

« Le protocole de Kyoto n'a servi à rien. »

Le protocole de Kyoto était fondamentalement et irrémédiablement boiteux.

Georges W. Bush, discours du 11 juin 2001 à la Maison Blanche

Signé en décembre 1997, le protocole de Kyoto*, est le principal texte d'application de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)*. Il avait pour objectif de fixer des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre* au plan international. Il devait répondre aux trois principes clefs de la CCNUCC signée 5 ans auparavant à Rio de Janeiro : principe de précaution imposant de prendre des mesures face au changement climatique malgré les incertitudes scientifiques ; principe du droit au développement ; principe de responsabilité commune mais différenciée des États face au changement climatique. Au nom de ce dernier principe, les pays en développement ont été exonérés d'objectifs contraignants de réduction d'émissions. Les pays développés, 39 pays regroupés dans l'Annexe B* du protocole, se sont engagés à réduire en moyenne de 5 % leurs émissions entre 1990 et la période 2008-2012, dite première période d'engagement. Le protocole de Kyoto ne prévoit rien en revanche pour la période post-2012.

Les négociations à Kyoto ont été âpres. Parmi les pays développés listés dans l'Annexe B du protocole, tous n'avaient pas la même volonté de réduire les émissions. L'Europe souhaitait obtenir des engagements forts et demandait une réduction de 15 % des émis-

sions d'ici à 2010. Le Japon proposait 5 % de réduction. En face, les autres pays industrialisés, Australie, Russie, Canada et surtout États-Unis tergiversaient. Et pour cause : le Sénat américain avait voté le 25 juillet 1997 une résolution stipulant qu'il ne ratifierait aucun accord climatique international ne comportant pas d'obligations contraignantes pour les grands pays émergents comme l'Inde et la Chine. Très logiquement, les États-Unis n'ont donc pas ratifié le protocole de Kyoto et s'en sont retirés officiellement en 2001. Représentant 33 % des émissions des pays de l'Annexe B, le retrait des États-Unis a porté un coup dur au protocole de Kyoto qui est ainsi largement passé à côté de son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Peut-on pour autant retenir l'idée que Kyoto n'a servi à rien ? Non, car il a permis de faire émerger des instruments économiques innovants pour inciter à la réduction des émissions.

Le protocole de Kyoto est officiellement entré en vigueur en 2005, huit ans après sa signature, avec la ratification de la Russie. Ces délais reflètent les transactions politiques opérées avant, pendant et après la signature de l'accord. Ainsi, les engagements pris par chacun des pays ne reflètent pas un niveau homogène d'effort de réduction des émissions. L'Union européenne s'est engagée à réduire en moyenne de 8 % ses émissions entre 1990 et 2008-2012, mais a réparti cet engagement entre ses 15 États-membres d'alors en fonction de leur potentiel de réduction d'émissions. La France, pour laquelle l'importance du nucléaire limite les potentiels de réduction des émissions dans la production d'électricité, a ainsi obtenu un objectif de 0 % ; l'Allemagne, dont la restructuration suite à la réunification donnait lieu à des chutes drastiques d'émissions, s'est vue demander une réduction de 21 % ; l'Espagne, en plein boom économique, a obtenu de pouvoir

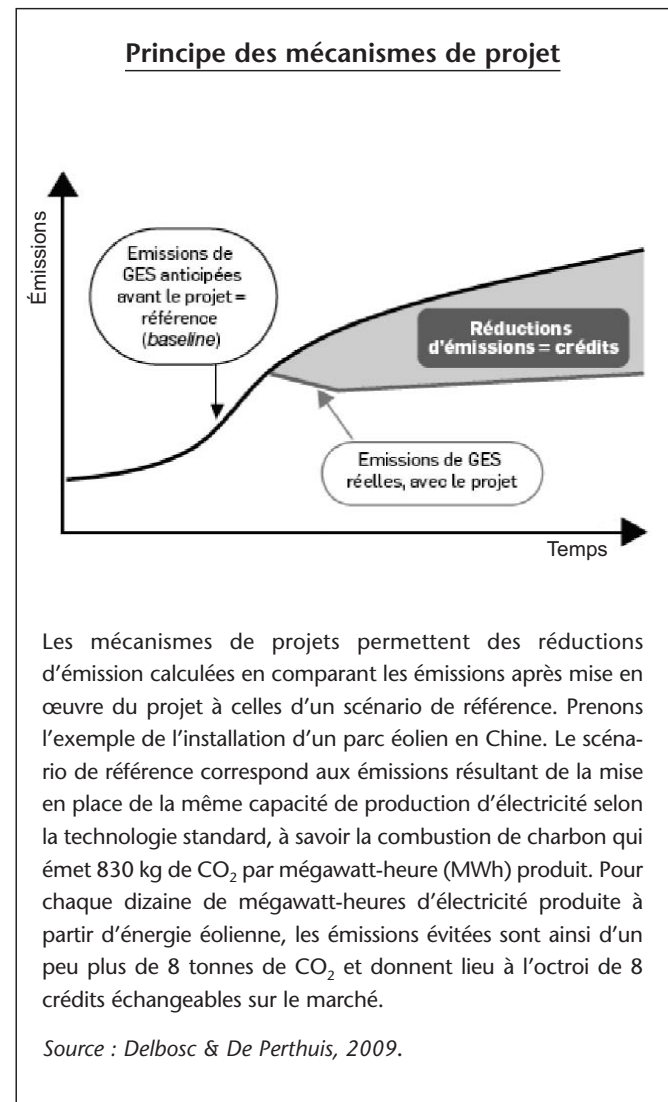
augmenter ses émissions de 15 %. Les États-Unis avaient signé pour un objectif de -7 % et le Japon, pourtant déjà très performant en termes d'efficacité énergétique*, pour -6 %. En comparaison, l'objectif de stabilisation (+ 0 %) des émissions de la Russie ou de l'Ukraine apparaît très laxiste. Ces dernières ont en effet connu après la chute du régime communiste une restructuration drastique de leur industrie ayant provoqué une chute de plus d'un tiers de leurs émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2000.

Donner un tel objectif à la Russie et aux pays de l'Est en 1997 revenait en réalité à les subventionner pour leur permettre de relancer leur développement économique. En effet, le protocole de Kyoto a couplé les objectifs de plafonnement des émissions à un système d'échange international de permis d'émission visant à donner un prix international au carbone. Concrètement, ces plafonds se sont traduits par l'octroi d'un nombre correspondant de permis d'émissions échangeables sur un marché international entre États de l'Annexe B. L'excédent de permis de la Russie et de la plupart des anciens satellites de l'URSS (Ukraine, Biélorussie, Pologne...), dit « air chaud »*, représente de l'ordre de 10 milliards d'unités qui peuvent être vendues. Peu de transactions ont déjà eu lieu, à des prix compris dans une fourchette de l'ordre de 5 à 15 euros la tonne. En face, la demande des pays déficitaires ne devrait finalement représenter, en l'absence des États-Unis qui ont quitté le système, que 3 milliards de quotas environ sur la période 2008-2012. Le marché des permis mis en place par le protocole de Kyoto s'avère donc largement excédentaire.

La mise en conformité des pays aux émissions supérieures à leur plafond peut se faire en achetant des permis

à d'autres pays de l'Annexe B. Elle peut également s'effectuer en achetant des crédits issus de projets de réduction d'émissions. Les mécanismes de projets visent à compléter le marché de permis en permettant de récompenser des efforts de réduction des émissions par des crédits carbone. On compare les émissions réelles d'un site aux émissions qui auraient été observées sans le projet de réduction d'émissions qui a été mis en place (voir encadré ci-contre). La différence donne droit à la délivrance de crédits sous plusieurs conditions : 1/ l'additionalité* des projets, c'est-à-dire le fait qu'ils ne puissent être économiquement viables sans l'octroi des crédits carbone valorisables sur un marché ; 2/ l'enregistrement par les Nations Unies, qui garantit l'application d'une méthodologie reconnue et d'une procédure contraignante ; 3/ la vérification des émissions par un auditeur indépendant.

Les accords de Marrakech signés lors de la Conférence des Parties (COP)* de 2001 précisent les modalités d'application des deux types de projets prévus par le protocole de Kyoto. Le Mécanisme pour un développement propre (MDP)* permet des réductions d'émissions dans les pays en développement. Il s'agit du mécanisme de projet le plus important par la quantité d'émissions réduites : près de 2 milliards de tonnes équivalent CO₂* d'ici à 2012. Ces projets stimulent des transferts de technologies des pays développés vers les pays en développement, nécessaires pour atteindre les réductions d'émissions des projets, contre l'octroi des crédits carbone correspondant. Deuxième mécanisme de projets, la Mise en œuvre conjointe (MOC)* concerne des projets de réduction d'émissions dans les pays de l'Annexe B. D'ici à 2012, elle devrait permettre une réduction d'émissions d'environ 300 millions de tonnes équivalent CO₂, principalement dans les pays d'Europe de l'Est.



L'incitation à développer ces projets de réduction des émissions dépend du prix auquel les crédits carbone peuvent être achetés, en moyenne autour de 11 euros en 2008 selon la Banque mondiale. Deux sources principales d'acheteurs de crédits peuvent être identifiées. La première est celle des États signataires de l'Annexe B du protocole de Kyoto déficitaires en permis. Les accords de Marrakech leur imposent néanmoins de limiter l'usage des crédits de manière à assurer qu'une part significative de leurs réductions d'émissions s'effectue sur leur territoire. Deuxième source d'acheteurs de crédits issus de mécanismes de projet Kyoto : les entreprises industrielles soumises au marché européen d'échange de quotas de CO₂*. C'est celui-ci qui a permis en pratique le décollage du marché international des crédits grâce à l'émergence d'un prix du carbone reconnu au plan international (voir le graphique p. 71).

S'il n'a pas permis d'inverser la trajectoire mondiale des émissions de gaz à effet de serre, le protocole de Kyoto a néanmoins permis d'apporter une première restriction dans l'usage gratuit de l'atmosphère. Il a également déclenché un flux d'investissement significatif vers les pays en développement grâce au MDP. Il a pour la première fois conduit la communauté internationale à se fixer des plafonds d'émissions et à mettre en place des infrastructures nécessaires pour faciliter économiquement leur atteinte. C'est sur cette architecture que peuvent désormais s'appuyer les négociateurs du futur accord climatique post-2012.