation, alors elle ne serait pas plus juste que des quotas d'émission distribués gratuitement aux acteurs économiques les plus riches. Elle doit être intégrée dans le cadre d'une fiscalité entièrement rénovée sur la base de la progressivité et capable de fournir des recettes nouvelles pour financer la lutte contre le changement climatique.

2. Risques et dérives actuelles de la finance carbone

Le protocole de Kyoto, négocié entre 1995 et 1997, est entré en vigueur en 2005, après de nombreuses péripéties et en particulier le refus des États-Unis de se soumettre à des objectifs chiffrés. C'est le premier accord international visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, même si les objectifs sont peu ambitieux. Toutefois, à aucun moment n'est évoquée la nécessité de transformations profondes du modèle de développement dominant pour atteindre ces objectifs. Certes, certaines ONG écologistes ont porté cette exigence lors des négociations, mais la logique économique de poursuite d'une croissance matérielle infinie, assortie du dogme du libre-échange et de la capacité du marché à réguler les sociétés et le climat, a eu gain de cause. Pour permettre cette poursuite, des « mécanismes de flexibilité » ont été introduits. Le protocole de Kyoto a ainsi autorisé la construction d'un marché des permis des émissions, converties en tonnes équivalent carbone.

Le marché du carbone comprend deux parties essentielles :

- Un marché des droits d'émission

Le marché européen ou ETS (*Emissions Trading System*) est le premier marché des droits d'émission à fonctionner depuis 2005. Les droits plafonnés sont comptabilisés en tonnes équivalent carbone (tec) et sont alloués chaque année à 11 000 entreprises qui représentent 40 % des émissions de l'UE, dans les domaines de l'énergie, de la production et transformation des métaux ferreux, de l'industrie minérale, de la fabrication de pâte à papier, de papier et de carton (les transports aériens seront inclus après 2012). Les entreprises soumises à des plafonds d'émission échangent ces droits d'émission (*cap and trade*) : à l'échelon européen, ce sont les crédits-carbone, appelés EUA (*European Union Allowances*, 1 EUA représente une tonne équivalent carbone) qu'elles n'ont pas utilisés ou qu'elles ont récupérés, ou bien dont elles ont besoin. Mais elles peuvent conserver pour l'année suivante le surplus d'EUA ou en emprunter sur leur quota de l'année suivante. Si elles ne peuvent rembourser, elles paient une amende de 40 €/tonne de CO_2 excédentaire au cours de la première phase 2005-2007 et de 100 € au cours de la seconde phase, de 2008 à 2012, celle des engagements pour le Protocole de Kyoto. Les échanges d'EUA se font sur des marchés spécialisés, principalement l'European Climate Exchange [2] qui avait 69 % de part de marché en mai 2009, contre 20,3 % à Bluenext qui est une bourse internationale du carbone lancée début 2008. Mais ils peuvent aussi se faire de gré à gré, de façon confidentielle entre entreprises par l'intermédiaire de courtiers. Pour les opérateurs européens, l'accès au marché international suppose de changer les EUA en UQA (Unités de quantité attribuée

2. http://www.ecx.eu/EUA-Futures

ou AAU, *Assigned Amount Units*). Le marché du carbone, évalué à 100 milliards de dollars en 2008 (70 en 2007, 20 en 2005), est constitué pour deux tiers d'EUA qui s'échangent sur l'European Climat Exchange.

Les prix des EUA ont été très volatils : comme les quotas ont été octroyés trop généreusement au départ car on ne connaissait pas le niveau réel d'émissions des entreprises, le prix a triplé pendant les premiers six mois (de 10 €/t à 30 €/t) mais, quand le premier rapport sur les émissions a été publié en avril 2006, il a chuté de 54 % en quatre jours et le prix au comptant pour la phase 1 (2005-2007) est resté entre zéro et 2 €/t de juin à décembre 2007. Sur l'European Climate Exchange le montant des EUA négociés est passé de 94 millions de tonnes (Mt) de CO_2 en 1995 pour une valeur des contrats de 2,1 milliards d'€ (Md€) à 2,8 Gt en 2008 pour 51,3 Md€, mais le prix est passé de 28,7 €/t en juillet 2008 à 8 €/t le 12 février 2009 avant de remonter à 14,2 €/t le 28 octobre 2009 (pour 12,9 Mt d'EUA échangés). À nouveau, le rapport d'avril 2008 sur les émissions réelles de 2007 a montré que les quotas alloués ont dépassé de 8 % les émissions réelles [3].

Une étude menée aux Pays-Bas et en Allemagne a montré que, durant la période 2005-2007, l'allocation gratuite des EUA a généré des super-profits pour les compagnies électriques, liés au renchérissement de leur prix de vente de 3 à 5 € par mégawatt-heure (1 000 kwh) [4]. Plus récemment, comme la production assujettie aux quotas de CO_2 a baissé d'environ 20 % avec la récession, de nombreuses entreprises ont vendu leurs quotas superflus ce qui a fait chuter le cours. Celles qui avaient reçu des dotations supérieures à leurs besoins ont encaissé des profits sans avoir à investir pour réduire leurs émissions et, de même le bas prix des EUA a incité les entreprises à en acheter plutôt qu'à investir pour réduire leurs émissions. Ce que constate la Caisse des Dépôts : *« Avec le niveau élevé d'allocations gratuites aux installations, cette situation conduit à une situation inattendue : le marché du carbone s'est transformé pour de nombreux participants en une importante source de financement… Des quotas de l'année actuelle sont vendus sur le marché au comptant alors qu'un volume équivalent est acheté à terme (par exemple en décembre 2012). L'entreprise dégage ainsi de la trésorerie tout en verrouillant son engagement futur en termes de prix. »* [5] Christian de Perthuis conclut : « *L'instabilité des prix du carbone n'est pas une bonne chose. Et la faculté d'emprunter un an de quotas est dangereuse… Si l'on veut vraiment connaître le prix du carbone à l'avance, il ne faut pas mettre en place un marché mais une taxe. Or ce n'est pas la solution retenue. Le prix du carbone peut donc varier et on ne peut pas le connaître à l'avance.* » [6]

Par ailleurs, si les quotas d'émissions attribués aux enchères n'ont concerné que 0,7 % du total dans la période 2005-2007 et ne devraient pas dépasser 3 % dans la période 2008-12, une directive européenne d'avril 2009 prévoit que les producteurs d'énergie devront acheter aux enchères leurs droits d'émission dès 2013, tandis que la part des droits alloués aux enchères aux industries passera peu à peu de 20 % en 2013 à 100 % en 2027. Mais le 18 septembre 2009, *« les Etats membres se sont accordés sur une liste provisoire de 164 activités industrielles exposées à la concurrence internationale qui continueront à bénéficier de quotas 100 % gratuits après 2012 »* [7], ce qui n'augure rien de bon. L'objectif est que le prix des droits d'émission augmente progressivement jusqu'à atteindre 200 $/t en 2050, reflétant la faiblesse croissante d'absorption du CO_2 par la planète. Un rapport de Greenpeace France indique que plus de 90 % des entreprises européennes sous plafonnement obtiendront en fait leurs droits gratuitement jusqu'en 2020.

D'autres marchés de ce type vont rapidement être mis en place, notamment en Australie et aux États-Unis, après l'adoption du plan climat de l'administration Obama, qui privilégie ce type de financement pour réduire ses émissions. Aux États-Unis, la loi ACES (American Clean Energy and Security Act of 2009) votée par la Chambre des Représentants en juin 2009 comme le projet du Sénat prévoient que, dans les premières années, 85 % des droits d'émissions seront alloués gratuitement et 15 % seulement le seront aux enchères, ce qui, pour de faibles prix des droits d'émission (donc de la tonne de CO_2), de 13 $/t en 2015 à 25 $/t en 2025, fournira des recettes de 60 Md$ et 113 Md$. 30% des droits d'émissions alloués gratuitement le seront aux entreprises électriques jusqu'en 2026-2030, y compris les centrales au charbon, et 9 % le seront aux entreprises gazières [8].

3. http://economix.u-paris10.fr/fr/dt/2008.php?id=69
4. www.dspace.cam.ac.uk/bitstream/1810/.../1/eprg0617.pdf
5. Trevor Sikorski, *La tirelire du marché européen du carbone*, Tendances carbone, avril 2008, www.caissedesdepots.fr/actualite/mediatheque/recherche-climat/finances-carbone.html
6. http://www.euractiv.fr/energie/interview/capacite-entreprises-emprunter-an-quotas-est-dangereuse-001494
7. Caisse des Dépôts, *Tendances carbone*, 15 octobre 2009, http://www.caissedesdepots.fr/actualite/mediatheque/recherche-climat/finances-carbone.html
8. http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=84824

Les dérives de la finance carbone seront accentuées avec la mondialisation des systèmes *cap and trade*.

Selon la Banque mondiale, le marché mondial du carbone a porté en 2008 sur 4,8 Gt de CO_2 pour 126 Md$ – contre 3 Gt en 2007 pour 63 Md$ –, dont 93 Md$ (63 Md€) pour les échanges d'EUA, et 26 Md$ (18 Md€) pour le marché secondaire des certificats de réduction d'émission (CER : certified emission reductions, voir plus bas) [9]. Pour Point Carbon, la principale entreprise analysant les marchés mondiaux du carbone, les allocations de droits d'émission (ou marché primaire) concerneraient en 2020 9,4 Gt de CO_2, dont 5,4 Gt sur le marché des EU et 2 Gt sur celui de l'UE, le reste concernant les nouveaux marchés qui s'ouvriront en Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, Japon, Corée, Mexique et Turquie, en intégrant les transports aériens et maritimes. Mais cela ne tient pas compte de la création d'un marché du carbone au Brésil fin 2008. Par contre les transactions (marché secondaire) seraient quatre fois supérieures à ces « actifs » et porteraient sur 38 Gt pour une valeur de 3 100 Md$ (2 000 Md€) dont 2 300 Md$ échangés sur le marché des EU, sur la base d'un prix de 50 €/t évalué en mai 2008 mais révisé à 37 €/t le 29 octobre 2009 [10], ce qui confirme l'absence totale de visibilité de ces marchés et l'impossibilité pour les entreprises de faire des investissements à long terme de réduction de leurs émissions dans ces conditions [11]. Déjà, l'analyste des marchés Frost & Sullivan révèle que le marché des crédits d'émissions, qui sont liés aux projets de réduction d'émissions, a réalisé un chiffre d'affaires de 94,3 Md$ en 2008 et estime qu'il atteindrait 344,6 Md$ en 2015 [12].

- Un marché externe d'échange des crédits d'émission

L'autre part du marché du carbone est constituée de l'échange de certificats de réduction d'émissions, de crédits, qui ne sont pas émis par les États, mais qui sont obtenus à l'extérieur dans le cadre des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto. C'est par ces mécanismes que sont possibles des compensations : les entreprises des pays du Nord, soumises à des contraintes de réduction, peuvent atteindre leurs objectifs en achetant des crédits d'émission, au lieu de diminuer les émissions domestiques. C'est le mécanisme de la compensation (offset). Le paquet climat-énergie de l'Union européenne prévoit de permettre la compensation pour plus de la moitié des réductions programmées d'ici 2020. Il en est de même du plan états-unien actuellement en discussion.

Le premier mécanisme, dit de mise en œuvre conjointe (MOC), concerne essentiellement des investissements dans l'Europe de l'Est, qui ont offert des possibilités d'obtention des droits à bas coûts pour des émissions « évitées ». La vétusté du parc industriel, la crise économique, le déclassement de nombreuses industries et le prix de la main-d'œuvre ont fourni d'importantes opportunités d'investissement et de profit dans les économies de CO_2.

Mais le mécanisme le plus important est le mécanisme de développement propre (MDP, CDM en anglais) qui s'applique aux pays en développement, hors annexe 1. Des entreprises des pays développés peuvent financer des projets « additionnels ». La règle d'additionalité veut que les porteurs de projets, reconnus au titre du MDP par l'ONU, montrent que ces projets n'auraient pas eu lieu en l'absence de ce mécanisme (par exemple projet de remplacement du charbon par des énergies renouvelables) et qu'ils permettent réellement d'éviter des émissions par rapport à la poursuite de la situation antérieure. Une fois validés comme MDP, les projets réalisés donnent lieu à l'attribution de certificats de réduction d'émission URCE (Unités de réduction certifiée des émissions ou *Certified Emission Reduction Units,* CER) qui peuvent être négociés aussi bien sur le marché européen que sur le marché international. Grâce à ce mécanisme, l'industrie a pu acheter des droits à bon marché et éviter les coûts de passage à une production pauvre en carbone. À cela s'ajoutent les aubaines et opportunités sur les marchés dérivés et autres services financiers exotiques. Selon le programme des Nations unies pour l'environnement, 5,2 milliards de CERS seront créés entre 2009 et 2020. La création d'un marché de quotas aux USA va engendrer une demande énorme de compensations nouvelles.

Ces dispositions sont en contradiction avec les demandes du GIEC, qui insiste sur la nécessité de réduire les émissions à la fois dans les pays de l'Annexe 1 et dans les pays du Sud. Or le développement des MDP exonère finalement les pays du Nord

9. World Bank, *State and trends of the carbon market 2009*, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22192038~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html

10. www.pointcarbon.com/aboutus/pressroom/pressreleases/1.1272364

11. www.reuters.com/article/pressRelease/idUS187544+22-May-2008+BW20080522

12. www.environmentalleader.com/2009/11/02/global-climate-talks-set-carbon-offsets-in-motion-market-may-quadruple-by-2015/

des investissements domestiques nécessaires. La compensation freine considérablement la transition énergétique vers les énergies renouvelables, et, de ce fait, également les possibilités d'emplois nouveaux que permettrait le développement massif de ces énergies. Par ailleurs, les investissements dans les technologies à bas carbone dans les pays riches, permettraient une baisse importante de leurs prix, les rendant plus accessibles aux pays du Sud.

Selon une étude de l'université Stanford (Stanford's Energy and Sustainability Program), deux tiers des MDP ne fournissent en fait aucune réduction des émissions ou très peu. Ainsi, pour M. Wara et D. Victor de Stanford, *« Le MDP est incapable structurellement d'engager les pays en développement dans des voies qui auraient un impact effectif sur les émissions… Selon les trajectoires en cours, les importations de CER pourraient aller jusqu'à 10 fois les réductions effectives réalisées au sein de l'UE avec son système cap-and-trade… Certes l'UE fait un sérieux effort pour contrôler les émissions chez elle, mais le contrôle de ces émissions se révèle bien plus coûteux que d'importer des CER »* [13]. Et la revue *Science* précise : *« Les industriels chinois ont reçu 7,4 milliards de $ de crédits MDP pour prévenir l'échappement dans l'atmosphère d'environ 6 600 tonnes d'un gaz appelé trifluorométhane, un gaz à effet de serre 11 700 fois plus puissant que le CO_2 qui est créé durant la production de réfrigérants. Mais Victor et Wara ont trouvé que la destruction de la même quantité de gaz n'aurait coûté que 157 millions de $ »* [14]. Daphne Wisham prend l'exemple des grosses compagnies pétrolières des EU au Nigeria comme Chevron qui *« salivent déjà au sujet de l'énorme somme d'argent qu'ils peuvent extorquer maintenant d'un régime mondial d'offsets… En échange de faire cesser les énormes torchères de pétrole au Nigeria et d'être payée pour cela, une installation de Chevron, disons à Richmond en Californie pourra continuer à polluer. Le résultat final : Chevron gagne, les résidents de Richmond perdent et notre climat mondial devient plus instable »* [15].

En pratique, tous les projets sur l'énergie fossile qui présentent une amélioration des émissions peuvent prétendre au classement MDP. C'est le cas pour le groupe Banque mondiale, qui soutient un projet de centrale à charbon pour le groupe TATA, qui cherche à être reconnu comme MDP. Certains de ces projets MDP ont des conséquences sociales dramatiques, qui illustrent l'injustice climatique portée par ce mécanisme de flexibilité. Ainsi, au Panama, la construction de quatre barrages sur des territoires indigènes, à Okhla en Inde celle d'un incinérateur au sein d'une zone habitée, ou encore en Indonésie l'expulsion de paysans pour la production d'huile de palme, ont reçu ou vont recevoir l'agrément MDP. Par ailleurs, l'additionnalité des projets est souvent contestable, tout comme leur contribution à une véritable politique de développement dans les pays du Sud : l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets ne sauraient en effet tenir lieu d'une véritable politique de développement.

Un autre effet pervers des MDP est relatif toujours à l'additionnalité. Selon Acción Ecológica Chile (Chili), la règle d'additionnalité peut inciter les responsables des politiques publiques à maintenir au niveau le plus bas possible les normes nationales en matière de réglementation environnementale, de manière à favoriser la qualification de projets MDP. Enfin, nombre de projets n'étant pas vraiment additionnels, comme par exemple la construction de centrales hydro-électriques en Chine, beaucoup de MDP sont davantage des sortes de bonus qui augmentent le cash flow pour des projets déjà financés, que de vrais mécanismes incitatifs.

Enfin, la répartition des projets MDP est très inéquitable. En 2008, 1 243 projets ont été enregistrés dans 51 pays, 3 000 projets sont en cours d'examen. La majorité d'entre eux concerne l'Asie (66 %), ensuite l'Amérique Latine (30 %) et enfin l'Afrique (3 %). À cette polarisation géographique qui reproduit les zones d'exercice des intérêts économiques des transnationales, s'ajoute le fait qu'ils ne peuvent être portés que par des structures importantes du fait des coûts liés à la qualification et au suivi du projet. De ce fait, en sont exclus toutes les projets portés par des collectivités locales ou des mouvements sociaux, au profit de ceux portés par les multinationales. Enfin, ils ciblent essentiellement des actions rentables à court terme.

- Des marchés dérivés. Vers des « *subprime carbon* » ?

Comme les autres marchés, le marché du carbone est caractérisé par des opérations plus complexes que les opérations d'achat et de vente directes de quotas ou de crédits d'émissison. La finance carbone possède aussi une gamme importante de produits financiers et de produits dérivés.

13. Michael W. Wara and David G. Victor, *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, April 2008, http://pesd.stanford.edu/publications/a_realistic_policy_on_international_carbon_offsets/

14. www.climos.com/news/articles/californiaemissionsplan.pdf

15. http://www.ips-dc.org/articles/kerry-boxer_climate_bill_still_stinks_despite_cologne

Les droits d'émission et les crédits passent par des marchés dérivés et des contrats à terme, qui contiennent des promesses de vente de quotas d'émission ou de crédits, dans une certaine quantité, à un certain prix, à une date donnée. Pour l'instant, les marchés du carbone, certes en augmentation, sont encore restreints, mais la priorité donnée à la finance carbone pour réguler le changement climatique les appelle à grandir très rapidement. Un rapport récent des Amis de la Terre International, souligne la profusion de contrats « *bad carbon* » ou encore « *junk carbon* » (carbone pourri), pour lesquels les risques de non-exécution sont importants et dont le prix peut s'effondrer. Les *subprimes carbon* sont des «crédits» vendus alors que les projets ont échoué à réduire les émissions et dont la valeur s'effondre. Les risques sont en effet de plusieurs ordres : difficultés à évaluer les effets réels d'un projet sur les émissions futures, indépendance contestable des organismes d'évaluation (le CDM Executive Board), difficultés pour vérifier l'additionnalité des projets, vente des crédits à terme avant même qu'ils soient délivrés par l'office d'accréditation, pression des États pour l'acceptation des projets ainsi que des opérateurs financiers, indépendamment de l'intérêt écologique.

Comme tous les marchés à risque, le marché du carbone est volatil. Avec la récession actuelle, le prix du carbone sur le marché européen a considérablement chuté à nouveau pour atteindre un prix voisin de 8 euros la tonne en avril 2009 et revenir vers 15 euros à peine à l'automne. Les volumes échangés, après avoir explosé de 2006 à 2008, sont en diminution. Cette explosion était largement tirée par des traders qui, du fait de la crise financière, ont reporté leurs opérations spéculatives traditionnelles sur ces nouveaux marchés, qui représentent sensiblement les deux tiers des volumes échangés, selon le rapport 2007 de Carbon funds (cité par FOEI, www.foe.org/subprimecarbon).

Le premier fonds spéculatif (*hedge fund*) consacré au marché du carbone a été lancé en janvier 2009 à Londres. L'opérateur en sera la firme CF Partners, consultante sur le marché du carbone depuis 2006. Elle espère démarrer son CF Carbon Fund www.lemonde.fr/sujet/87fd/carbon-fund.html avec 50 millions de dollars dont elle finalise la collecte auprès de divers investisseurs, pour une rémunération annuelle de 20 %. Le CF Carbon Fund sera administré par la banque Fortis et sera domicilié à Luxembourg. Le scénario est désormais bien connu, avec toutes ses conséquences !

Les perspectives de développement de la finance carbone donnent lieu d'ores et déjà à des mouvements importants. Ainsi la banque JP Morgan, par sa filiale Carbon Acquisition

LE PROTOCOLE DE KYOTO (1997) APPLIQUÉ DE 2005 À 2012

L'objectif négocié à Kyoto fut de prévoir la réduction de 5,2 % des émissions de gaz à effet de serre en 2012 par rapport au niveau atteint en 1990. Les pays concernés sont ceux de l'annexe B du protocole, c'est-à-dire les pays industrialisés et les pays en transition vers l'économie de marché (pays de l'Est).

Les mécanismes de flexibilité

Pour diminuer les coûts de réduction des émissions et donner une « flexibilité » aux pays de l'annexe B, des mécanismes de marché ont été introduits. Trois instruments furent retenus.

- Le marché de permis d'émission négociables entre les parties de l'annexe B (MPEN)

Chaque État reçoit une allocation d'UQA (unité de quantité attribuée) en fonction d'un plafond d'émission de tonnes équivalent CO_2 (cap). Les États attribuent aux industries une quantité de droits à émettre, pour une période donnée. À la fin de la période, chaque entreprise doit restituer autant d'UQA que de tonnes équivalent CO_2 émises. Ces droits peuvent être échangés (trade). D'où le système dit de « cap and trade ».

Le premier marché d'échange des droits à émettre est le marché européen (ETS, Emission Trading Scheme). L'unité de transaction est l'EUA (*European Union Allowance*).

- Le mécanisme d'application conjointe (MAC, ou mise en œuvre conjointe MOC)

Une entreprise d'un pays de l'annexe B réalise un investissement dans un autre pays de l'annexe B. Elle récupère des quotas (correspondant aux émissions évitées) qui sont créés et elle les revend sur le marché. L'unité de transaction est l'Unité de réduction des émissions (URE ou ERU, *Emission Reduction Unit*).

- Le mécanisme de développement propre (MDP)

Le mécanisme précédent s'applique entre une entreprise d'un pays riche et un pays pauvre non membre de l'annexe B. Et il est encore plus avantageux, du fait de bas coûts de production. L'unité de transaction est l'Unité de réduction certifiée des émissions (URCE ou CER, *Certified Emission Reduction*).

Company, a fait une offre de rachat du spécialiste irlandais des crédits carbone EcoSecurities, fondé en 1997 et un des leaders mondiaux du marché du carbone. Depuis le début 2009, quatre offres d'achat (dont une d'EDF Trading) ont fait tripler le cours d'Eco Securities. Eco Securities gère plus de 400 projets MDP dans 36 pays. Des financiers de Wall Street viennent de créer la première banque américaine d'investissement spécialisée dans les technologies vertes, Greentech Capital Advisors, avec des noms que la crise financière a rangés au top 50 de la finance pourrie : l'équipe comprend d'anciens cadres dirigeants d'UBS, Goldman Sachs, Citi et Morgan Stanley. Goldman Sachs a pris en août 2009 une participation dans la société US Blue Source, spécialiste de la compensation carbone. Elle a aussi acquis la majorité du portefeuille de E+CO, organisme à but non lucratif, dans le but de l'épauler. GDF Suez vient de racheter Eco-Energy International, spécialisée dans les énergies renouvelables et les crédits carbone. La firme allemande RWE vient d'acquérir 50 % d'Agrinergy, située à Singapour.

La finance carbone, à peine née, produit déjà des fraudes caractérisées, comme celle démantelée par Europol et le service des douanes britanniques, et qui s'est opérée sur le marché européen ETS. Les malfaiteurs ont joué sur le fait que la TVA sur les transactions de CO_2 s'appliquait dans les autres pays européens mais pas en Grande-Bretagne. Ils achetaient les tonnes de CO_2 en Grande-Bretagne et les revendaient dans les pays où elles étaient soumises à la TVA. Mais au lieu de reverser la TVA à l'État concerné, ils en gardaient le montant pour eux. Ceci pour une modique somme de 44 millions d'euros : « *Une partie du butin a servi à acheter voitures de sport, résidences secondaires et yachts, indique la police britannique. Pour brouiller les pistes, les aigrefins présumés ont utilisé plusieurs paradis fiscaux britanniques spécialisés dans l'immatriculation de sociétés écrans et de coquilles vides* ». (Hervé Kempf et Marc Roche, *Le Monde*, 28-08-09).

3. L'inefficacité de la finance carbone pour la lutte contre le changement climatique

L'extension du marché du carbone est un enjeu central des négociations en vue d'un accord à Copenhague. Les critiques des MDP, largement partagées, entament peu la détermination des pays du Nord, et notamment de l'Union européenne, à les développer : ils proposent au mieux de les rendre « *plus transparents et plus conformes à l'éthique* », selon les nouvelles conventions langagières de la crise financière, sinon d'étudier les possibilités d'extension de l'offre de ces crédits. À Copenhague, sera discutée l'inclusion du captage et du stockage du CO_2 dans les MDP. L'Union européenne s'est déclarée favorable et propose une phase pilote, alors que nombre de pays du Sud, dont le Brésil, se sont déclarés défavorables. De même, l'inclusion du nucléaire, de la terre et de la forêt dans le mécanisme MDP est aujourd'hui explicitement envisagée. Lors de sa dernière réunion à Rome en avril 2009, la FAO demande l'inclusion de l'agriculture (qui représente 14 % des émissions totales dans le monde) dans le MDP : les sols pourraient être utilisés pour la séquestration du carbone. Alors que l'accaparement des terres par des firmes transnationales est aujourd'hui largement entamé, l'inclusion de l'agriculture dans les MDP accélèrerait le processus de privatisation des biens communs.

Enfin l'Union européenne, dans un rapport stratégique pour Copenhague, *Towards a Comprehensive Climate Change Agreement*, propose d'étendre le mécanisme fondé actuellement sur des projets locaux à des secteurs entiers qui émettent des GES, de manière à augmenter le volume des crédits d'émission. Les moyens de financement privilégiés jusqu'ici, essentiellement un financement privé par les MDP, sont en effet insuffisants. En l'absence de financement public conséquent, ces engagements vont supposer l'extension des MDP. Une approche plus globale que le MDP, qui reste une approche projet par projet, est nécessaire : ce sont les *Nationally Appropriated Mitigation Actions* (NAMA), mis en place à Bali, qui correspondent à des plans sectoriels ou nationaux d'atténuation du changement climatique des pays non membres de l'Annexe 1. Plusieurs types de NAMAs sont proposés : des projets unilatéraux portés par des choix et moyens nationaux, des projets financés sur fonds publics, des projets financés par le marché carbone. La faiblesse des fonds publics prévus donne à penser que sont en train de s'organiser une généralisation et une universalisation de la finance carbone, à partir d'évaluations de projets et de distribution de crédits d'émission qui feront des subprimes de l'immobilier des placements très sûrs ! Les USA et aussi l'Union européenne plaident pour l'intégration des NAMAs dans le marché carbone, de façon à pouvoir atteindre leurs objectifs de réduction des émissions. De nombreuses voix s'élèvent toutefois contre ce nouveau mécanisme compensatoire, à taille bien plus importante que les MDP, et qui permettrait aux pays de l'Annexe 1 d'atteindre leurs objectifs sans diminuer significativement les émissions chez eux. Il s'agirait de définir un plafond d'émission pour un secteur d'activités dans un pays hors annexe 1 et d'allouer des quotas d'émission à l'État

en fonction de ce plafond. En fin de période, si les émissions ont été réduites en deçà du plafond autorisé, le gouvernement pourrait revendre les droits sur le marché du carbone, alimentant ainsi le marché.

Le mécanisme REDD (*Reduced Emissions from Deforestation and Degradation*) est le programme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Il est en cours d'élaboration et l'étape de Copenhague 2009 est essentielle. Ce programme a été rajouté aux négociations depuis 2005, dans la mesure où le déboisement est responsable aujourd'hui de 20 % des émissions totales de gaz à effet de serre. Il s'agit d'un mécanisme de gestion de la forêt pour éviter la déforestation. Au lieu de réglementations strictes fondées sur les droits des peuples, au lieu de programmes nationaux d'entretien et de sauvegarde de la forêt et de projets d'aménagement forestier sur une base communautaire, c'est l'inclusion des programmes REDD dans la finance carbone qui tend à se dessiner, à l'instigation notamment de la Banque mondiale et aussi du FMI. Ce mécanisme est pourtant fortement contesté pour plusieurs raisons.

Il est d'abord fondé sur une définition des forêts qui inclut les plantations nouvelles. Or, les forêts naturelles sont des réserves de biodiversité irremplaçables, elles abritent des populations qui vivent de la forêt et l'entretiennent, contrairement aux plantations, qui n'abritent aucune population et diminuent la biodiversité. La conversion des forêts en plantations viole les droits humains, la biodiversité et souvent la sécurité alimentaire. Par ailleurs, les forêts tropicales stockent cinq fois plus de carbone que les plantations. Brûler du bois émet dans l'atmosphère la quantité de CO_2 précédemment absorbée par la pousse de celui-ci. La responsabilité de la déforestation incombe donc prioritairement aux compagnies qui s'approprient le bien commun et transforment les forêts primaires en plantations (avec des plantations OGM), souvent destinées à la production d'agrocarburants, tout en sollicitant le mécanisme du développement propre !

Les forêts naturelles assurent la survie de nombreux peuples, qui les ont entretenues et demandent à être reconnus comme partie intégrante des négociations, ce qui n'est pas le cas actuellement. C'est la raison pour laquelle les représentants des peuples indigènes (60 millions de personnes indigènes vivent directement de la forêt), soutenus par de nombreux mouvements sociaux et ONG, ont lancé un appel pour la reconnaissance de leurs droits. Le Forum international des peuples indigènes sur le changement climatique (IIPFCC) demande la suspension immédiate des projets REDD et des régimes fondés sur la finance carbone dans les territoires indigènes : « *Cut emissions at the source-NO REDD* ». Il demande également à être reconnu comme partie pour la Conférence de Copenhague.

Ce programme REDD suppose également résolu le problème de la propriété foncière : à qui appartiennent les forêts ? Lorsque des grandes transnationales achètent les services de la forêt et la forêt elle-même, la souveraineté des peuples et des communautés disparaît. Qui a le droit de vendre des crédits de carbone forestier ? Enfin, le programme REDD ne résout pas le problème de l'abattage illégal de bois, qui représente par exemple plus de 50 % de l'abattage au Cameroun et plus de 70 % en Indonésie. Un récent rapport d'Interpol pour la Banque mondiale souligne les risques de détournement du REDD par les syndicats du crime organisé (*Guardian*, 5 octobre 2009). La fraude pour obtenir les crédits pour des forêts qui n'existent pas ou qui ne sont pas protégées, menée par des « cowboys du carbone » est déjà en marche.

LE REDD ET LES IMPÉRATIFS DE JUSTICE SOCIALE L'AMBIGUÏTÉ DE CERTAINES ONG

Dans les années 1980, l'Indonésie a favorisé les plantations industrielles de forêts par de grandes compagnies. Quand la concession est arrivée à terme, les sols étaient dévastés et 1 500 familles de paysans (regroupés dans l'Indonesian Peasants's Union) ont occupé ces terres, les ont travaillées, ont construit des habitations. Mais, dans le même temps, des ONG ont demandé une concession dans le but de restaurer les écosystèmes. Ces ONG, notamment la Royal Society for the Protection of Bird/BirdLife International, ont obtenu la concession et les paysans se sont trouvés chassés des terres qu'ils occupaient. Le prince Charles fit une visite très médiatisée en 2008 et le responsable de la Bird Life International a annoncé que la compagnie étudiait les possibilités de bénéficier du programme REDD… et donc d'entériner l'exclusion des paysans des terres qu'ils ont travaillées et assainies.

L'inclusion du REDD dans la finance carbone, à l'instigation de la Banque mondiale notamment, rend instable et imprévisible le financement des programmes. Les sommes potentielles en jeu sont colossales – les forêts mondiales stockent 400 milliards de tonnes de carbone – et en l'absence de règles et de contrôles stricts, la corruption sera au rendez-vous. Par ailleurs, l'évaluation des émissions dues au déboisement et à la dégradation et qui auraient été évitées, est difficile et contestable ; elle suppose des systèmes complexes qui excluent du jeu des acteurs locaux et favorisent les grandes entreprises, capables de faire face à des coûts élevés d'accès au marché carbone. Cette insertion du REDD dans la logique de la finance carbone revient à traiter la restauration des écosystèmes et la protection des systèmes économiques et sociaux locaux sous la forme de la comptabilité carbone. Enfin, la Commission européenne elle-même, dans une communication du 17 octobre 2008, s'oppose à la reconnaissance des crédits forestiers sur le marché ETS, arguant à juste titre que les émissions liées à la déforestation sont trois fois plus importantes que les émissions régulées par le marché européen du carbone, principal marché opérationnel sur lequel l'offre et la demande seraient terriblement déséquilibrées et engendreraient une baisse importante de la valeur des crédits carbone.

Le système REDD aboutit finalement à récompenser ceux qui éliminent les forêts au lieu de rémunérer ceux qui les protègent.

L'effet pervers essentiel vient du fait que le remplacement des forêts tropicales par des plantations, outre le problème de la diminution de la biodiversité, pourrait augmenter les émissions nettes de gaz à effet de serre, si les droits qui en découlent servent à la compensation (offset) pour les pays de l'Annexe 1 et les dispensent des réductions nécessaires (80 % de leurs émissions d'ici 2050). Il s'agit de préserver des écosystèmes et de mettre en œuvre la justice climatique. Et pour cela le financement n'est pas tout. Il devrait y avoir aussi des interdictions et moratoires et la mise en place d'un fonds mondial d'aide pour éviter et arrêter les incendies. Les forêts doivent rester en dehors des mécanismes d'échange prévus par le protocole de Kyoto. La reconnaissance des droits des communautés locales doit être une condition absolue de tout projet REDD. Il s'agirait plutôt de trouver des mécanismes de distribution de fonds qui garantiraient l'accès aux ressources pour tous les pays forestiers. Le développement du programme REDD revient finalement à ce que les paysans du Sud vendent leurs droits sur le sol et leur capacité à se nourrir pour des spéculateurs sur le marché international du carbone.

Le REDD, s'accompagne de projets dits REDD+ pour lesquels s'ajoutent les activités d'augmentation des stocks de carbone en forêt. Enfin, les projets REDD++ incluent les émissions de carbone des sols agricoles. Les REDD, REDD+ et REDD++ pourraient entrer dans la finance carbone.

L'agrobusiness est également sur les rangs avec l'inclusion de l'agriculture dans les marchés du carbone au nom d'une agriculture dite « de conservation » dans laquelle on retrouve aussi bien l'agriculture biologique que l'agriculture OGM avec « semis direct » (sans labourage préalable), technique qui permet à l'agriculture OGM d'être considérée comme durable ! Ceci concerne particulièrement le soja GM (génétiquement modifié). Or la monoculture de soja GM associée à la technique du semis direct, dans le cadre d'une agriculture industrielle, entraîne un augmentation exponentielle des herbicides et pesticides utilisés, créant des conditions de véritable «guerre chimique». Monsanto propose de traiter les semences avec une bactérie afin de fixer l'azote dans le sol et éviter ainsi les émissions. Ceci concernerait le maïs, le soja, le coton. Les ravages sociaux et écologiques de la monoculture GM dans les pays du Sud, tout particulièrement en Amérique latine, sont déjà suffisants pour refuser ces pratiques qui n'ont pour fonction que d'assurer la durabilité des profits et de la domination de quelques firmes sur l'alimentation mondiale. Sans parler du développement massif des agrocarburants, considéré comme développement propre, alors que la crise alimentaire est dramatique et que la ruée sur les terres dans les pays du Sud conduit à l'expropriation sauvage de millions de petits paysans.

Les MDP sont promus par la Banque mondiale, par des lobbies de l'industrie et de la finance, notamment l'International Emissions Trading Association (IETA) qui réclament l'extension des MDP et l'amélioration de leur flexibilité, au nom de l'autorégulation du marché du carbone. Le rapport récent du Center for Public Integrity, aux États-Unis, souligne l'explosion récente des entreprises lobbyistes dans ce domaine (consultable : *The Climate Change Lobby*). Les ministres européens de l'environnement, réunis en mars 2009, ont réaffirmé l'importance des marchés du carbone pour les politiques d'atténuation des changements climatiques (*mitigation*) et souhaitent arriver avant 2015 à un marché du carbone intégré pour les pays de l'OCDE, incluant les pays émergents vers 2020. Le rapport souligne l'importance de l'aide à

la construction de marchés du carbone dans les pays en développement ; il prévoit une demande importante de crédits dans les années à venir de la part des pays émetteurs, et souhaite une extension et une plus grande flexibilité des MDP (www.consilium.europa.eu/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/envir/&filename=106429.pdf).

Les marchés du carbone n'ont pas permis la réduction globale des émissions.

En revanche, ils permettront aux pays riches grands pollueurs d'atteindre leurs objectifs de réduction, grâce aux droits obtenus dans les pays du Sud et au détriment de la reconversion nécessaire des manières de produire et de consommer. Un rapport de la Deutsche Bank du 28 octobre 2009, préparé en collaboration avec l'Université de Columbia (www.carbon-financeonline.com/index.cfm?section=global&id=12455&action=view&return=home) montre comment le marché du carbone tend à retarder les investissements dans les technologies propres et les énergies renouvelables. Une critique autorisée de l'inefficacité des marchés du carbone à lutter contre le changement climatique vient d'un rapport de la Deutsche Bank :
« *À long terme les économistes sont d'accord que la façon la plus efficiente de motiver les marchés est de fixer directement un prix et laisser les marchés identifier les gagnants et perdants à long terme. Alors que les mandats généraux qui ne cherchent pas à choisir les gagnants se reposent sur la détermination du prix par le marché et peuvent sembler plus défendables, ils ne répondent pas à toutes les défaillances du marché qui sont à l'œuvre dans le changement climatique, ce qui inclut le sous-investissement dans l'expansion des réseaux et l'innovation technologique, mais aussi la dépendance des technologies sous-optimales qui ont bénéficié de hauts niveaux d'investissements dans le passé. Pour répondre à ces défaillances du marché, on doit mettre en œuvre des interventions de politiques publiques réductrices du risque* » [16].

Il en résulte que les mécanismes de marché retenus par le protocole de Kyoto, d'une part sont incapables de fixer des normes correspondant aux exigences de la régulation climatique, et d'autre part ont échoué pour amorcer déjà une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre. Au contraire, de nombreux pays ont largement dérapé et voient leurs émissions s'accroître : États-Unis, Canada, Australie, Espagne, Portugal, Grèce, Italie, etc. Les MDP, en alimentant les pays riches en crédits d'émission à bon marché, ont permis de surcroît de transférer en partie sur les pays du Sud les contraintes de diminution des émissions, souvent au mépris des populations et des systèmes sociaux locaux. Si l'Union européenne arrive à tenir les objectifs de Kyoto pour la période 1990-2012, c'est en grande partie grâce à l'achat de crédits d'émission dans les pays du Sud par les entreprises polluantes. Les MDP conduisent à une privatisation accélérée de la terre et des forêts, comme supports de la finance carbone. Enfin, ils permettent et alimentent une spéculation financière et des fraudes sur des éléments vitaux pour l'humanité.

Ce sont les raisons pour lesquelles, nous demandons, avec d'autres associations écologistes, avec de nombreux mouvements sociaux et avec certains gouvernements des pays du Sud, la suppression des MDP, tout comme celle du MOC qui s'applique aux pays de l'Est.

Pour le marché des droits d'émission, qui sont des droits à polluer, il concerne pour l'instant l'Union européenne, qui en a renouvelé le principe pour après 2013, mais il est voué à se globaliser. Dans ce cas précis, la poursuite du marché carbone, tel qu'il a été institué, est politiquement inadmissible, écologiquement inefficace et économiquement dangereux. L'accord est très large sur ce constat parce que la gestion d'un bien commun comme le climat ne relève pas de la logique marchande. À court terme et dans l'immédiat, ce marché devrait être rigoureusement encadré et devrait obéir aux règles suivantes :
- attribution payante des droits d'émission aux secteurs soumis à des objectifs précis de réduction, permettant d'atteindre les objectifs recommandés par le GIEC de 40 % de baisse des émissions d'ici 2020 et de 90 % d'ici 2050,
- utilisation des produits de la vente par les États pour des programmes publics d'efficacité et de sobriété énergétique,
- fixation d'un prix plancher pour la tonne de CO_2 sur le marché du carbone,
- limite stricte des marchés du carbone aux frontières des groupements d'États (actuellement l'Union européenne) ou d'États (marché à venir aux États-Unis et en Australie) qui en assurent la régulation,
- interdiction de tout marché dérivé du carbone,
- publication de bilans réguliers pour mesurer l'efficacité de ce mécanisme en matière de réduction des émissions.

Le marché des droits d'émission, ainsi réglementé, ne serait qu'un moyen limité, complémentaire et non central des politiques climatiques, la priorité étant donnée aux politiques réglementaires et fiscales.

16. Deutsche Bank, Global Climate Change Policy Tracker: An Investor's Assessment
www.dbcca.com/dbcca/EN/investment-research/investment_research_1780.jsp

Au terme de ce rapport concernant la finance carbone et les choix prioritaires d'un financement privé de la lutte contre le changement climatique, nous pouvons dire qu'un piège immense est en train de se refermer du fait de l'absence ou de l'insuffisance de financements publics : toute augmentation de la pression sur les pays de l'annexe 1 pour diminuer leurs émissions et prendre des engagements à la hauteur des enjeux, ne pourrait se traduire que par l'extension et la généralisation de la finance carbone et des mécanismes de compensation. De la même manière que l'explosion de la finance globale a plus à voir avec une ponction de richesse sur l'économie réelle qu'avec un outil de financement d'activités, l'explosion programmée de la finance carbone aura plus à voir avec une nouvelle prédation des richesses et biens communs qu'avec un moyen de réduire les émissions. Après la crise financière, confier la crise climatique aux soins de la régulation par la finance tient de l'irresponsabilité politique et d'un cynisme ahurissant. Gageons que les mêmes qui aujourd'hui vantent les bienfaits de la finance carbone, viendront encore pérorer après l'effondrement prévisible et demander une plus grande « transparence » !

Libre-échange et changement climatique : la fuite en avant

Haddad - Iconovox

Embarquée dans le cycle de négociations de Doha qui dure depuis huit ans, l'OMC se réunira en conférence ministérielle du 30 novembre au 2 décembre 2009, ce qui ne s'était pas produit depuis quatre ans. Certes, ce cycle s'éternise beaucoup plus que ne le souhaitaient ses responsables, du fait notamment du blocage des dossiers agricoles et de l'accès aux marchés non agricoles (NAMA). Mais la crise économique a été largement utilisée pour appeler à des conclusions rapides, la libéralisation des marchés étant considérée comme une solution de sortie de crise. Dans les conclusions des deux derniers G20, les pays qui en sont membres appellent ainsi à boucler le cycle de Doha rapidement. Les négociateurs espèrent un déblocage dans les deux années à venir.

La prochaine Conférence ministérielle de l'OMC se réunit une dizaine de jours avant le sommet de Copenhague. Dans ce cadre, l'OMC, qui s'est saisie de plus en plus des questions climatiques, tentera d'imposer sa vision.

Le changement climatique utilisé pour poursuivre la libéralisation des marchés

Dans le préambule de l'OMC figure l'idée d'une « utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable », idée qui n'implique cependant aucune obligation juridique. Sur ce plan, ce sont les accords de l'OMC et les décisions de l'Organe de règlement des différends (ORD) qui priment pour encadrer les initiatives des États membres. Certes, le Secrétariat de l'OMC semble très ouvert à la possibilité de prendre des mesures de lutte contre le changement climatique malgré leur incidence sur les échanges : « *La jurisprudence de l'OMC a confirmé que les règles de l'OMC ne l'emportent pas sur les prescriptions environnementales.* » Mais toute mesure prise dans un des États membres doit rester conforme aux accords de l'OMC : elle ne doit pas créer d'effet de distorsion des échanges, ni d'obstacle non nécessaire au commerce, ni de discrimination entre les membres (clauses du traitement national et de la nation la plus favorisée). Ainsi, les accords de l'OMC visent à supprimer progressivement toute barrière non tarifaire, y compris celles liées à des considérations environnementales. Par exemple, dans le secteur automobile, de nombreuses plaintes ont été déposées, avec succès, par certains pays contre des règles instaurées par d'autres, qui visaient à pénaliser les véhicules fortement consommateurs en carburant [17].

L'OMC souligne qu'un protectionnisme lié aux mesures de lutte contre le changement climatique serait malvenu en cette période de récession mondiale. Ce sont des solutions de marché qui doivent primer, ainsi que des labels et certifications mis en place de façon volontaire par les entreprises. En outre, « *l'ouverture des marchés peut contribuer aux efforts d'atténuation et d'adaptation consentis en matière de changements climatiques* [18] ». Ainsi, le changement climatique est un enjeu utilisé par l'OMC pour poursuivre la libéralisation des marchés et plaider pour la conclusion du cycle de Doha.

Le rapport rédigé par l'OMC et le PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) [19] affirme que la libéralisation du commerce permettra aux pays où le changement climatique crée des pénuries de se procurer les biens et services dont ils ont besoin, en provenance des pays où ceux-ci sont encore disponibles. Ce rapport rappelle que les économistes distinguent trois effets - d'échelle, technique, de composition - de l'ouverture des marchés sur le changement climatique :

17. Our World Is Not For Sale, 2009, Change Trade, Not our Climate, www.ourworldisnotforsale.org/sites/default/files/trade_and_climate_FINAL_with_acknowledgements%5B1%5D.pdf
18. www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/climate_intro_f.htm
19. OMC et PNUE, *Commerce et changement climatique*, 2009 www.wto.org/French/res_f/publications_f/trade_climate_change_f.ht

certes, l'effet d'échelle entraîne la hausse des émissions de CO_2 du fait de l'intensification de l'activité économique et des échanges. Mais ceux-ci faciliteraient le transfert des technologies réduisant l'intensité en carbone des produits et des procédés de production (effet technique) et amèneraient les pays à modifier la structure de leur production au profit des secteurs consommant moins d'énergie (effet de composition). L'OMC admet toutefois que, dans la plupart des études statistiques, l'effet d'échelle a tendance à l'emporter sur l'effet technique et l'effet de composition en termes d'émission de CO_2. Implicitement, il est donc reconnu que la libéralisation des échanges contribue négativement au changement climatique.

Des réductions drastiques des droits de douane ont été instaurées dans le cadre de l'OMC (ainsi que de la Banque mondiale et du FMI pour les PED). Cette réduction pourrait être encore beaucoup plus forte si le cycle de Doha aboutissait. Dans les conditions de dérégulation des échanges, cette libéralisation des marchés pousse plus généralement à l'abaissement partout des contraintes environnementales sur la production, considérées comme des handicaps dans la recherche d'une compétitivité sur les marchés mondiaux. Ce dumping environnemental généralisé entraîne une sélection des systèmes de production aux plus faibles coûts, même s'ils détruisent l'environnement, ainsi qu'une fragilisation progressive de systèmes plus respectueux des ressources naturelles.

Ainsi, l'agriculture paysanne et familiale est de plus en plus menacée par une agriculture industrielle et polluante qui s'impose aujourd'hui sur les marchés mondiaux [20]. La libéralisation des marchés mène également à une spécialisation des régions dans les activités pour lesquelles elles présentent des avantages comparatifs, avec des impacts parfois importants sur le plan environnemental. Ainsi, la vaste production de soja en Amérique latine, pour l'alimentation animale des pays du Nord, a entraîné au Sud une déforestation importante et l'adoption de modes de production fortement consommateurs en énergie et en intrants, eux-mêmes émetteurs de protoxyde d'azote, gaz à effet de serre très puissant.

Dans ce cadre, l'OMC empêche toute mesure laissant aux territoires la possibilité d'une reconversion écologique profonde de leurs activités, relocaliser les activités et rapprocher les consommateurs et les producteurs, permettant ainsi aux premiers de réapprendre les conditions dans lesquelles sont produits les biens qu'ils consomment.

La libéralisation des biens et services environnementaux et de l'énergie

La Déclaration ministérielle de Doha (2001) demandait déjà d'ouvrir des négociations sur « *la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux* ». Fin 2007, les États-Unis appelaient, avec l'Union européenne, à l'établissement d'une liste de biens « favorisant le climat » pour lesquels les tarifs douaniers seraient supprimés. Ces questions seront fortement présentes lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Genève fin novembre 2009. L'UE préconise notamment que les États membres de l'OMC s'engagent à annuler tout droit de douane sur les technologies pauvres en carbone (ou technologies « propres »), une proposition qui pourrait apparaître comme devant faciliter l'appropriation de ces technologies par les PED. Les pays du Nord soutiennent activement, en lien avec cette libéralisation, le renforcement des brevets sur ces technologies « propres », à travers les accords sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC). Un des arguments utilisés renvoie à l'« effet technique », le transfert des technologies réduisant l'intensité en carbone des produits et des procédés de production.

En réalité, il s'agit pour les pays développés de maintenir leur domination en ce domaine, puisque les pays émergents n'auront ni le droit et ni le temps de protéger leurs industries naissantes en ce domaine. L'atténuation du changement climatique devient source de profits potentiels considérables pour les multinationales du Nord, dont les lobbies s'activent autour des négociations climatiques. Le surcoût engendré par l'instauration des brevets rendra le transfert de ces technologies d'autant plus difficile pour les pays du Sud. L'expérience faite avec la fabrication et la diffusion de médicaments le prouve. Au contraire, seuls la coopération, le développement de la recherche publique et la suppression des brevets dans ces domaines permettraient une réelle diffusion des connaissances et techniques. L'Inde a proposé également une autre approche que celle de la conquête de marchés potentiels par les multinationales du Nord : des ouvertures pourraient être réalisées si les biens et services environnementaux s'intégraient dans un projet global, avec des objectifs environnementaux et sociaux précis.

20. Choplin G., Strickner A., Trouvé A. (dir.), *Souveraineté alimentaire, que fait l'Europe ?*, Syllepse, 2009, Paris.

L'OMC vise une libéralisation importante d'autres marchés, notamment ceux de l'énergie, de la production et de la distribution du pétrole et du gaz. General Electric a récemment demandé qu'un accord sur les biens et les services environnementaux soit trouvé lors de la prochaine réunion ministérielle, quand bien même un accord général ne serait pas atteint sur les autres dossiers. Les lobbies des multinationales de l'énergie sont appuyés par l'Union européenne. Selon l'ancien commissaire chargé du commerce extérieur, Peter Mandelson, « *de 70 à 80 % de nos matières premières sont importées (...) Notre avantage compétitif est déjà extrêmement sensible à l'approvisionnement et aux coûts de ces intrants (...) C'est pourquoi l'objectif de la politique commerciale de l'UE est, et restera, un marché mondial ouvert complètement libre de toutes les distorsions sur le commerce de l'énergie et des matières premières* » [21]. Il s'agit ainsi pour l'UE de s'approvisionner au moindre coût, sans aucunement remettre en question son niveau global de consommation énergétique. C'est ainsi que l'importation des agrocarburants est de plus en plus favorisée, en provenance de pays comme le Brésil où cette production massive et grandissante est une des causes principales de la déforestation. Surtout, cette libéralisation des services environnementaux enlève progressivement aux États, au profit des multinationales, leur capacité d'action pour diminuer et convertir leur consommation énergétique.

Vers une taxe carbone aux frontières ?

La France, lors de sa présidence de l'UE, a proposé d'imposer une taxe carbone sur les importations des pays n'ayant pas d'engagements de réduction, par « l'institution d'un mécanisme d'inclusion des importateurs dans le système européen d'échange de quotas d'émissions » [22], c'est-à-dire par l'obligation pour ces importateurs d'acquérir des droits d'émission émis dans le marché européen. Cette proposition repose entre autres sur la protection des entreprises soumises à de tels marchés. Elle a été évoquée dans les conclusions du Conseil européen d'octobre 2009. Elle renvoie également à une proposition de loi aux États-Unis envisageant un « instrument d'ajustement aux frontières », visant à faire payer à certains industriels le contenu en carbone des produits qu'ils importent aux États-Unis [23].

Cette proposition de taxe carbone aux frontières pourrait se heurter aux règles de l'OMC. Le rapport de l'OMC et du PNUE précise que « *l'objectif des ajustements fiscaux à la frontière est d'égaliser les conditions de concurrence entre les industries nationales qui sont taxées et les concurrents étrangers qui ne le sont pas, en faisant en sorte que les taxes intérieures soient sans effet sur le commerce* ». L'OMC permet en effet, « *à l'importation d'un produit, une imposition équivalant à une taxe intérieure frappant (...) un produit national similaire ou une marchandise qui a été incorporée dans l'article importé* ». Elle autorise également à prendre des mesures incompatibles avec ses règles, mais nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, ou se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables [24]. Mais ces prélèvements ne doivent pas créer de discrimination entre les membres et ne doivent pas être supérieurs aux taxes intérieures (clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national).

Les experts diffèrent sur la possibilité ou non d'utiliser ces dispositions pour rendre compatible une taxe carbone aux frontières avec les règles de l'OMC [25]. Mais l'UE et les EU souhaitent s'appuyer dessus, en considérant le système des quotas d'émission négociables comme une taxe intérieure sur leurs propres entreprises. Pour autant, peut-on considérer ce système comme une taxe, quand on sait que l'allocation des quotas d'émission aux entreprises est essentiellement gratuite aujourd'hui ? Sans compter les multiples difficultés d'estimation du contenu carbone des produits importés et du montant de cette taxe.

Cette idée de l'ajustement des taxes aux frontières se heurte à l'opposition de nombreux PED et ONG de développement, qui y voient un nouveau protectionnisme des pays développés. La Chine notamment s'y oppose en mettant en avant le fait qu'elle a aussi, à certains égards, une politique de réduction des gaz à effet de serre et que certains de ses produits fortement émetteurs de CO_2 sont déjà taxés à l'exportation (cas de l'acier et de l'aluminium). On peut également considérer que les pays du Nord utilisent déjà des mesures de protection de leurs entreprises nationales, grâce à une allocation gratuite des quotas d'émission et des subventions internes massives pour promouvoir les technologies pauvres en carbone, que seuls les pays développés ont les moyens d'accorder.

Mais c'est surtout le contexte actuel de refus par les pays du Nord d'une véritable solidarité face au changement climatique (notamment leur refus de transferts financiers significatifs Nord-Sud) qui explique que la proposition d'une taxe carbone aux frontières soit comprise comme un instrument de guerre commerciale utilisé par les pays du Nord, voire comme une incitation à développer les dispositifs de type du marché du carbone. Par

conséquent, les critiques formulées à juste titre par les pays du Sud ne doivent pas conduire à enterrer toute idée de taxe carbone aux frontières : celle-ci serait beaucoup plus recevable si la proposition comportait une dimension coopérative, avec par exemple le reversement effectif des recettes et leur gestion dans le cadre des Nations unies, pour encourager le passage à des activités relocalisées et écologiquement soutenables au Sud. C'est d'ailleurs ce que propose en 2008 le Centre d'analyse stratégique, qui préconise une telle taxe « *à la condition que le produit de cette taxe soit alloué au financement de la mise aux normes des PED, en étant par exemple affecté au Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto* » [26]. Cette proposition de taxe serait également beaucoup plus recevable dans une situation de reconnaissance réelle de la dette écologique et de la différenciation des responsabilités Nord-Sud.

Ainsi, l'OMC impose sa vision dans les discussions mondiales sur le changement climatique : une libéralisation des échanges et des solutions par le marché. La libéralisation des biens et services environnementaux et de l'énergie en constituent un chapitre important. Et quand il s'agit de proposer des dispositifs de protection liés à des considérations environnementales, les pays du Nord les pervertissent en les transformant en instrument de guerre commerciale, telle la taxe carbone aux frontières.

Ce processus de libéralisation des marchés à grande échelle est appuyé par la multiplication, en parallèle, des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux couvrant peu à peu toutes les parties du monde et activement menés, notamment, par les États-Unis et l'Union européenne. Il s'accompagne également de mesures d'ouverture des économies à la concurrence internationale dans le cadre des plans d'ajustement structurel du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Au final, s'opère une vaste réduction des droits de douane, qui aggrave la situation budgétaire des PED et limite encore leur possibilité de faire face au changement climatique.

21. Discours du 29 septembre 2008 à la Conférence de l'UE sur le commerce et les matières premières, http://ec.europa.eu/commission_barroso/ashton/speeches_articles/sppm219_en.htm

22. Centre d'analyse stratégique, *Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe ?*, juin 2008, www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille104.pdf;
voir aussi : www.euractiv.fr/energie/article/taxe-carbone-defendue-france-coeur-vives-controverses-internationales-00643

23. La loi ACES (American Clean Energy and Security Act) votée par la Chambre des représentants en 2009 oblige les importateurs à acheter des droits d'émission à partir de janvier 2020 sur les produits primaires (acier, ciment, etc.) et les produits manufacturés de consommation (y compris automobiles) des secteurs intensifs en énergie et exposés aux échanges internationaux. Ces dispositions seront obligatoires sauf si au moins 85 % des importations viennent de pays ayant des engagements de réduction comparables à ceux des EU ou si les importations viennent des PMA, de pays responsables de moins de 0,5 % des émissions mondiales et de pays dont l'exportation vers les EU est inférieure à 5% de la valeur des importations du produit considéré.

24. Articles 2.a. et 20 du GATT.

25. Voir à ce propos Mehdi Abbas, *Taxe CO_2 aux frontières, régime commercial multilatéral et lutte contre le changement climatique*, LEPII, Grenoble Université, Août 2007, http://upmf-grenoble.fr/iepe/Equipe/abbas/AbbasPubli.html

Les institutions internationales dans la lutte contre le changement climatique : pour un financement dans le cadre de l'ONU

Mutio - Iconovox

Depuis le début des années 2000, on assiste à une multiplication des fonds pour le financement du changement climatique, avec notamment les fonds pour le développement du marché du carbone. Si les pays du Sud, et en particulier le G77 plus la Chine, réclament un financement multilatéral sous l'égide de l'ONU, la Banque mondiale tend à se revendiquer comme le centre du système de financement. Le débat est central aujourd'hui, car la Banque mondiale multiplie les fonds, sollicite les contributions des États alors que les fonds onusiens sont très insuffisants. Ce débat croise les points de discussion sur l'engagement nécessaire des pays de l'Annexe 1 dans le financement (souligné par le G77 plus la Chine) et sur la part des fonds privés, qui, pour la majorité des pays du Sud, doit rester limitée.

Le but de la Banque mondiale est de favoriser un marché mondial du carbone tout en y participant. Elle achète des CER obtenus pour des projets de réduction dans les pays en développement et les revend sur le marché carbone aux pays de l'OCDE ou à des entreprises. Selon son rapport 2008, elle gère plus de 2 milliards de dollars US par l'intermédiaire de dix fonds ; 1,4 milliard a déjà été engagé dans des projets. Dans le même temps, entre 2007 et 2008, le groupe Banque mondiale a augmenté de 60% son financement pour des projets d'investissements dans l'énergie fossile (comme le financement d'une centrale électrique de 4 000 mégawatts en Inde). Moins de 10% des prêts servent des petits projets d'énergie renouvelable, alors que près de 80% sont destinés aux industrie charbonnières ou chimiques, pour financer leur adaptation à des technologies moins polluantes. Par ailleurs, ces fonds seront contrôlés par les pays donateurs, en excluant les bénéficiaires. La comparaison des fonds gérés par l'ONU et ceux directement gérés par la Banque mondiale est édifiante.

1. Les fonds de financement actuellement en place : fonds ONU et fonds Banque mondiale

Les fonds de la CCNUCC

Ces fonds sont gérés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), créé en 1991, administré par le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale. Cette dernière a une influence majeure, contestée par les pays en développement (PED), qui remettent en cause également le poids très fort des donateurs dans le conseil du FEM. Le fonctionnement de ce fonds sera débattu à Copenhague, le G77 demandant qu'il soit placé sous l'autorité de la Conférence des parties (CdP) regroupant 192 pays.

- Le Fonds spécial pour le changement climatique (FSCC) a été créé en 2001 pour permettre l'adaptation au changement climatique et les transferts de technologie. Depuis 2006, il comprend aussi des activités de déboisement et reboisement. C'est un fonds pour lequel les contributions sont volontaires. En 2008, seulement 88 millions de dollars US avaient été promis.
- Le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) a été créé en 2001, pour financer l'adaptation de programmes nationaux d'adaptation des pays les plus pauvres. En mars 2008, 172,84 millions de dollars US avaient été promis. C'est également un fonds volontaire.
- Le Fonds pour l'adaptation au changement climatique a été créé à Bali en 2007, pour financer des projets concrets d'adaptation dans les PED les plus exposés au changement climatique. Il est et

sera financé par un prélèvement de 2 % sur les projets MDP sous la forme des certificats de réduction d'émissions (CER) et les contributions volontaires des pays de l'annexe 1. Selon la Banque mondiale, ce fonds pourrait gérer de 100 à 500 millions de dollars US d'ici 2012. Il est géré par un conseil d'administration dans lequel les pays les plus pauvres sont représentés, ainsi que les 43 petits États insulaires (APEID). Toutefois, la Banque mondiale est chargée de l'administration des fonds et de nombreux États et ONG contestent les mécanismes du développement propre.

Les autres fonds de l'ONU

• Le Fonds pour le programme UN-REDD, qui sera dirigé par la FAO, le PNUE, le PNUD. L'ONU affirme que les politiques de lutte contre le déboisement ne peuvent être traitées seulement à partir de la finance carbone, et que les politiques de lutte contre le déboisement pourraient avoir des effets très négatifs sur la biodiversité, les paysans pauvres et les communautés locales.

• Le programme Carbon MDG Facility, créé en 2007 par le PNUD, en collaboration avec la banque Fortis (!), leader du marché des services bancaires liés aux droits d'émission, centré sur la finance carbone et destiné à injecter les ressources du marché de la finance carbone pour « le développement durable et la lutte contre la pauvreté ». Fortis achètera et vendra les droits d'émission obtenus par le financement de projets de « développement propre » dans les pays en développement ou de l'est européen. L'objectif de ce fonds est d'élargir le marché du carbone.

Les fonds de la Banque mondiale

Parmi les fonds les plus importants et significatifs de la Banque mondiale :

• Le Fonds prototype pour le carbone (FPC), est un fonds public-privé, (17 entreprises, 6 gouvernements) créé en 2000, orienté essentiellement vers les prêts aux entreprises, dont les projets sont parfois difficilement crédibles en matière du développement durable dont se prévaut la banque. Les Amis de la Terre ont dénoncé en particulier le financement de Plantar SA au Minas Gerai (Brésil), qui se traduit par l'accroissement de la culture d'eucalyptus et l'empiètement sur les forêts indigènes.

• Le Fonds bio-carbone, créé en 2004 et destiné à des projets d'utilisation des terres pour le stockage ou la séquestration du carbone, et désormais des REDD.

• Le Carbon Finance Assist, créé en 2005, pour aider au montage des projets MDP dans les PED, acheter des crédits carbone et les revendre sur le marché carbone. Il s'agit de faciliter l'accès au marché carbone. Entre 2007 et 2008, 16 pays ont été concernés avec au total 260 projets.

• La structure de gestion forestière participative (GFP), ainsi que le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF, 2007), de façon à mettre en avant la finance carbone comme outil de financement de REDD.

• Les fonds d'investissement pour le climat (FIC) avec un fonds pour les technologies propres (FTP) et un fonds stratégique pour le climat (2008), dont la capitalisation devrait s'élever à 6 milliards de dollars US. La France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon, les États-Unis, la Suède, la Suisse font partie des donateurs et semblent plus attirés par ces mécanismes que par les fonds gérés de manière multilatérale.

2. La stratégie de la Banque mondiale

Comme chaque année, depuis plus de trente ans, la Banque mondiale a publié son World development report (WDR) et on pourra accéder à la version provisoire [27].

Ces rapports tant par l'importance des données statistiques sur lesquels ils s'appuient [28] que par les supposés théoriques, en particulier économiques, qui en sont le support, constituent sans doute l'élément central de la propagation de ce qui est connu sous l'appellation de « Consensus de Washington ».

Celui de cette année pourrait aisément être sous-titré « Pour pallier les défaillances prévisibles du marché, il suffira d'avoir recours à la puissance publique ! »

La Banque n'apporte pas de nouvelles données relatives à la détérioration grave, et allant s'accélérant, elle reprend à juste titre celles qui sont établies par le GIEC [29]. Elle souligne les 450 ppm [30] de CO_2 [31] comme limite au-delà de laquelle la sécurité de l'évolution climatique – et donc de l'activité humaine – paraît fort compromise. Or le niveau actuel est de l'ordre de 386 ppm et monte de plus de 2 ppm par an. Elle affirme que, pour elle, la « réduction de la pauvreté » demeure une priorité fondamentale.

27. http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2010/0,,contentMDK:21969137~menuPK:5287816~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:5287741,00.html

28. Ces données ne figurent pas toutes dans les WDR mais sont tirées des nombreux autres rapports , sectoriels ou généraux, de la Banque ainsi que des rapports d'autres organismes internationaux.

29. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

30. Ppm : partie par million.

31. CO_2 : dioxyde de carbone, couramment appelé gaz carbonique.

Dès l'encadré n° 2, la Banque décrit parfaitement la gravité de la situation, mais affirme que seule une croissance rapide sera en mesure d'allier lutte contre la pauvreté et contre la dégradation climatique. Pourtant, elle fournit l'exemple de deux pays en danger d'inondations, le Bangladesh et les Pays-Bas, dont les PIB par habitant sont dans le rapport de 1 à 100. Les Pays-Bas investiront, pendant le siècle qui vient, cent dollars par habitant et par an – soit le quart du revenu total moyen annuel de chaque Bengali – pour lutter contre les conséquences de la montée des eaux due au réchauffement climatique ; encore ne pourront-ils intervenir que sur une part seulement des zones en danger ! Quelle pourrait donc bien être la solution pour le Bangladesh et les 80 % de la population mondiale qui doivent se contenter d'à peine plus de 20 % des richesses de la planète ?

Après la description des désastres de ce monde, elle ajoute : « *pourtant, il faut prendre des mesures sans plus tarder pour faire face au changement climatique* ». Ce « pourtant » est parfaitement éclairant ; il sous-entend qu'il y aurait une sorte de compétition entre satisfaire les besoins des 6,5 milliards d'êtres humains et s'affranchir de la détérioration climatique. Pour Attac ces deux préoccupations ne sauraient s'opposer et ne pourront se résoudre que conjointement.

La Banque résume sa stratégie :

- **Agir maintenant :** Pourquoi avoir attendu vingt ans après la publication du premier rapport du GIEC et poursuivre le financement de programmes écologiquement insupportables ?

- **Agir ensemble :** Comment ? Il faut créer un vaste marché du carbone. Seul le marché saura s'adapter à un environnement plus rude, à la condition toutefois ce marché soit financièrement soutenu.

- **Agir différemment :** L'objectif est de parvenir à une réduction des émissions allant jusqu'à 80 % en 2050. La Banque produit un graphique très didactique montrant de 2000 à 2050, l'évolution des émissions de CO_2 selon deux trajectoires. L'une dite BAU *business as usual* (tout perdure), l'autre visant à ne pas dépasser une augmentation de température de 2° C. Pour cette trajectoire, il est nécessaire d'agir sur sept facteurs différents parmi lesquels la Banque privilégie trois actions principales : la demande, les énergies renouvelables et l'enfouissement du carbone. Il ne s'agit pas d'organiser une transition vers des activités à basse consommation d'énergie, mais de déterminer les manières les plus efficientes pour poursuivre la même chose en gérant mieux les « externalités ».

L'argumentation s'organise autour de huit points essentiels :

1. Liens entre développement et changement climatique (pages 48 à 95)

On trouvera dans le rapport un résumé de l'ensemble des données, fort bien présentées, qui met en évidence le péril devant lequel se trouve l'humanité. On a indiqué dans l'introduction que la Banque mettait en évidence la nécessité de prendre les dispositions pour maintenir le réchauffement climatique en deçà de 2° C, or le rapport montre que parvenir à une augmentation allant jusqu'à 5° C d'ici la fin du siècle est, malheureusement, parfaitement possible. Pour empêcher ce résultat, les actions à entreprendre, nous dit la Banque, doivent concerner tous les habitants de la planète d'aujourd'hui et demain, tous les États et toutes les institutions.

La décennie 2010 aura vu les émissions de CO_2 augmenter considérablement. On sait que la quantité émise par habitant laisse apparaître des différences considérables entre les pays riches et les pays pauvres. Le rapport est par exemple de 1 à 100 entre les pays dits les moins avancés (PMA) et les Etats-unis mais il est aussi, entre ce pays et la Chine de 5 à 1. Pour autant, la Chine émet désormais davantage de CO_2 que les États-Unis. En termes d'impact climatique, les émissions sont « neutres », qu'elles proviennent des BRIC ou des pays les plus riches, elles affectent pareillement le climat. De ce point de vue, la Banque n'a pas tort de réclamer une action de tous les pays.

En revanche quand elle indique que tous les pays doivent se retrousser les manches, elle « omet » de préciser dans quel processus il convient de s'inscrire. Que faire, par exemple, avec l'abondant charbon chinois ?

2. Pour réduire la vulnérabilité humaine, il faut aider les peuples... à s'aider eux-mêmes (pages 98 à 142)

En raison même de la lourde inertie qui pèse sur les processus physiques, le rapport, tablant sur le caractère inéluctable de la poursuite de la dégradation climatique dans les décennies à venir, estime qu'il faut tout à la fois protéger les populations les plus vulnérables et hâter la mise en œuvre de techniques plus performantes. Le rapport fournit de nombreux exemples de dangers imminents, partout dans le monde (inondations, atteintes à la biodiversité...) et montre l'urgence d'en protéger les plus pauvres.

Il faut savoir gré à la Banque de procéder à pareil constat et de réclamer protection pour les êtres humains et abandonner de pratiques pernicieuses. C'est un pas dans la bonne direction !

Cependant, et comme toujours, là où le bât blesse, c'est que la Banque continue à penser que le seul système qui vaille est celui de la prééminence des marchés. Elle aboutit alors à des impasses où, tout à la fois elle réclame des interventions publiques, parfaitement indispensables en effet, en même temps qu'elle exige le bon fonctionnement, voire le renforcement, des marchés.

Mais alors, est-ce l'entreprise privée qui mettra en place les « filets de sécurité » réclamés, à bon droit, par la Banque pour secourir ceux-là mêmes dont le secours – indispensable il est vrai – est rendu évident, mais qui sont dans ces situations en raison, précisément, du système ?

3. Gérer l'eau et la terre pour nourrir 9 milliards d'êtres humains et protéger les systèmes naturels (pages 144 à 198)

Le rapport énonce sept recommandations (page 146) qui, appliquées, devraient permettre une gestion efficiente des ressources naturelles : connaissance des impacts sur les écosystèmes, recherche et développement pour s'adapter aux conditions locales, droit de propriété comme protecteur de l'environnement, prix comme instrument d'internalisation, régulation des marchés, fortes institutions et bonne information.

C'est un mélange permanent entre les recommandations qui répondent à l'évidence et dont on sait qu'elles produiront des effets positifs, et les principes idéologiques comme les prix et les droits de propriété ! Au milieu, on trouve ce délicieux oxymore, « régulation des marchés ».

Qui donc contesterait que la stabilité foncière est de première importance pour les quelque trois milliards de paysans qui fournissent environ la moitié des denrées alimentaires mondiales Pourtant, la question n'est malheureusement pas là, et la Banque le sait parfaitement. Comment peut-on, à échéance proche, envisager et encourager la mise en culture d'agrocarburants et faire semblant de ne pas voir que les droits de propriété dont il est question ici, ce sont d'abord ceux des transnationales ? Comment la Banque pourrait-elle ignorer que la politique d'acquisition ou de location à long terme de terres par des États ou compagnies étrangers, pratique fermement encouragée par elle, porte sur près de 20 millions d'hectares ?

L'eau constitue si peu un bien public mondial dans l'esprit des auteurs du rapport qu'elle ne peut qu'être marchandisée pour permettre les investissements dans les nouvelles technologies que son stockage et sa distribution réclament.

Marchés et biens publics, telle est bien la contradiction fondamentale dans laquelle s'enferme la Banque mondiale. D'une part ses experts lui démontrent, à satiété, les ravages humains et environnementaux provoqués par le système actuel, aussi n'hésite-t-elle pas à les mettre en évidence de manière fort documentée. D'autre part, ses choix idéologiques lui imposent les solutions dogmatiques que l'on sait et que l'on retrouve tout au long de ce rapport.

Dans ce chapitre sont abordées les quantités de nourriture dont il faudra disposer en 2050 pour nourrir 9 milliards d'êtres humains et les techniques culturales pour y parvenir. Il faudra doubler les rendements agricoles. La première remarque consiste à déterminer quelle productivité il convient d'augmenter en se souvenant que, aujourd'hui, la moitié des denrées alimentaires est fournie par le paysannat. On imagine parfaitement la réponse que ne manqueront pas de donner les transnationales de l'agro-alimentaire. La FAO présente les choses de manière quelque peu différente et tient d'ailleurs à mi-novembre 2009 un « sommet mondial sur la sécurité alimentaire ». Il y sera démontré que, pour nourrir la population mondiale, c'est d'abord de développement que les pays du Sud ont besoin. Si la sécurité alimentaire est un bien public mondial, c'est, une fois encore, du financement public adapté qu'il faudra ; certainement pas de vastes programmes de ventes d'intrants divers.

S'agissant de techniques moins gourmandes en intrants ou des techniques dites biologiques, la banque se montre très prudente. Y compris à propos des plantes génétiquement modifiées, dont – dans un encadré intitulé « Les récoltes *biotech* pourraient aider les paysans à s'adapter au changement climatique », elle s'empresse de nous dire que dix années d'utilisation d'OGM n'ont pas montré d'effets négatifs sur la santé humaine. Pourtant, s'agissant de rendements et de techniques, la FAO a tenu en mai 2007 [32] une conférence sur l'agriculture biologique et la sécurité alimentaire. Des conclusions qui ont été tirées, on peut noter ces deux constats qui sont tout à la fois en totale contradiction avec le discours majoritaire et qui répondent parfaitement aux questions soulevées par la sécurité alimentaire, en particulier évidemment dans les pays du Sud : d'une part, « *une conversion planétaire à l'agriculture biologique, sans défrichement de zones sauvages à des fins agricoles et sans utilisation d'engrais azotés, déboucherait sur une offre de produits agricoles de l'ordre de 2 640 à 4 380 kilocalories par personne et par jour* ». D'autre part et en guise d'explication si on veut bien noter l'importance des surfaces cultivées dans les pays du Sud comportant de très faibles utilisations d'en-

32. http://www.fao.org/ORGANICAG/ofs/index_fr.htm

grais, « *à l'inverse, les rendements agricoles sont pratiquement multipliés par deux dès lors que l'on passe de systèmes de production à faible apport d'intrants à des modes de production biologique* ».

4. Donner de l'énergie pour le développement sans compromettre le climat (pages 200 à 241)

L'un des *key messages* de ce chapitre recommande, en contradiction avec l'ensemble du rapport, d'abandonner le signal donné par les prix qui sont « source de distorsion » ! En effet, demander aux prix seuls d'assurer l'ajustement entre l'offre et la demande, c'est se priver de tout choix politique et s'en remettre exclusivement à ceux qui définiront leur offre en fonction du rendement financier attendu. On en a un exemple emblématique avec le marché du carbone ; plutôt que de fixer – politiquement – des normes et des plafonds en raison des exigences environnementales, les décideurs ont fait confiance au prix ! Le résultat est connu : aucune diminution des émission et effondrement des prix.

Sur les trente années 1970-2000, le PIB mondial, mesuré en parité de pouvoir d'achat, a triplé et les émissions de CO_2 ont, elles, presque doublé. Si nous visons à rester en deçà de 450 ppm de CO_2 d'ici à 2050, il est nécessaire de diminuer de 50 % les émissions globales de carbone, dont 71 % pour l'énergie.

À la lecture de ce chapitre, le lecteur objectif ne peut que se poser cette lancinante question : comment parvenir à ces objectifs en laissant libres et en ne faussant pas ce qui a conduit à ces résultats, à savoir les marchés ? En donnant de nombreux exemples des « défaillances » de ces marchés, la Banque elle-même encourage à se poser ladite question.

Autre constante de ce chapitre : l'espoir mis dans le progrès technique quasi illimité. La Banque a, en effet, parfaitement raison de militer en faveur d'une amélioration considérable des rendements énergétiques, des énergies renouvelables ou des techniques de piégeage et stockage du CO_2. Au passage, elle met l'énergie nucléaire dans le même sac ! Alors que de nombreuses études montrent le caractère inatteignable d'un vaste programme nucléaire dans le monde, de surcroît pour une baisse minime des émissions de carbone [33], et que, surtout, le devenir des déchets demeure une énigme. En revanche, il n'est pratiquement pas question de sobriété énergétique ! Serait-ce parce qu'elle risque de compromettre la croissance du PIB, qui fait partie du socle idéologique de la Banque ?

33. La Lettre n° 4 du conseil scientifique Attac, www.france.attac.org/spip.php?article7107, « Le nucléaire ne nous saucera pas du réchauffement ».

5. Intégrer le développement dans le cadre mondial du régime climatique (pages 244 à 265)

Court chapitre dans lequel les bons sentiments s'immiscent dans la conduite climatique. L'environnement doit être abordé en tenant compte de l'équité ! Mais, « *la question se pose de savoir quelles ressources seront disponibles, leur source, comment la dépense sera limitée et sur quelle base elle sera contrôlée* ».

« *Les gouvernements des pays à haut revenu, sont soucieux de voir les fonds fournis servir véritablement à l'atténuation des dégradations climatiques et à pouvoir mesurer la réduction des émissions (page 250)*. » Noble préoccupation, puisse-t-elle être la même dans tous les domaines !

Pour suivre les efforts des pays du Sud, il faudra qu'ils soient MRV (*measurable, reportable and verifiable*) ! Pas un mot, en revanche à propos de la dette écologique. Si le texte n'est pas avare d'appels à « l'équité » et à des efforts internationaux, ne serait-ce pas plus clair, et juste, d'indiquer que l'état de concentration dans l'atmosphère des gaz à effet de serre est le fait, pour l'essentiel, des pays du Nord ?

6. Générer les fonds nécessaires pour atténuer et adapter (pages 267 à 295)

La Banque indique que, pour un même pourcentage de PIB consacré à l'amélioration climatique, la probabilité de maintenir l'élévation de température en deçà d'un certain seuil augmente, de manière assez logique, avec l'élévation de ce seuil. On lira que la Banque endosse la présentation de ce que la probabilité de maintenir l'élévation de température, par rapport à l'ère préindustrielle, à 1,5° C, ne serait guère que de 0,1. Ces chiffres ne sont pas aussi indiscutables et mécaniques que peut le laisser entendre un tel graphique. Mais tout n'est pas aussi mécanique qu'un graphique peut le laisser entendre. Par exemple, un vaste programme de réduction de consommation d'énergie, comparé à un programme de captation et stockage de CO_2 peut avoir un coût et une influence différents, sur les émissions.

Un graphique présenté page 289, avec les précautions à prendre dès lors que l'on a recours à des indicateurs composés qui, par définition, posent la question de la pondération, montre combien sont liés vulnérabilité sociale et sensibilité aux risques climatiques. À cette occasion, on pourra remarquer, sans malheureusement grande surprise, que l'Afrique subsaharienne présente en même temps de lourds handicaps sociaux et une forte vulnérabilité au climat.

Mais alors, hormis le mirage de « lever des fonds privés », d'où viendront ces ressources et par qui seront-elles gérées ? Une fois encore, la nécessité de considérer le climat comme un bien commun et d'en tirer les conséquences pour son financement, à travers une vaste mise en place de taxes globales coordonnées et contrôlées par l'ONU, n'est pas abordée par la Banque.

La Banque chiffre entre 140 milliards et 675 milliards de dollars pour financer l'adaptation à la dégradation climatique et entre 30 milliards et 90 milliards de dollars la baisse des émissions. Aussi son estimation globale du besoin annuel est de l'ordre minimum de 475 milliards de dollars. En face de ces besoins, la Banque nous indique que les ressources actuellement disponibles pour les pays du Sud seraient de l'ordre de... 10 milliards de dollars.

Que propose-t-elle alors pour combler cet écart ? Un marché efficace du carbone et des prix en conséquence !

7. Accélérer l'innovation et la diffusion de la technologie (pages 298 à 330)

Les auteurs du rapport nous avertissent que les besoins représentent plus de dix fois les montants actuellement consacrés à la recherche-développement qu'il faudra trouver pour les années qui viennent.

On lira avec intérêt un encadré à propos de ce qui est appelé le *geoengineering,* qui recense les techniques ou dispositifs destinés à mettre fin au changement climatique. Sont évoqués ici les technologies visant le traitement des gaz à effet de serre, mais aussi des projets plus « futuristes » comme l'émission de particules destinées à limiter la chaleur reçue par le soleil. On retrouve là la confiance aveugle dans la technique pour secourir l'humanité menacée, alors que les technologies dont nous avons effectivement besoin doivent s'inscrire dans des changements profonds des modes de production et de consommation.

On se reportera au graphique 7.2 qui indique l'évolution, de 1974 à 2007, des sommes consacrées à la recherche-développement en matière d'énergie. On remarquera l'importance relative des montants concernant le nucléaire comparée à la faiblesse de ceux ayant trait aux énergies renouvelables, y compris ces dernières années ! Par ailleurs, il est symptomatique d'observer la montée des sommes consacrées à la R&D jusqu'en 1980 et la baisse dans les années suivantes, c'est à dire après l'entrée en vigueur du « Consensus de Washington », vigoureusement mis en place par la Banque mondiale !

8. Surmonter l'inertie comportementale et institutionnelle (pages 332 à 358)

Le chapitre laisse entendre que, sans un changement radical des psychologies, rien ne sera véritablement possible. Un peu comme le discours entendu, en France notamment, sur la responsabilité des patients dans la surconsommation médicamenteuse ; elle ne serait pas le fait de l'idéologie dominante conduite, en particulier, par l'industrie pharmaceutique.

Le banlieusard de nos centres urbains devra prendre son mal en patience devant l'insuffisance des transports en commun et se résoudre à ne pas prendre son véhicule pour aller travailler ! Le milliard d'êtres humains qui souffre de faim devra être raisonnable et ne pas utiliser de bois pour chauffer sa pitance ! Le touriste moyen devra fermement admonester les compagnies aériennes pour ne plus offrir des transports à des coûts aussi ridiculement bas ! Les capitaines de navires marchands qui sont le vecteurs du développement scandaleux du commerce mondial devront être suffisamment « raisonnables » pour saborder leur navires ! Les 3,5 milliards d'êtres humains qui vivent dans les villes doivent prendre sur eux pour ne point se chauffer ou se rafraîchir en attendant que les entreprises offrent des logements répondant aux normes de confort, etc.

Le graphique 8.5 illustre parfaitement que la connaissance et la compréhension des phénomènes résultent très directement de l'état du développement général des différents pays.

Pour atteindre les objectifs qui sont décrits dans ce rapport, la Banque indique qu'un accord mondial climatique doit être conclu. Comme elle estime qu'une forte croissance est indispensable au Sud pour permettre une sortie de la pauvreté, elle en conclut que des moyens, financiers et techniques, nouveaux sont nécessaires. Elle préconise, en particulier des mécanismes de financement novateurs. Mais retiendra-t-on un développement basé sur la relocalisation ou, au contraire, comme cela se fait depuis des décennies dans le cadre du dogme du libre-échange, sur les exportations ? La lutte contre la pauvreté apparaît le plus souvent comme un alibi pour poursuivre le même projet de développement, fondé sur la pression infinie sur les ressources et sur les illusions d'un capitalisme vert ou d'une croissance verte.

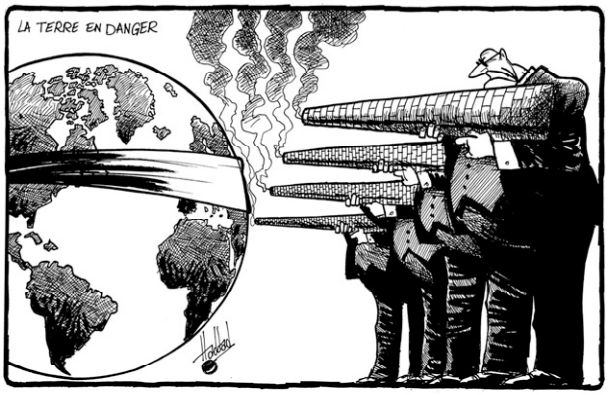
3. Pourquoi le financement doit-il rester dans le cadre de l'ONU ?

À Poznan, en décembre 2008, plus de 160 ONG, organisations des peuples indigènes et associa-

tions de citoyens pour une justice climatique, ont lancé un appel pour un financement indépendant de la Banque mondiale, sous l'autorité de la CCNUCC. Un tel financement est nécessaire pour un nouvel accord global sur le changement climatique, qui nécessite un transfert sur une grande échelle de ressources financières des pays riches vers les pays pauvres. Cet appel reprend une proposition élaborée précédemment par le G77 plus la Chine. Le financement doit être obligatoire et automatique, dans le respect du principe des Nations unies affirmant « d*es responsabilités communes mais différenciées sur la base des contributions historiques et actuelles au réchauffement climatique et de leur capacité à payer* ». L'administration des fonds doit être transparente et démocratique, avec une représentation forte des pays en développement et des peuples indigènes, des mouvements sociaux et environnementaux. Le Fonds mondial pour le climat doit donner les outils nécessaires pour l'élaboration de plans nationaux qui garantissent la participation des peuples, des communautés, des individus, au changement vers des économies à bas carbone. L'accès direct au fonds doit être garanti pour les plus vulnérables, par le biais des associations populaires, des mouvements sociaux, des ONG et des mouvements de base, notamment les associations de femmes. Les activités du fonds doivent mettre l'accent sur des accords clés comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte des Nations unies, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Le fonds doit renforcer le droit des peuples à la souveraineté alimentaire et énergétique. Le texte de l'appel et la liste des signataires peuvent être consultés à l'adresse suivante :
www.choike.org/campaigns/camp.php?3

Plus généralement, les pays du Sud s'accordent sur quelques principes fondamentaux pour assurer le financement de l'adaptation au changement climatique et de la lutte contre ses effets : il doit être séparé de l'aide publique au développement (APD) et se réaliser sous forme de subventions et non de prêts ; les contributions devraient être différenciées en fonction du PIB, des émissions, de la population. De manière générale, ils proposent des sources de financement indépendantes du marché.

L'Union européenne dans les négociations internationales sur le climat : priorité aux mécanismes de marché et la solidarité comme supplément d'âme



Haddad - Iconovox

À l'approche de Copenhague, l'Union européenne redouble d'énergie pour se forger auprès de son opinion publique et des autres États parties, en particulier les PED, l'image de leader des négociations internationales sur le climat qui s'opèrent dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Mais, à bien y regarder, sa position est plus contradictoire et ambiguë qu'il n'y paraît et les solutions qu'elle avance pour conforter cette position de leader ne résistent pas à l'analyse : en adossant ses engagements au recours massif au marché, en arguant de ses contradictions internes pour esquiver la cruciale question du financement, en restant silencieuse sur le terrain des transferts de technologies, elle offre peu de réponses crédibles à l'impératif de responsabilité et de solidarité porté par les pays riches.

Ses déclarations pré-Copenhague relèvent en réalité du double discours lorsqu'on les analyse en contrepoint d'autres politiques communautaires, bien effectives au Sud, dans le domaine commercial ou de l'accès aux matières premières par exemple. Un tel exercice démontre avant tout la cohérence inébranlable de l'UE dans sa stratégie d'ouverture/de protection de ses transnationales et de leurs intérêts économiques et financiers.

1. Le bilan climatique de l'Union européenne depuis la ratification du protocole de Kyoto

Depuis le début des années 1980, l'Union européenne a incontestablement joué un rôle de premier plan mondial dans l'identification des défis environnementaux mondiaux, et la Commission et le Parlement européens ont impulsé et appuyé la production d'un très grand nombre de normes, directives et réglementations dans une multiplicité de secteurs relatifs à la protection de l'environnement.

Cet « activisme » des instances communautaires revêt toutefois deux limites qui en ont annihilé les effets positifs potentiels [34] :

- Loin de contrer l'appropriation progressive de la biosphère par les acteurs privés, le droit communautaire de l'environnement s'est résolument fondé sur une interprétation des déséquilibres écologiques comme à la fois des causes et conséquences de dysfonctionnements du marché. La marchandisation des biens environnementaux, la dépolitisation des enjeux et la dévolution de l'initiative réelle aux acteurs privés se sont imposées comme normes de gestion. L'appropriation du vivant et des biens communs environnementaux par les multinationales et la soumission de toute action dans le domaine environnemental aux impératifs de compétitivité des acteurs économiques européens se sont ainsi imposés comme traits dominants de la législation communautaire en la matière (politique commune de la pêche, REACH, directive sur le vivant par exemple).

- En matière d'environnement, le Conseil des ministres de l'UE est souverain à la majorité qualifiée (à l'exception de quelques secteurs tels que l'énergie ou dès lors que la souveraineté nationale en matière fiscale se trouve bousculée). Or l'action des États membres apparaît sous-dimensionnée et restrictive par rapport aux initiatives communautaires ; le droit européen de l'environnement, même dangereux dans ses principes comme dans ses règles, est souvent bien plus riche que les légis-

34. Voir *L'Europe à quitte ou double,* Attac, Syllepse, 2009, pp 67-75.

lations nationales, dont les actes de bravoure les plus médiatisés consistent principalement à adapter en droit national des directives et dispositions décidées au plan européen depuis plusieurs années (Plan Grenelle par exemple).

Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique et les réductions de GES, le moins que l'on puisse constater est combien les dissensions internes à l'UE ont compliqué l'action communautaire depuis le milieu des années 1980.

Les premières références au changement climatique et à la nécessité de contrôler les émissions de GES de la part des institutions européennes datent du milieu des années 1980. La Communauté européenne appelle alors à approfondir les investigations scientifiques, mais n'inscrit pas la réduction des émissions de GES et la lutte contre le changement climatique à son agenda.

Ce n'est qu'à partir du début des années 1990 que la question devient objet de réflexions politiques en tant que telles ; l'idée d'instruments fiscaux pour contrôler les émissions communautaires de carbone et l'objectif de limitation au niveau de 1990 sont inscrits au bilan d'un Conseil « Environnement » d'octobre de la même année. Cette volonté s'appuie sur l'hypothèse que d'autres pays industrialisés partageront cette préoccupation et s'engageront dans une voie similaire. C'est sans aucun doute le début de l'ambition de leadership européen sur le dossier.

En 1992, en préparation de la Conférence de Rio, la Commission développe une communication recommandant l'adoption d'une série de mesures en faveur de l'efficacité énergétique, de la promotion des énergies renouvelables, d'une taxe de type carbone dès lors qu'elle serait acceptée par les autres grandes économies de l'OCDE, et d'instruments de suivi des émissions de CO_2 et autres GES. Le Conseil ne parvient pas à un accord la concernant avant Rio, mais cette communication conforte la position de l'UE dans les négociations qui suivent.

Dans le processus de préparation du protocole de Kyoto lancé en 1995 par la première COP de Berlin, l'UE fait état d'un certain nombre d'ambitions, espérant bien inclure les États-Unis dans l'accord final. Au terme de presque trois années de négociation internes complexes, l'UE se présente finalement à Kyoto avec ce qui apparaît comme l'offre la plus ambitieuse parmi celles formulées par les autres pays riches. Ses engagements seront progressivement revus à la baisse dans les années suivantes : finalement Kyoto n'entre en vigueur qu'en 2005 et les États-Unis ne le ratifieront jamais.

Les propositions de l'UE pour Copenhague ne remettent pas en question les logiques qui ont précipité la crise écologique.

Depuis 1998, l'Union s'est largement concentrée sur la création et la mise en place du système européen de crédits d'émission aux entreprises, son arrimage aux mécanismes de flexibilité prévus par Kyoto (en 2004 - « Linking Directive ») et la déclinaison des principes directeurs en plans et réglementations nationales. Ce marché de crédits d'émissions entre en fonction en 2005 mais il n'a pas suscité de réductions tangibles des émissions de GES de la part des entreprises européennes (voir partie sur les marchés carbone).

La pression internationale, des pays du Sud (notamment émergents) comme de l'opinion publique, les opportunités économiques nouvelles suscitées par le capitalisme vert et les mécanismes de flexibilité prévus par Kyoto, sa situation de dépendance énergétique, des relents d'impérialisme enfin, continuent pourtant d'encourager l'UE à afficher une posture ambitieuse voire offensive dans les négociations climatiques internationales.

Véritablement convaincue de son influence déterminante dans l'issue de la COP15, elle aborde le sommet de Copenhague en présentant des propositions qui semblent figurer parmi les plus ambitieuses du point de vue des pays riches. Bien loin toutefois des besoins diagnostiqués par le GIEC et des demandes des pays en développement, et sans remettre en question, bien au contraire, les logiques et les mécanismes qui ont précipité le désastre écologique auxquels la planète est aujourd'hui confrontée.

Le 31 mai 2002, l'Union européenne a ratifié le protocole de Kyoto. Celui-ci est entré en vigueur le 16 février 2005, suite à sa ratification par la Russie. Plusieurs pays industrialisés ont refusé de ratifier le protocole, dont les États-Unis et l'Australie. C'est le premier accord international prévoyant des objectifs contraignants et quantifiés de limitation et de réduction des gaz à effet de serre, puisque la Convention cadre des Nations unies appelle ses signataires à des efforts nationaux de réduction, mais ne comprend aucun engagement précis et chiffré.

Globalement, les États parties de l'annexe I de la Convention-cadre se sont engagés, sous Kyoto, à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport aux niveaux de 1990 durant la période 2008-2012. L'annexe B du protocole contient les engagements chiffrés auxquels les États parties se sont engagées.

Les États membres de l'Union se sont eux engagés à réduire collectivement leurs émissions de gaz à effet de serre de 8 % entre 2008 et 2012 par rapport au niveau de 1990. À charge pour le Conseil européen de définir la clé de répartition des efforts entre les États membres.

Déjà, à Kyoto, les associations de défense de l'environnement avaient douché l'autosatisfaction européenne et rappelé la faiblesse de ces engagements. Depuis, la consolidation des connaissances scientifiques sur le changement climatique les a encore un peu plus relativisés.

Pour satisfaire à ses engagements internationaux, l'Union européenne s'est dotée d'un certain nombre d'outils politiques au plan communautaire :

- Un premier Programme européen sur le changement climatique en 2001, puis un second en 2004 : ceux-ci développaient les objectifs de l'Union en termes de réductions d'émissions sur son territoire, en incluant des secteurs divers (transports, industrie, habitat...).
- Un système interne d'échanges de quotas d'émissions, entré en vigueur en 2005 ; il alloue aux entreprises implantées sur le sol communautaire des droits d'émission qui peuvent être échangés dans la limite des quotas fixés par pays.

Forte de ces ambitions et de ces outils, l'UE à quinze n'a vraisemblablement réduit ses émissions de CO_2 que de 6,2 % en 2008 [35]. Or, non seulement elle doit parvenir à les réduire de 8 % cumulés entre 2008 et 2012, mais surtout ce chiffre global est loin d'exprimer une tendance globale et homogène.

Il cache en effet des disparités importantes entre pays, et en réalité seuls cinq États sur les quinze sont parvenus à réduire leurs émissions de GES, alors que les dix autres ont échoué à atteindre leur objectif.

Alors que des pays tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, la Grèce et la France semblent, au regard des tendances 1990-2008, les plus à même de tenir les objectifs pris dans le cadre de Kyoto, les pays du sud de l'Europe (Espagne, Portugal) mais aussi l'Autriche, l'Irlande, le Danemark ou le Luxembourg présentent des résultats catastrophiques et sont extrêmement loin de leurs objectifs pour la période 2008-2012.

Le programme inclut de surcroît les crédits d'émission achetés via les mécanismes MDP et MOC. Or, d'après l'ONG britannique Cornerhouse [36], le recours à ces mécanismes pourrait permettre à l'UE de réaliser jusqu'à trois des points de réduction d'émissions planifiés pour la période 2008-2012.

Les prévisions 2010 communiquées par les gouvernements sont inquiétantes. L'Autriche prévoit de réaliser un tiers de la différence entre son objectif sous Kyoto et ses émissions réelles via les mécanismes de flexibilité ; l'Espagne et le Portugal, bien que très loin de leurs objectifs, y recourront pour 50 % et le Luxembourg pour plus de 95 % ! C'est également grâce à eux que les Pays-Bas et la Belgique peuvent espérer atteindre leurs cibles de réduction.

Dernière remarque, les objectifs de Kyoto ne seront en tout état de cause atteints par l'UE à quinze que si un certain nombre de politiques et de mesures additionnelles sont mises en œuvre dans les pays membres, qui procèdent en fait de l'adaptation de directives européennes non encore transposées en droit national. Les États membres estimaient en 2008 que celles-ci devraient susciter près de la moitié de l'objectif de réduction fixé à Kyoto [37].

Au total, les projections de l'UE à quinze à fin 2008 étaient très optimistes, s'élevant à une réduction globale de 11,5 % en 2012 par rapport au niveau de 1990. Mais seuls 4 % procéderaient de réductions domestiques réelles ; 3,9 % proviendraient en effet de ces politiques non encore mises en œuvre, 2,5 % du recours au mécanisme de flexibilité prévus par Kyoto et 0,9 % de projets type puits de carbone, reboisements et reforestations.

L'Union européenne et ses membres tendent dès lors à communiquer sur le chiffre de réductions d'émissions effectuées à vingt-sept. En effet si l'on englobe les vingt-sept pays aujourd'hui membres de l'Union (les pays entrés dans l'Union après 2004 n'ont pas d'engagements formels dans Kyoto, ils ont en revanche des objectifs dans le cadre du partage des engagements communautaires hors Kyoto), on constate une diminution des émissions de CO_2 de près de 12 % entre 1990 et 2007. C'est oublier que cette diminution est principalement imputable à l'effondrement de l'industrie est-européenne et que si elle correspond à des réductions nettes, elle ne s'est aucunement inscrite dans une perspective de conversion écologique et sociale dans ces régions.

En décembre 2007, le Conseil européen a finalement adopté le paquet « énergie-climat », qui consiste en un ensemble de directives fixant des objectifs encore plus ambitieux, supposés compléter les engagements pris sous Kyoto mais aussi

35. GHG trends and projections 2009, European Energy Agency, 2009, www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2009_9/at_download/file
36. www.thecornerhouse.org.uk/pdf/document/HoldtheApplause.pdf
37. www.webethics.net/padova2008/papers/26.pdf

renforcer les instruments susceptibles de permettre à l'UE l'accomplissement de ses engagements. Adopté sous présidence française, il vise à :
- réduire les émissions de 20 % par rapport à leur niveau de 2005 : ce point a suscité d'âpres négociations entre États membres, sept pays dont la Hongrie en tête demandant à bénéficier d'un traitement allégé. Moins 20 % est pourtant inférieur aux réductions minimales calculées par le GIEC (entre - 25 et - 40 %) pour avoir une chance de maintenir la température moyenne du globe dans des limites soutenables.
- augmenter la part des énergies renouvelables à 20 % de la consommation finale, en faisant notamment passer la part des biocarburants dans les transports à 10 % minimum. En 2008, l'UE a alloué 1,7 fois plus de moyens aux secteurs des énergies fossiles qu'à ceux des énergies renouvelables dans le cadre de son plan de relance.
- réduire de 20 % la consommation d'énergie. Cet objectif, non assorti de mesures contraignantes, est aujourd'hui largement oublié, tant il convient peu aux stratégies « business as usual ».

Une quatrième mesure phare du paquet « énergie-climat », concerne ce qui est considéré comme une « amélioration » du système d'échanges de quotas d'émission de CO_2. Alors que l'ensemble des crédits devait être vendu aux enchères à partir de 2013 et générer ainsi des bénéfices pour la collectivité (dont une partie devait être automatiquement allouée à un fonds pour la transition énergétique des pays d'Europe centrale et orientale), le Conseil a revu son objectif à 30% seulement pour 2013. Certains secteurs de l'énergie considérés comme les plus vulnérables à la concurrence internationale sont parvenus, à force de lobbying, à préserver le statu quo : ils se verront octroyer gratuitement les crédits jusqu'en 2013 sous réserve qu'ils puissent démontrer avoir atteint une performance technologique considérée comme optimale. Greenpeace France calcule au total que la part des émissions concernées par la mise en enchère des droits à polluer à partir de 2013 ne sera que de 4 %.

Enfin la Commission permettra aux États membres de recourir aux crédits externes (issus du Mécanisme de développement propre notamment) pour respecter la moitié de leur objectif chiffré. Et ce, alors que les États, en vertu du protocole de Kyoto, ne doivent utiliser ces crédits qu'en supplément de leurs actions nationales.

Pourtant, la légèreté des objectifs du paquet « énergie-climat » n'a pas empêché les chefs d'État ou de gouvernement des États membres d'y voir le gage d'un leadership mérité dans les négociations internationales pour la lutte contre le réchauffement climatique, Nicolas Sarkozy insistant sur l'originalité mondiale de l'instrument et de son caractère contraignant.

2. Les positions de l'Union européenne dans les négociations en cours

a. Les logiques et les positions de négociation européennes décryptées

L'Union européenne, nous l'avons dit, se targue d'occuper la position de locomotive des négociations internationales sur le climat, ce quasiment depuis la Conférence de Rio de 1992.

Dans la perspective de Copenhague, elle a récemment clarifié les propositions qu'elle verserait aux débats prévus au Danemark en décembre prochain : lors du G8 à l'Aquila, lors du Conseil des ministres des finances de septembre, du Conseil Environnement de fin octobre, enfin à l'occasion du Conseil des chefs d'État ou de gouvernement des 29 et 30 octobre derniers. Elle a aussi avancé des éléments de positionnement dans le cadre des conférences intermédiaires de la CCNUCC, à Bangkok et à Barcelone.

Dans le cadre de ces réunions elle a notamment reconnu :
- les objectifs définis par le GIEC de contenir l'augmentation de la température globale de la planète dans une limite de +2°,
- les engagements globaux requis de 80 à 95 % de réduction d'émissions de GES pour l'ensemble des pays riches à l'horizon 2050 (base 1990, objectif intermédiaire de 25 à 40 % de réduction en 2020).

Mais la part qu'elle compte assumer dans ces objectifs est inférieure : ainsi, elle s'engage sur une réduction de 20 % d'ici à 2020, et annonce 30 % de réduction possible en cas d'engagements ambitieux des autres grands pays (sous entendu la Chine et les États-Unis) et sous condition que les réductions comprennent les activités LULUCF [38]. Elle conditionne ainsi la plupart de ses offres à l'obtention d'engagements équivalents de la part des autres pays de l'annexe 1, à l'élargissement de celle-ci aux autres membres ou candidats à l'OCDE, à la fin du statut spécifique des pays émergents dans les processus de négociation.

38. Land Use, Land use Change and Forestry : Volet du protocole de Kyoto prévoyant la possibilité pour les pays de l'annexe 1 d'atteindre leurs objectifs de réduction de façon indirecte, par des mesures de reboisement et reforestation, et plus généralement en convertissant des terres à des usages reconnus comme réducteurs de la présence de GES dans l'atmosphère.

Elle considère par ailleurs que les pays en développement doivent assumer entre 15 et 30 % de ces réductions à l'échéance de 2020, soit à peine moins que son engagement minimal !

L'offre européenne peut certes apparaître substantielle au regard de la situation des États-Unis. La Chambre des représentants du Congrès a adopté en juin un texte visant 17% de réduction de GES à l'horizon 2020 (base 1990), offsetting inclus [39]. Or les autres pays développés partie prenante de la négociation dans le cadre de la CCNUCC demandent un engagement minimal des États-Unis de l'ordre de 24 % pour 2020. Le Sénat américain examine quant à lui un projet de loi envisageant une réduction de 7 % en 2020 (base 1990) et s'il était adopté il devrait alors être harmonisé avec le précédent.

Il est donc peu probable que le Congrès américain parviendra à adopter un texte unique d'ici la COP15. La Russie ne devrait pas se rendre à Copenhague munie d'engagements précis. De son côté, le Canada considère que ses objectifs ne doivent pas dépendre d'un accord international, tandis que la Nouvelle-Zélande se dit incapable de prévoir des objectifs chiffrés.

Seul le Japon, suite au changement de majorité intervenu en septembre, est décidé à s'engager pour la réduction de ses émissions de 25 % en 2020 par rapport à 1990.

L'UE soutient la remise en question d'un principe fondateur : la différenciation des responsabilités entre le Nord et le Sud

Le jeu de l'Union européenne lors des réunions préparatoires à la COP15 a révélé d'autres aspects de son positionnement qui entachent passablement sa couronne de leader du climat.

Aux côtés des États-Unis et de la plupart des pays riches, elle accrédite d'abord l'idée que la fin de la première période de Kyoto met un terme au protocole, et que les deux canaux de négociation (CCNUCC qui inclut l'ensemble des pays sur un cadre général, Kyoto avec les pays de l'annexe 1 qui prennent des engagements contraignants de réduction) pourraient dès lors fusionner ; Kyoto ne survivrait pas à cette hypothèse et ne verrait jamais d'engagements contraignants de ses signataires pour une seconde période.

Qu'il s'agisse d'une stratégie pour ramener les autres grands négociateurs à bord ou pour retrouver une flexibilité plus grande dans la gestion de ses engagements et de ses mécanismes internes, cette idée déchaîne la colère du G77.

D'autre part, en similarité avec la position américaine, l'UE envisage ses engagements de réduction en incluant les mécanismes de compensation internes et externes, nous l'avons dit.

Enfin, elle manifeste des attentes croissantes à l'égard des pays en développement, dont les plus avancés, façon détournée de remettre progressivement en question un principe fondateur des négociations internationales sur le climat : la différenciation des responsabilités et le statut dérogatoire des pays en développement.

Jusqu'à présent, la CCNUCC distingue deux statuts de négociations : les pays industrialisés qui prennent des engagements précis de réduction de leurs émissions, les pays en développement, émergents compris, qui sont invités à définir des stratégies nationales d'atténuation et à prendre des initiatives dans ce sens, mais sans objectifs précis.

L'Union européenne et les États-Unis proposent désormais d'introduire le critère du PIB pour distinguer une nouvelle catégorie de pays, qui auraient à adopter des stratégies nationales d'atténuation assortie d'objectifs chiffrés de réductions calculés sur la base d'une trajectoire « Business as usual ».

Ce sont principalement la Chine et l'Inde qui sont visées par ces propositions, leur non-engagement étant interprété comme un avantage comparatif déloyal sur le marché international (coûts de production et de transports amoindris, risques de délocalisation).

Face à la résistance des pays en développement qui font bloc derrière la Chine et l'Inde pour refuser l'introduction de cette troisième catégorie, les États-Unis et l'Union européenne envisagent des mesures d'ajustement aux frontières. C'est avant tout l'idée d'un mécanisme d'inclusion des importateurs de carbone dans le système domestique de quotas d'émissions qui est envisagé, en Europe comme de l'autre côté de l'Atlantique : les importateurs devraient alors acquérir des permis d'émission au même titre que les entreprises produisant sur le territoire concerné. La Chine admet d'ailleurs ce principe comme acceptable.

Mais l'OMC a ouvert un espace politique en juin dernier, en affirmant la compatibilité d'un système de taxe carbone aux frontières avec le régime commercial multilatéral au titre des mécanismes dérogatoires autorisés face à des risques sanitaires, écologiques et autres chocs externes.

39. Sans les mécanismes de compensation domestiques et internationaux l'engagement américain équivaut à 1% d'ici à 2020 et 68 % en 2050.

Ces prises de position européennes pèsent lourd sur les négociations préparatoires à Copenhague et les pays en développement en ont bien compris les aspects implicites :
- le danger que la différenciation entre pays développés et pays en développement disparaisse à terme et que le seul critère du PIB/habitant, particulièrement peu significatif des niveaux de développement, ne devienne la référence pour déterminer niveaux de réduction d'émission et/ou de participation au financement de l'ensemble des mécanismes ;
- l'hypothèse de mécanismes d'ajustement aux frontières qui, en plus de relativiser considérablement la responsabilité des pays développés dans le processus, remettraient notamment en cause, au nom du droit à la protection, le statut dérogatoire des pays en développement prévu également dans le cadre de l'OMC (type l'initiative TSA pour les PMA dans le cadre de l'OMC) ;
- la primauté donnée aux mécanismes de marché qui, loin d'avoir prouvé leur efficacité, risquent de fournir un nouveau terrain de jeu à la spéculation et à l'exploitation sauvage des ressources naturelles tout en dessaisissant les pays en développement et les communautés de leur souveraineté sur ces ressources.

Notons pourtant que la plupart des pays en développement regroupés au sein du G77 sont assez silencieux face à l'hypothèse sérieuse de la généralisation des marchés carbone comme instruments de gestion des émissions pour les pays riches. Ceux-cien effet leur offrent des opportunités de financement à court terme et peuvent canaliser les investissements. Dans les pays émergents les plus avancés, le tissu industriel est suffisamment étoffé et innovant pour être attractif, et les opérateurs financiers sont suffisamment diversifiés pour utiliser les opportunités offertes par les marchés carbone.

b. Inconsistance des engagements financiers et nocivité des instruments proposés

La question du financement d'un accord pour la période post-2012 est cruciale et a cristallisé une grande partie des différends lors des réunions préparatoires au COP15 au cours de l'année 2009.
En fonction du principe de différenciation des responsabilités, les pays industrialisés doivent se partager le coût de la solidarité Nord-Sud dans le domaine de l'adaptation aux impacts du changement climatique et de l'atténuation des émissions au Sud.
Mais,outre que les contours des mesures d'adaptation éligibles au financement international sont difficiles à délimiter [40], les engagements des pays industrialisés, dont ceux de l'UE, sont très en dessous des besoins estimés par les observateurs internationaux.
En septembre dernier, la Commission européenne annonçait ainsi que 100 milliards d'euros par an seraient nécessaires pour financer la lutte contre le changement climatique, alors que même la Banque mondiale demande 320 milliards d'euros et que le rapport Stern situe les besoins annuels dans une fourchette de 450 à 540 milliards d'euros.
Sa contribution ne sera finalement que de 16 à 30% du montant initial. C'est moins de 5 % des besoins estimés par le rapport Stern, et six fois moins que son budget militaire et de défense annuel.
Sur ces 100 milliards proposés par l'Union européenne, 22 à 50 milliards seulement seraient issus de financements publics mondiaux, la part européenne de ce financement restant inconnue à ce jour, faute d'accord entre pays de l'Union lors du dernier Conseil européen des 28 et 29 octobre ! De surcroît, l'Union européenne entend ponctionner l'aide publique au développement pour les financements publics supplémentaires dédiés aux conséquences du changement climatique.

L'Union européenne, aux côtés des États-Unis, ignore également la demande des pays en développement sur la gestion des financements. Ils souhaitent des financements publics avec une gestion autonome par les Nations unies, alors que l'UE défend l'idée d'une responsabilité centrale de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international dans la gestion et la redistribution des fonds. Ces institutions, régies par les pays riches représentés en fonction de leur contribution, sont littéralement délégitimées dans les pays en développement.
Le Mexique propose la création d'un nouveau fonds, abondé par tous les pays en fonction de leurs efforts de réduction, de leur consommation énergétique et de leur poids économique, mais réservant au moins 30% de ses subsides aux pays plus plus vulnérables. Cette proposition est positivement accueillie par le G77 comme par les pays membres du Forum des économies majeures, mais n'offre aucune garantie face à d'éventuelles défections des pays industrialisés en période de récession ou de moindre attention médiatique. Un tel fonds pourrait être financé en partie par une taxe sur les bénéfices issus des ventes de quotas d'émissions, comme le propose la Norvège [41].

40. Les pays de l'OPEP revendiquent ainsi des aides pour compenser la perte de recettes liée à la baisse de la demande internationale en hydrocarbures et soutenir leur diversification économique.
Voir : www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille149.pdf
41. Ibid.

Pourtant, l'Union européenne, tout en soutenant cette idée, met en avant, dans les conclusions du Conseil des 28 et 29 octobre, le rôle déterminant de la Banque mondiale et de ses fonds d'investissement pour le climat, en dépit des critiques dont ils sont l'objet de la part des organisations de la société civile. Dans un rapport de février 2009 [42], GenderAction montre que non content de détourner l'argent de l'aide publique au développement déjà engagée sur d'autres secteurs, ils privilégient l'investissement dans des technologies présentées comme « moins sales » mais vivement controversées : projets de capture carbone, biocarburants, plantations à haute consommation de CO_2 [43]...

c. Au-delà des négociations climatiques : de la compatibilité des discours communautaires avec la stratégie de compétitivité

Cet aperçu de la position européenne dans le domaine de la lutte contre le changement climatique ne saurait être complet s'il ne mettait en lumière les contradictions manifestes entre l'apparente préoccupation communautaire pour la sauvegarde de la planète et les stratégies déployées par l'Union européenne dans d'autres secteurs ou instances de négociations internationales.
Sa position dans les négociations commerciales multilatérales ou régionales/bilatérales ou ses stratégies pour s'octroyer un accès facilité aux matières premières des pays du Sud le démontrent.

Deux communications de la Commission européenne expriment sans ambiguïté la stratégie externe communautaire : abattre progressivement les entraves faites à l'expansion des compagnies européennes, leur offrir des opportunités croissantes sur tous les nouveaux secteurs de croissance et sécuriser leur accès à coût minimal aux matières premières indispensables à la compétitivité communautaire.

- Global Europe, Competing in the World(nov. 2006) [44] : Cette communication représente la prolongation de la Stratégie de Lisbonne appliquée aux relations économiques extérieures de l'UE. Elle développe de façon explicite les visées communautaires pour faire de l'Union européenne la première économie au monde et lui conserver sa compétitivité. L'accès aux ressources naturelles des pays du Sud et les nouveaux secteurs de croissance (propriété intellectuelle, marchés publics, services, « low carbon technologies ») sont citées parmi les principaux secteurs d'ambition de l'Union européenne, position peu compatible avec une posture ouverte et solidaire dans le cadre des négociations de la CCNUCC.

- The Raw Materials Initiative - "Meeting our critical needs for growth and jobs in Europe" (nov. 2008) [45]
Cette communication contredit ouvertement les efforts revendiqués par l'Union pour protéger les écosystèmes et ralentir les émissions de CO_2. Elle annonce notamment une stratégie offensive de suppression des barrières tarifaires et des législations limitatives de l'exploitation des ressources minières et énergétiques dans les pays du Sud. Elle envisage de s'attaquer aux protections tarifaires utilisées pour limiter l'exportation des produits de la déforestation dans les pays du Sud [46]. Des instruments non tarifaires existent également, les certifications et les quotas notamment, qui représentent l'outil principal de lutte contre l'exploitation forestière illégale ; là aussi l'UE propose d'examiner les législations au cas par cas, dans la perspective de lever les protections entravant l'expansion de la présence économique européenne.

Ces deux communications rendent compte de la vision européenne du développement et de l'organisation des relations économiques au plan mondial : aux pays du Nord, Union européenne en tête, l'économie de haute valeur ajoutée (industries de pointe, services de haut niveau) et la sécurité environnementale, aux pays pauvres le rôle d'arrière-cour fournissant les matières premières végétales, minières, énergétiques, et humaines, si nécessaire.
L'expansion infinie des échanges commerciaux et la compétitivité des firmes européennes au plan mondial demeurent les horizons indépassables pour la Commission et les États membres de l'UE. Cette conception exclusivement extravertie et intensive du développement, adossée à l'accélération et la densification des flux de marchandises et de personnes, est pourtant une des raisons majeures de l'explosion des émissions de CO_2 au 20e siècle.
La stratégie de la Direction générale du Commerce de la Commission européenne sur les biens et services environnementaux illustre magistralement cette démarche. Les technologies de faible inten-

42. www.genderaction.org/images/2009.02_Doubling%20Damage_AR.pdf
43. Voir aussi www.endoilaid.org/wp-content/uploads/2008/05/cif_factsheet.pdf
44. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf
45. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0699:FIN:en:PDF
et http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1628&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en
46. http://www.foeeurope.org/trade/publications/2009/FoEE_commentary_RawMaterialsInitiative_feb09.pdf

sité carbone (générateurs d'énergies renouvelables, gestion des déchets, nucléaire...) représentent en effet un secteur en très forte expansion, comme le notait en septembre 2009 une étude de la banque HSBC citée par le Financial Times [47]. Le secteur a ainsi connu une croissance de près de 75 % en 2008 et génère désormais des bénéfices supérieurs à ceux de l'aérospatiale et de la défense. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la France mais aussi la Suède ou le Danemark occupent des positions très offensives sur ce secteur. Ce n'est donc pas un hasard si l'ex-commissairePeter Mandelson a défendu avec énergie la libéralisation des biens et des services environnementaux dans le cadre de l'OMC, et soutenait, avec Susan Schwab, sétaire d'État au commerce extérieur de George W.Bush, l'accélération des négociations dans ce sens dès l'approche de la Conférence de Bali fin 2007 [48], en arguant ouvertement que l'Union européenne pourrait ainsi exploiter sa situation de leader mondial sur ces marchés.
L'approche de négociations par listes de biens et services devant faire l'objet de coupures tarifaires n'a pour le moment donné aucun résultat significatif et les négociations sont au point mort dans l'enceinte de l'OMC, les pays en développement ayant formulé les plus vives réserves face aux listes proposées par l'UE et les États-Unis, incluant les distributeurs automatiques de billets de banque pour les seconds ou les compteurs d'eau pour les premiers [49]. Les pays en développement (Inde, Argentine, Cuba notamment [50]) soutiennent quant à eux une approche par projet, qui supposerait la définition de besoins précis évalués par les pays eux-mêmes, et qui pourrait s'inscrire dans le cadre d'un traitement spécial et différencié prévu par l'OMC lorsque les partenaires en négociation présentent des situations de développement reconnues comme inégales.
Toujours adepte du « deux poids deux mesures », l'Union européenne n'en défend pas moins âprement, dans le même temps, les positions de ses entreprises sur le marché intérieur. En septembre dernier,l'ambassadeur adjoint du Brésil à l'OMC notait par exemple,lors d'une conférence sur l'énergie organisée par l'organisation multilatérale,que les États-Uniset l'UE appliquent des droits de douane de l'ordre de 45% sur les importations d'éthanol en provenance de pays tiers,alors qu'ils subventionnent abondamment leurs producteurs domestiques et que le pétrole entre sur leur territoire franc de tout tarif douanier.

Enfin,l'implication des agences publiques communautaires et des entreprises européennes dans la destruction des écosystèmes reste d'une actualité dramatique et discrédite les promesses de l'UEpour Copenhague autant qu'elle achève de réduire à néant son bilan net dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.
L'exploitation du pétrole au Tchad et au Cameroun, de l'uranium du Niger, la diffusion des biocarburants en Amérique latine, les coupes du bois au Cameroun, en RDC, en Amazonie... impliquent des entreprises européennes et des capitaux publics européens dans des désastres environnementaux irréversibles.
Les ONG européennes mettent ainsi en évidence les catastrophes générées par les projets que soutient la Banque européenne d'investissement dans les du Sud, en particulier africains ; elles démontrent comment, en agissant comme bras armé des multinationales européennes dans les secteurs minier et énergétique, celle-ci soutient des projets qui supposent déforestation, pollution et surconsommation d'énergies fossiles.

d. Les droits de propriété intellectuelle et l'accès aux technologies faibles en carbone : l'UE n'a rien à offrir

L'assouplissement des droits de propriété intellectuelle pour faciliter l'appropriation des technologies faibles en carbone par les pays en développement représente un autre sujet problématique pour l'Union européenne, alors qu'il s'agit d'un point crucial pour les pays réunis au sein du G77. Elle n'a pour l'instant affiché aucune position précise lors des réunions préparatoires de la COP15 ; à Bonn,en août 2009, elle avait temporisé face au refus exprimé des USA de tout allègement des dispositions prévues par l'accord sur les ADPICafin de faciliter la conclusion d'un accord à Copenhague.
Le Parlement européen, en amont de la Conférence de Bali (décembre 2007) avait recommandé le lancement d'une étude approfondie sur les amendements aux ADPICqui seraient nécessaires pour en faire un accord « climate friendly », sur un modèle similaire à l'accord sur les médicaments génériques approuvé en 2003,puis modifié en 2005 à Hong Kong (proposition proche de celle du Brésil).

Mais,selon Rémi Lallement [51], l'Union européenne est critique vis-à-vis d'une approche qui opérerait un parallèle entre les médicaments et la santé

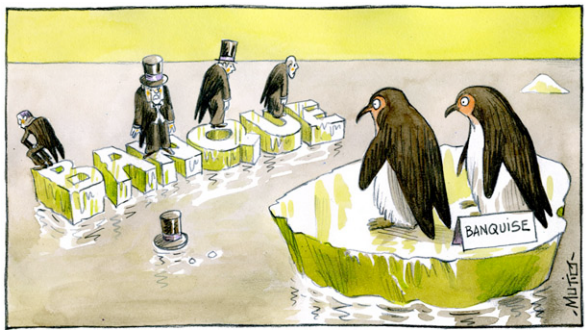
47. www.ft.com/cms/s/0/1860382a-a3b0-11de-9fed-00144feabdc0.html
48. http://ictsd.org/i/news/biores/9151/49.
49. R. Kempf, « L'OMC face au changement climatique », *Perspectives internationales*, n°29, CERDIN, Ed. Pedone, Paris, 2009.
50. Ibid.
51. www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/RemiLallement_rapportTirole.pdf

publique d'une part et les technologies propres et le climat d'autre part. Elle avance notamment dans le cadre de l'OMPI que les licences sont nettement moins limitatives et coûteuses dans le domaine des technologies vertes que dans le domaine pharmaceutique.
La Commission européenne prête une oreille attentive aux lobbies industriels européens qui voient d'un très mauvais œil l'introduction de flexibilités dans les ADPIC. Les accords de libre-échange bilatéraux négociés par la Commission européenne avec de nombreux pays et régions en développement prévoient des dispositions encore plus contraignantes que l'accord sur les ADPIC. Et les limites envisagées par la Commission européenne aux dispositions existantes dans le domaine de la propriété intellectuelleconcernent davantage les situations de monopole, considérées comme des obstacles à un fonctionnement optimal du système en vigueur.

Il est donc peu probable que la COP15 aboutira à un accord dans ce domaine et l'Union européenne n'avance aucune proposition pour en faciliter la conclusion. Reste à savoir si les positions de leaders émergents de la Chine et dans une moindre mesure de l'Inde sur le marché des technologies propres, offrant des perspectives de coopération Sud-Sud nouvelles, contribueront à radicaliser ou au contraire assouplir la position européenne. La Chine est moins revendicative.

A court terme, l'UE parviendra sûrement à faire illusion face à l'indigence des engagements de ses homologues du G8. Mais à moyen terme, sa défection actuelle conduira l'humanité aux désastres et aux conflits.
Construire la justice écologique appelle bien plus que des déclarations d'intention et des aménagements techniques à la marge. Il s'agit bien de penser une stratégie globale et concertée avec les acteurs sociaux, stratégie qui articule l'ensemble des politiques sectorielles de l'Union européenne et suppose une solidarité de la part de tous lesacteurs, la construction de choix collectifs forts que doivent accompagner les pouvoirs publics communautaires face à des forces animées par des intérêts catégoriels de court terme.
Ce sont bien la refondation de la coopération cli(et économique) internationale, la transformation complète des politiques et des instruments de financement de la solidarité internationale, l'invention de modèles de développement radicalement nouveaux s'ancrant dans le local et la sobriété, qui doivent être débattuspour parvenir à atteindre les objectifs de réduction préconisés par le GIEC.
Pourtant ces perspectives restent aux antipodes des préoccupations communautaires,alors qu'elles constituent les seules réponses au défi climatique auquel la planète fait face aujourd'hui.

Le climat, bien commun et bien public mondial : l'alternative du financement par les taxes globales



Mutio - Iconovox

L'échec du protocole de Kyoto démontre qu'il est illusoire de prétendre combattre le changement climatique sans s'attaquer aux causes qui conduisent au désastre. C'est bien un mode de développement infiniment prédateur des activités humaines et de la nature qui est en cause. La réponse à l'urgence climatique doit être fondée sur la justice et la solidarité. Le climat est, par excellence, un bien public mondial (BPM). Bien public, non seulement parce que personne ne peut être exclu de son bénéfice ni entrer en concurrence avec quiconque, mais aussi parce que, s'il est dégradé par de très nombreux agents privés à travers la multitude d'actions qu'ils mènent sur toute la planète, il ne peut être préservé et restauré que par une action publique, qui dessine un cadre contraignant pour les alternatives à mettre en œuvre. Bien mondial, dans la mesure où cette préservation et cette restauration n'ont aucune chance d'aboutir si elles ne sont pas conduites et coordonnées au plan mondial. C'est un bien commun qui exige que les négociations en cours soient fondées sur la coopération au lieu de la concurrence, et sur la capacité des peuples et des mouvements sociaux de se réapproprier le choix de leur destin.

Dès lors se posent au moins deux questions : la première renvoie à la définition des biens publics mondiaux et à leur administration, la seconde à leur financement. L'une et l'autre sont de première importance pour organiser une vie en commun acceptable sur une planète viable à long terme.

1. Le climat est un bien public et un bien commun, qui demande une réglementation internationale contraignante, et différenciée selon les pays

La crise systémique semble avoir rendu le jugement à beaucoup. On ne compte plus les appels à une régulation. Plus personne, mis à part quelques exceptions qui ressortissent au folklore, n'ose affirmer que seuls les marchés sont les « *meilleurs allocataires de tous les biens et services en faveur de tous* » !

Pour autant, cet hommage du vice à la vertu ne saurait nous abuser sur le fond. Ce ne sont ni des organismes privés, comme les agences de notation, ni des mécanismes de marché, comme le prix fixé pour le carbone, qui sauraient conduire à une régulation de nature publique satisfaisante pour les personnes et la planète.

Dès lors que c'est bien un monde commun de coopération que nous cherchons à substituer à la compétition imposée depuis longtemps par les privilégiés qui y trouvent avantage, il est indispensable que l'organisation de ce monde soit prise en compte au niveau de la planète elle-même. Cela ne signifie en rien que le « local » cesserait d'être le lieu irremplaçable de socialisation, de solidarité, de construction politique et de démocratie. En revanche, ce « local » ne peut véritablement se manifester que si les conditions générales le permettent. Le cadre dans lequel chaque être humain pourra s'exprimer au mieux dans un espace protégé passe par la mise en place de biens publics mondiaux, c'est-à-dire de biens ou des services qui ne peuvent pas êtres laissés aux marchés. La liste des biens publics mondiaux, à définir à travers un processus démocratique, peut être longue, cependant il convient de réserver une place particulière au climat et à l'environnement. Ils font partie, avec la paix, des éléments sans lesquels la vie, humaine en particulier, ne pourrait plus, tout simplement, exister.

La régulation du climat ne peut s'envisager qu'à travers une coopération mondiale publique. Cette exigence est d'abord fondée sur le fait que la régulation climatique engage des choix de société et une mobilisation qui ne peuvent être que collectifs et fondés sur des principes démocratiques. De surcroît, la concurrence capitaliste et la compétition sont totalement inopérantes. L'autorégulation par les marchés n'existe pas. Le marché international des permis d'émission de CO_2 – que beaucoup d'ONG préfèrent appeler, non sans raisons, permis de polluer –, censé être l'instrument central de la réduction des émissions de GES dans le cadre du protocole de Kyoto – plus de dix ans déjà ! – ne participe absolument pas à la réduction des émissions, bien au contraire.

Le climat, élevé au rang de bien commun, exige, pour faire face à la crise climatique globale, que les décisions soient prises au niveau de l'ONU, aussi bien en matière de normes que de financements. Cette institution tend pourtant à être marginalisée dans le processus par le G8, le G20, les lobbies industriels et financiers. Certes, bien des progrès sont indispensables pour que l'ONU fasse valoir pleinement des principes démocratiques, mais ce n'est possible nulle part ailleurs. En particulier, la reconnaissance de la dette écologique des pays du Nord vis-à-vis des pays du Sud et la différenciation des politiques climatiques ne peuvent exister que dans ce cadre de coopération, tout comme la compatibilité des politiques climatiques avec l'ensemble des droits humains et des droits sociaux.

Une démarche écologiquement responsable se doit d'observer en effet deux prérequis. D'une part, le fait que la réduction considérable des émissions de gaz à effet de serre ne doit pas venir après d'autres exigences, notamment celles qui relèveraient de la poursuite d'une croissance matérielle infinie, fût-elle verte, comme « solution » au problème. D'autre part, la mise en place de dispositifs contraignants et différenciés - dans certains cas, interdictions pures et simples d'émission et taxes dans les autres circonstances – qui assurent la transition vers des organisations sociales fondées sur la justice et soucieuses des écosystèmes dans lesquels elles s'inscrivent.

C'est pourquoi Attac soutient les pays du G77, et en particulier les pays africains qui l'ont clairement exprimé lors des dernières négociations à Barcelone, dans le refus d'abandonner le cadre juridique du protocole de Kyoto qui, suite aux engagements de Rio dans le cadre de la CCNUCC (1992), est fondé précisément sur la reconnaissance des responsabilités différenciées entre pays de l'Annexe 1 et sur la nécessité d'engagements contraignants pour ces derniers.

2. Les taxes globales comme outils de financement pour une transition écologiquement soutenable et juste

Il faut souligner en effet les deux raisons fondamentales qui exigent un financement de nature mondiale et publique pour arrêter les dégradations répertoriées, pour financer les réparations qu'elles imposent et pour réorienter l'utilisation des ressources de la planète de manière à ce qu'elle ne soit préjudiciable ni pour les générations actuelles, ni pour celles à venir. La première tient à ce que la sauvegarde du climat comme bien commun ne saurait être mise en cause par telle ou telle nation, ni son financement laissé aux aléas budgétaires des États. On sait trop ce qu'il en est de la misérable APD ! La seconde raison tient aux exigences financières qui, en raison même des dégâts auxquels le monde doit faire face, sont considérables.

Attac-France, depuis son origine, préconise fermement l'établissement, au niveau international et sous l'égide de l'ONU, de taxes globales qui doivent compter parmi les instruments de régulation publique. Dans cette optique, les taxes en effet ne sont pas seulement des régulateurs du marché, elles doivent permettre les transferts de richesse nécessaires au financement de l'adaptation au changement climatique et à la transition vers des économies pauvres en carbone. Une fiscalité écologique sur les émissions de carbone et la consommation d'énergie est donc parfaitement légitime à ses yeux. Selon de nombreux experts, l'instauration d'une taxe internationale sur les émissions de gaz à effet de serre est la seule option réaliste (Notes 126 et 127 du Centre d'analyse stratégique, www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=945, qui procède à une sorte de revue de détail sur la question). Cependant, il convient d'inscrire la fiscalité écologique dans une démarche plus large. S'agissant du financement des biens publics mondiaux, on pourra lire le dossier préparé à l'occasion de la réunion, à Londres en mars 2009, des pays membres du G20 www.france.attac.org/spip.php?article9738.

Si l'Union européenne privilégie fermement les solutions par l'établissement de marchés des droits d'émission, plusieurs rapports émanant des États-Unis, soulignent l'intérêt de la taxe. Le rapport du Congress Budget Office de février 2008 (« Policy Options for Reducing CO2 Emissions », www.cbo.gov/ftpdocs/89xx/doc8934/02-12-Carbon.pdf) souligne que des taxes carbone sont en moyenne cinq fois plus efficace que le *cap and trade*.

La fiscalité dite écologique doit s'inscrire dans un programme général de taxes globales et dans un programme de réforme de la fiscalité générale fondée sur la progressivité. Elles ne sauraient se substituer aux prélèvements fiscaux et sociaux des entreprises, car la justice sociale est une des clés de la transition écologique. Les taxes écologiques ne doivent pas se substituer à celles dont l'assiette aurait une relation moins étroite avec l'écologie, par exemple les taxes sur les transactions de change et autres transactions financières, ou encore les impôts sur les bénéfices consolidés des multinationales, mais dont les recettes iraient à des réalisations de protection ou de réparation de l'environnement. L'éventail des taxes globales est

large, comme on pourra s'en rendre compte à la lecture du document cité ci-dessus. Il met en évidence la possibilité de collecter chaque année quelque 1 500 milliards d'euros ; les premières sources de cette collecte ont trait à l'activité financière, à la fiscalité sur les profits des transnationales et sur les pollutions diverses. En effet, il s'agit là d'activités pas, ou peu, taxées alors même qu'elles sont très fortement prédatrices, comme on peut le constater dans la crise systémique qui secoue le monde. Mettre en œuvre une simple taxe « carbone » nous priverait de ces possibilités.

Attac est favorable à une taxe sur la consommation d'énergie, qui puisse permettre de lever des sources de financement public afin de permettre une redistribution des richesses par l'investissement dans des activités qui assurent la transition écologique et énergétique. C'est la source de nos critiques de la taxe carbone qui sera mise en place en France dès 2010 [52], et les articles de Geneviève Azam et Jean-Marie Harribey, membres du conseil scientifique d'Attac [53].

Au niveau global, il convient d'abord d'imaginer une taxation différentielle par pays. Un Nigérien ne doit pas payer la même taxe qu'un habitant des États-Unis, sachant que le premier émet, en moyenne, 200 fois moins de tonnes équivalent CO_2 que le second. Pour répondre à cette distorsion, des processus peuvent être imaginés pour moduler le système, dans un cadre contrôlé par les agences des Nations unies. Ainsi, une telle taxe pourrait être établie par pays, en fonction de l'écart constaté entre la quantité moyenne d'émissions dans ce pays et un pays « moyen » qui servirait de référence. Dans l'exemple des deux pays qui viennent d'être évoqués, le Niger bénéficierait d'une « subvention », alors que les États-Unis se verraient surtaxés. La taxe pourrait également intégrer la dette écologique, mesurée ici par les responsabilités différentes dans la concentration actuelle de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, indépendamment des émissions présentes. Une fois cette péréquation internationale établie, la redistribution, au niveau des États ou groupe d'États, sera orientée vers le développement de consommations collectives (notamment transports publics), le financement public de la transition écologique, une redistribution proportionnelle au niveau des revenus. Une telle fiscalité visant à réduire les émissions de CO_2 serait socialement inacceptable si elle se traduisait par une baisse pour les revenus du bas de l'échelle.

Concernant la taxe carbone aux frontières, comme pour la taxe carbone en France, le débat est actuellement faussé. Pour qu'une taxe carbone soit efficace sur l'émission mondiale des GES, elle doit s'appliquer à l'ensemble des biens et services, à ceux produits et consommés sur le marché intérieur comme à ceux importés pour ne pas réduire fortement la compétitivité des entreprises nationales (et européennes) et favoriser la « fuite de carbone » par la délocalisation des entreprises dans les pays ne le taxant pas. Mais cette idée de l'ajustement des taxes aux frontières (*border tax adjustments*) – qui se traduirait par des prélèvements à l'importation et des restitutions à l'exportation d'un montant comparable aux taxes carbone perçues sur le marché intérieur pour les mêmes produits – se heurte à l'opposition des pays développement et de la quasi-unanimité des ONG qui y voient un nouveau protectionnisme des pays développés, qui ont pourtant une très lourde dette écologique vis-à-vis du Sud. Ainsi pour Martin Khor, Directeur du South Centre, « *Imposer des droits de douane supplémentaires ou des charges financières sur les importations sur la base de la manière dont les produits sont produits ("procédés et méthodes de production" ou PMP en jargon technique) est très controversé. Cela a été rejeté à l'OMC par les pays en développement depuis 1996 comme une forme de protectionnisme qui, disent-ils, réduira de façon inéquitable les exportations des pays en développement. Ils ajoutent aussi que cela va à l'encontre des règles commerciales de l'OMC* » [54].

Lors de la présidence française de l'Union européenne, Nicolas Sarkozy a proposé d'imposer une taxe carbone sur les importations des pays n'ayant pas d'engagements de réduction, par « *l'institution d'un mécanisme d'inclusion des importateurs dans le système européen d'échange de quotas d'émissions* » [55], en faisant remarquer que 12 % des GES de l'UE seraient imputables aux produits importés, même si le Conseil de l'UE ne l'a pas suivi.

52. voir communiqué d'Attac : www.france.attac.org/spip.php?article10287

53. J.M. Harribey, « La taxe carbone dévalorisée », *Lignes d'Attac*, n° 78, octobre 2009, http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/soutenabilite/taxe-carbone.pdf, http://www.france.attac.org/spip.php?article10345

54. Martin Khor, *The Rise of « Climate Protectionism »*, www.twnside.org.sg/title2/climate/bangkok.briefings02.htm

55. Centre d'analyse stratégique, *Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe ?*, juin 2008, www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille104.pdf ; voir aussi www.euractiv.fr/energie/article/taxe-carbone-defendue-france-coeur-vives-controverses-internationales-00643

Mais, pour que des taxes carbone à l'importation soient équitables et finalement bénéfiques aux pays en développement comme à l'environnement mondial, un certain nombre de conditions s'imposent :

1) Pour que les importations ne soient pas pénalisées par rapport aux productions nationales, il faut prendre en compte l'ensemble des subventions internes accordées aux entreprises astreintes aux engagements de réduction puisqu'elles accroissent la compétitivité des produits nationaux et ont un effet de substitution à l'importation comme de subvention à l'exportation. Joseph Stiglitz souligne que le refus des EU de réduire leurs émissions de CO_2 correspond à des subventions massives à leurs entreprises qui n'ont pas internalisé le coût des dommages à l'environnement mondial [56].

2) Par contre si les entreprises nationales des pays importateurs reçoivent des droits d'émissions gratuits qu'au surplus elles peuvent revendre avec profit ou si certaines ne sont pas astreintes à des réductions d'émissions – comme par exemple les exploitations agricoles –, on doit accorder aussi des droits d'émission gratuits aux importateurs ou, ce qui revient au même, ne pas leur imposer de taxes carbone [57] et, plus généralement, ne leur imposer des taxes-carbone qu'en proportion des droits d'émissions que les entreprises nationales auront dû payer. Et de même il n'y a pas lieu de ristourner des droits à l'exportation aux entreprises nationales n'ayant pas eu à payer de droits d'émission ou à verser des taxes-carbone nationales.

3) Une redistribution progressive devrait s'appliquer aux taxes perçues à l'importation, en les ristournant aux PED en fonction de leur niveau de développement afin de financer leurs programmes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique pour rendre leurs entreprises plus compétitives. Cette préoccupation est soulignée par le Centre d'analyse stratégique du Gouvernement français qui écrit en juin 2008 : « *De tels mécanismes d'ajustement aux frontières ne sauraient être considérés comme une solution globale au problème d'action collective posé par la régulation climatique si leur institution ne s'accompagne pas de celle d'un mécanisme redistributif répondant aux exigences de « compensation » du Protocole. Taxer les importations intensives en CO_2 des pays les plus pauvres ou des émergents qui « héritent » d'un climat dégradé, sans leur donner les moyens (financiers et technologiques) de se mettre aux normes, n'est politiquement pas acceptable. Cet enjeu de la « compensation » dépasse très largement celui de la compatibilité de la taxe au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'exigence de compensation implique que les producteurs historiques de GES assument prioritairement les coûts des dommages causés et ceux de la prévention des risques. Les PED le revendiquent au titre de l'équité et non d'un ambigu « droit au développement », synonyme de droit de tirage sur l'environnement, comme si n'existait qu'un modèle de développement, fordiste, et qu'un mode de croissance, écologiquement intempérant. Néanmoins une taxe extérieure carbone pourrait apporter la solution au problème redistributif qu'elle soulève, à la condition que le produit de cette taxe soit alloué au financement de la mise aux normes des PED, en étant par exemple affecté au Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto. Ce Fonds n'est pour l'heure abondé que par une taxe sur les certificats de réduction des émissions générés par le mécanisme de développement propre* » [58].

Cette solution est également partagée par d'autres spécialistes. Pour Mehdi Abbas, « *Il serait envisageable d'affecter les revenus nets tirés des droits compensateurs aux frontières de l'Europe au Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto. Le principe de « responsabilité commune mais différenciée » confère aux PED un statut particulier qui complique l'usage d'instruments de politique commerciale les concernant. A cela s'ajoute les dispositions de l'article XXXVII.1.c [du GATT] interdisant « d'instituer de nouvelles mesures fiscales » à leur encontre. C'est pourquoi des dispositifs compensateurs sont nécessaires. Ils permettent, par ailleurs, d'afficher que l'objectif premier n'est pas de discriminer les pays mais de soutenir la lutte contre le changement climatique* » [59].

---

56. Robert Howse, *Subsidies to address climate change: Legal issues*, IISD, August 2009, www.iisd.org/pdf/.../bali_2_copenhagen_subsidies_legal.pdf
57. http://climateprogress.org/2009/07/06/krugman-vs-obama-on-border-adjustments-to-the-waxman-markey-climate-bill/
58. Centre d'analyse stratégique, *Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe ?*, juin 2008, www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille104.pdf
59. Mehdi Abbas, *L'Europe face aux changements climatiques : quelle gouvernance pour l'après-Kyoto ?*, Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale (LEPII), Grenoble Université, CNRS, mars 2009, http://webu2.upmf-grenoble.fr/LEPII/spip/spip.php?article644.

Pour Attac, compte tenu des négociations en cours, une taxe extérieure carbone ne répondrait pas actuellement à ces exigences minimales. En effet, les réticences fortes, voire les oppositions, d'une partie des pays de l'Annexe 1 à reconnaître leur responsabilité particulière et à souscrire à des engagements contraignants dans le cadre du protocole de Kyoto, conduisent à voir dans son éventuelle institution, un mécanisme de protection des pays industrialisés et la non-reconnaissance de leur part majeure dans le changement climatique. Une telle taxe, décrétée de manière essentiellement unilatérale, irait à l'encontre des engagements multilatéraux nécessaires et urgents, au moment où nombre de pays de l'Annexe 1 cherchent à se libérer de ce cadre multilatéral.

Pour être efficace écologiquement et juste socialement, elle devrait être instituée de manière coopérative, une fois actés les engagements clairs des pays industrialisés, en matière de réduction et de financements publics. Dans le cas contraire, elle ne serait qu'une mesure de protection adoptée pour protéger les entreprises soumises au marché du carbone, et une mesure de substitution à des engagements vers des activités peu émettrices.

En matière climatique, comme dans tous les autres domaines, la fiscalité ne peut être qu'un instrument parmi d'autres. Elle doit s'inscrire dans un cadre de droit fermement établi et sanctionné s'il n'est pas respecté.

Abréviations et sigles utilisés dans le dossier

ADPIC : Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce - Nom générique donné à l'accord multilatéral conclu à l'OMC quant à la protection de la propriété intellectuelle (Trade-related aspects of intellectual property rights - TRIPS, en anglais)

AMI : Accord multilatéral sur l'investissement

ANMA : Accès aux marchés non agricoles (Non agricultural Market access - NAMA)

APD : Aide publique au développement

BPM : Biens publics mondiaux

CCNUCC : Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (UNFCCC en anglais)

CdP : Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP)

CER : Certified Emission Reductions, crédits carbone délivrés dans le cadre du mécanisme de développement propre (MDP)

CF : Carbon Fund : Fonds spéculatif consacré au marché du carbone

ETS : Marché européen des droits d'émission de carbone (Emissions Trading System)

EUA : Droits d'émission de carbone au sein de l'Union européenne (European Union Allowances)

FAO : Organisation (des Nations unies) pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization)

FCPF : Fonds de partenariat pour le carbone forestier

FEM : Fonds pour l'environnement mondial

FIC : Fonds d'investissement pour le climat

FMI : Fonds monétaire international

FOEI : Les Amis de la Terre International (Friends of the Earth International)

FPC : Fonds prototype pour le carbone

FPMA : Fonds pour les pays les moins avancés

FSCC : Fonds spécial pour le changement climatique

FTP : Fonds pour les technologies propres

G20 : Groupe des Vingt (les Huit + Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Mexique, Turquie, Union européenne)

G77-Chine : Groupe de 129 pays en développement plus la Chine

G8 : Groupe des Huit (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie)

GES : Gaz à effet de serre

GFP : Gestion forestière participative

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC)

IETA : International Emissions Trading Association (Association internationale du marché des émissions)

IIPFCC : Forum international des peuples indigènes sur le changement climatique (International Indigenous Peoples Forum on Climate Change)

LULUCF : Utilisation des terres, changement dans l'utilisation des terres et exploitaton des forêts (Land use, Land use change and forestry).

MDP : Mécanisme de développement propre (CDM)

MOC : Mise en œuvre conjointe (également MAC, mécanisme d'application conjointe)

MPEN : Marché de permis d'émission négociables

NAMA : Plan d'action national pour l'atténuation (Nationally appropriated mitigation Actions). Ils concernent les pays non membres de l'annexe 1 du Protocole de Kyoto, et constituent le cadre pour l'utilisation de l'aide internationale

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OGM : Organisme génétiquement modifié

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

ORD : Organe de règlement des différends (juridiction de l'OMC arbitrant les conflits entre États relatifs au droit commercial)

PED : Pays en développement

PIB : Produit intérieur brut

PMA : Pays les moins avancés

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement (en anglais, UNEP)

PNUE : Programme des Nations unies pour l'environnement

REACH : Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques (Registration, evaluation, authorization of Chemicals) - Directive communautaire réglementant l'usage des produits chimiques dans les pays de l'UE

REDD : Programme des Nations unies de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (Reduced Emissions from Deforestation and Degradation)

UE : Union européenne

UN-REDD : Voir REDD

UQA : Unités de quantité attribuée (en anglais AAU, Assigned Amount Units)

URCE : Unités de réduction certifiée des émissions (CER)

URE : Unité de réduction des émissions

WBCSD : Sommet mondial des affaires pour le développement durable (World Business Council for Sustainable Development)

WBSCC : Sommet mondial des affaires sur le changement climatique (World Business Summit on Climate Change)