

Quelle utilisation la Belgique fait-elle du mécanisme pour un développement propre prévu par le Protocole de Kyoto ?

Abu-ali Eyad
Amiot Laurence
Berrahou Aude-Line
Brandeleer Céline
De wilde d'Estmael Catherine
Esteban Duperiel Elena
Toure Emilia
Vanderweerden Julien

Table des matières

LE MECANISME DE DEVELOPPEMENT PROPRE	- 3 -
EN BELGIQUE	- 7 -
LA PLACE DES SAVOIRS DANS SELECTION DES PROJETS MDP EN BELGIQUE	- 16 -
LA PLACE DU PUBLIC DANS LA SELECTION DES PROJETS MDP	- 19 -
LES RELATIONS « NORD-SUD » ET LE MDP	- 21 -
L'AVENIR DU MDP EN BELGIQUE.....	- 25 -
GLOSSAIRE.....	- 27 -
RÉFÉRENCES	- 28 -
REMERCIEMENTS	- 29 -

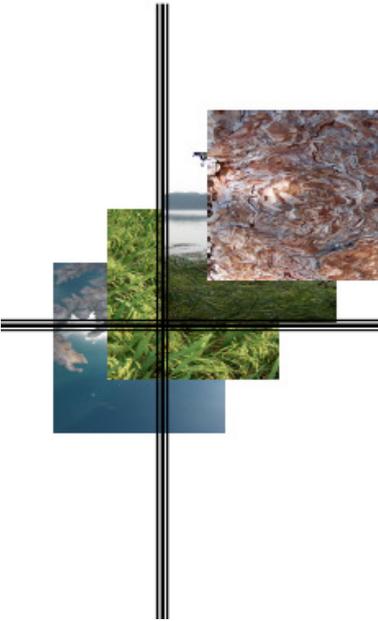
Le Mécanisme pour un Développement Propre mérite débat

Le mécanisme pour un développement propre permet-il de concilier impératifs de compétitivité et lutte contre les changements climatiques, dans une optique de développement durable ? A quel prix ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous amorçons dans ce dossier une réflexion sur les critères de sélection des projets MDP, en nous focalisant sur l'articulation entre savoirs et prise de décision, et nous mettons l'accent sur les différents acteurs impliqués dans le processus.

Nous analysons le MDP au travers de plusieurs questions : Qu'en est-il du MDP en Belgique ? Une expertise plurielle est-elle possible ? Quelle place pour le public « ici et là-bas » ? Ce type de projet induit-il une reconfiguration des rapports Nord/Sud ? Qu'en est-il de l'après Kyoto ?

Si l'on peut voir ici une tentative de réponse aux problématiques soulevées par les projets MDP, nous ne nous situons pas pour autant dans une optique prescriptive. Pas de prise de position morale ni de tentative responsabilisante mais plutôt un état des lieux concret et de nombreuses questions susceptibles d'amener un débat sur le sujet.



Le Mécanisme de Développement Propre

Dans la lutte engagée contre le changement climatique, le Mécanisme de Développement Propre (MDP) joue un rôle bien particulier : il permet la mise en œuvre de projets de développement durable en échange de certificats d'émission, appelés « URCE ». Le MDP constitue l'un des trois mécanismes de flexibilité proposés par le Protocole de Kyoto pour la réduction des gaz à effet de serre. La particularité de ceux-ci est que les pays dits « développés » (repris dans l'annexe I du protocole) peuvent investir dans des projets « propres » dans des pays dits « en voie de développement » afin de diminuer activement leur part d'émissions à un prix plus avantageux, tout en participant au « développement durable » des pays où sont mis en œuvre ces projets.

Plusieurs types de projets peuvent être mis en œuvre : hydraulique, éolien, solaire, biomasse (production de gaz à partir de déchets organiques), puits de carbone (plantations servant à capter le CO₂) ... à large ou à petite échelle. Il existe actuellement 979 projets enregistrés (dont 517 à large échelle), concentrés surtout dans les régions Asie/Pacifique et Amérique Latine.¹

Les projets MDP sont porteurs d'autant de potentialités de coopération, de développement et de lutte contre le réchauffement climatique, que d'effets pervers, dus entre autres à la nature des critères de sélection. Les effets négatifs induits sont essentiellement des impacts environnementaux et sociaux variant selon les types et la taille des projets tels que des pertes de biodiversité, une perturbation de la faune et de la flore, une utilisation de terre arables, un déplacement de population, voire même une incertitude quant à l'effectivité de la réduction de CO₂.

Nous allons développer les enjeux du MDP à partir d'une présentation rapide de ce qui est réalisé au niveau international, puis plus particulièrement en Belgique. Comment sont sélectionnés ces projets dans notre pays ? Quels sont les critères en vigueur ? Voici quelques questions auxquelles nous tenterons de répondre en décrivant ce que font les différentes entités belges pour sélectionner et approuver des projets MDP.

¹ Données disponibles sur <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>

Les grandes étapes de la lutte internationale contre les changements climatiques et le Protocole de Kyoto

Plusieurs fois, des accords multilatéraux concernant le changement climatique ont été conclus afin d'en délimiter le problème et d'en restreindre les effets. Dès 1988, on assiste à la création du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), mais l'avancée se fera surtout avec la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement en 1992, qui débouchera sur l'Action 21 (catalogues de mesures préconisées), sur la Déclaration de Rio énonçant les principes constitutifs du développement durable, et sur la Convention des Nations Unies pour les Changements Climatiques (CNUCC). Tout ceci concrétise l'ambition internationale de lutte contre les changements climatiques, même si le flou reste quant à l'opérationnalisation de ces principes.

Le mouvement se poursuit en 1997 avec le Protocole de Kyoto, proposant une maîtrise collective des émissions de GES, et en 2001 avec les Accords de Marrakech. Ceux-ci présentèrent l'opérationnalisation des instruments du Protocole, ainsi que ses modalités pratiques, dont les règles de fonctionnement des projets MDP. Les objectifs sont différenciés pour les pays industrialisés, repris dans l'Annexe I, et pour les pays en développement (annexe II). En effet, les pays industrialisés l'ayant ratifié se sont engagés à diminuer leurs émissions pour 2012. Ils doivent aussi proposer un bilan chiffré montrant l'évolution de leurs objectifs. C'est dans cette optique que fut proposé le Mécanisme de Développement Propre. Il fait partie des mécanismes de flexibilité proposés dans le Protocole pour atteindre les objectifs fixés, tout comme le Mécanisme des Permis Négociables et

la Mise en Œuvre Conjointe (voir glossaire). Ces trois mécanismes possèdent un certain avantage pour les pays industrialisés : en effet, ils permettent de remplir les obligations du Protocole à moindre coût et intègrent l'idée d'une flexibilité, d'où leur nom.

En bref, le principe du MDP est le suivant : les pays industrialisés peuvent investir dans un projet de réduction d'émission de gaz à effet de serre proposé par un pays en voie de développement ou par des opérateurs privés. Cet investissement leur permet d'obtenir des Unités de Réduction Certifiées d'Emissions (URCE). Ce revenu, non négligeable, revient au pays qui accueille le projet. Le pays industrialisé peut quant à lui, réaliser sa réduction d'émission de gaz à effet de serre à un prix moins élevé qu'au niveau national. Cependant, la majorité des mesures doivent être des mesures domestiques, c'est-à-dire prises à l'intérieur du pays : les projets MDP ne sont que des compléments destinés à faciliter la réalisation des objectifs de 2012.

Et la Belgique dans tout ça ?

Des décisions en matière de politique climatique sont aussi prises à un niveau plus proche. C'est l'Union Européenne qui a signé le Protocole de Kyoto au nom de tous les Etats membres. L'effort a ensuite été réparti entre les différents Etats, notamment par le biais du SEEQE (Système Européen d'Echange de Quotas d'Emissions), qui est l'un des instruments pour atteindre le quota requis. Ce système donne à chaque Etat membre la quantité maximale d'émissions de CO₂ qu'il peut autoriser à ses grandes entreprises industrielles et énergétiques. Cette quantité est appelée « allocation ». Avec cette allocation, les entreprises peuvent vendre ou acheter des droits d'émissions selon qu'elles polluent plus ou moins que le quota maximum qui leur a été attribué. Chaque Etat, dont la Belgique, a donc dû

fournir un plan décrivant ses allocations de quotas. Dans notre pays, l'effort est réparti entre les trois Régions. Le gouvernement fédéral prend en charge les différences entre les trois Régions afin d'atteindre l'objectif national.

Les MDP du plat pays

La Belgique est donc engagée dans le protocole de Kyoto via l'Union Européenne, Mais comment se construit la politique belge en matière de changement climatique ?

L'Etat fédéral utilise les projets MDP pour atteindre ses quotas et cela est aussi vrai pour les Régions. Deux des trois Régions belges y ont eu recours. Comment ces

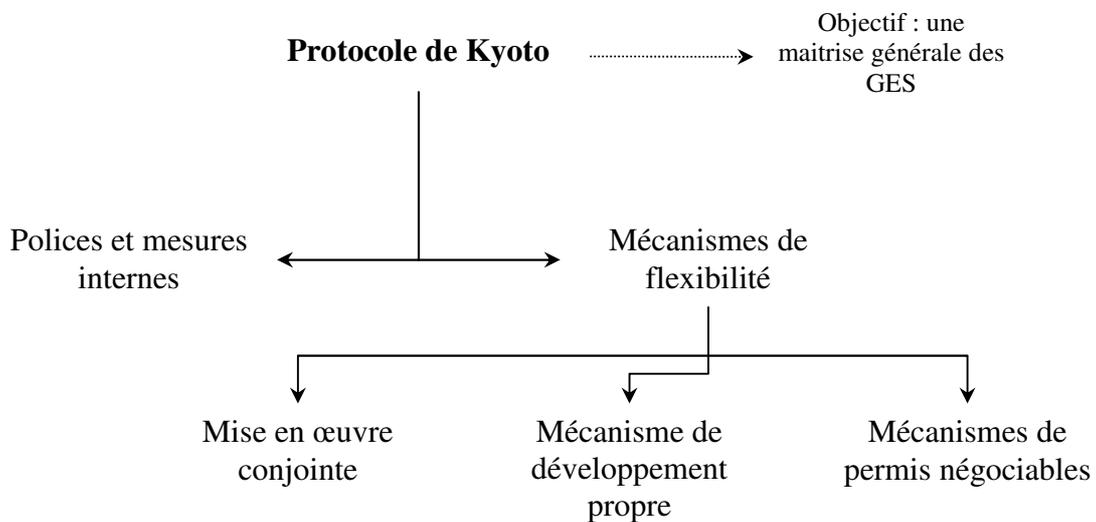
projets sont-ils sélectionnés dans notre pays ? Quels sont les critères en vigueur, chaque Région pouvant, indépendamment des autres, conclure des projets avec un pays étranger ?

Les procédures de sélection des projets MDP peuvent comporter des lacunes, notamment au niveau des conséquences socio-économiques.

Garantissent-ils toujours la qualité environnementale générale des pays où ils sont établis ?

Nous étudierons ces différentes questions dans ce dossier portant sur les conditions et la mise en œuvre de la sélection et de l'approbation des projets MDP par chaque Région et par l'Etat fédéral.

Situation du MDP dans le protocole de Kyoto



Représentation des différents instruments de la politique internationale du climat

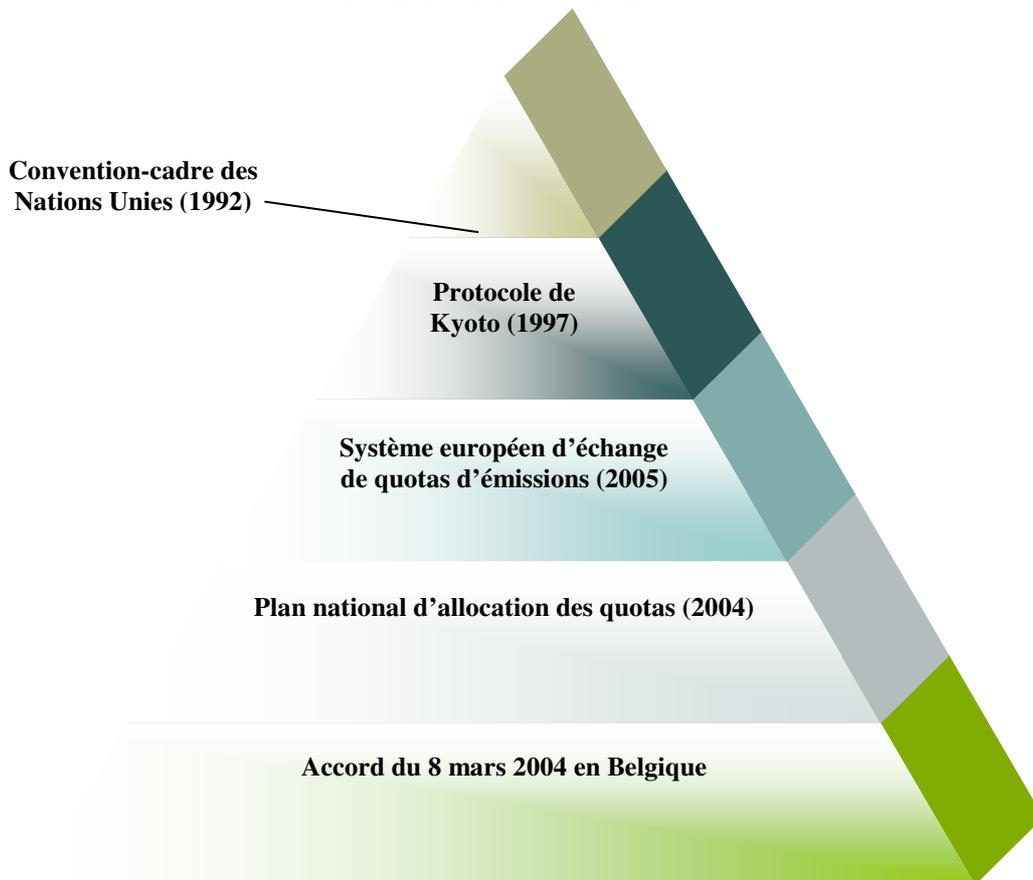
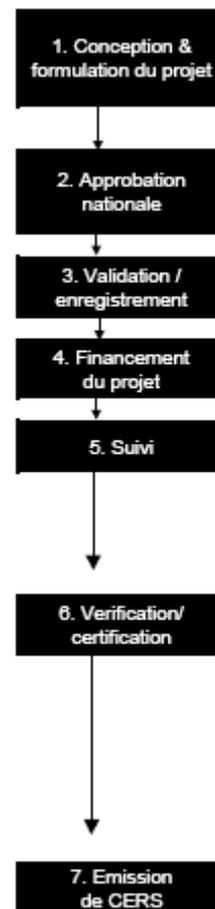


Schéma du processus de sélection requis par l'ONU²

Ce schéma représente sept étapes de base pour la sélection d'un projet MDP, les quatre premières étapes se déroulant avant la mise en œuvre du projet et les trois suivantes une fois le mécanisme en action.

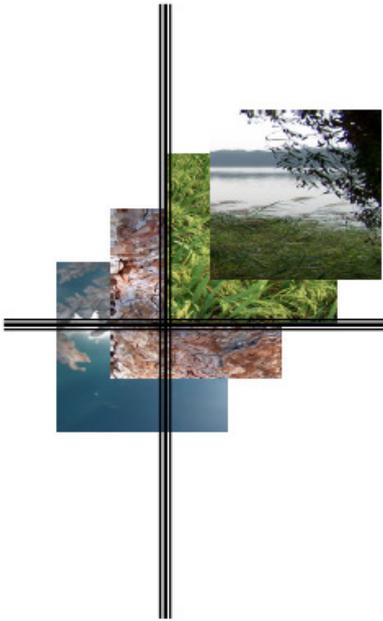
De plus, les projets doivent être :

- développés en accord avec les politiques et les stratégies nationales du pays qui l'accueille et, dans un cadre plus large, avec sa politique de développement durable ;
- additionnel, ce qui signifie que les réductions d'émissions du projet doivent être additionnelles à celles qui se seraient produites même si le projet n'avait pas eu lieu.



2

<http://cd4cdm.org/Publications/brochure%20french/Cdm%20brochure%20french.pdf> Consulté le 17 avril 2008.



En Belgique

Mais au-delà des critères internationaux, que fait-on concrètement en Belgique pour la sélection de projets MDP et quels en sont les avantages ?

La Belgique Fédérale...

L'Etat fédéral a son rôle à jouer dans le jeu des réductions d'émissions de CO₂ pour atteindre les exigences mises en place depuis Kyoto. Afin de soutenir les autres Régions, le fédéral a débloqué à ce jour quelques 32 millions d'euros pour financer deux marchés publics ouverts aux projets MDP en 2005 et 2007.

Ces marchés publics ont été réglementés par des procédures de sélection « des plus strictes »³ par rapport à d'autres Etats européens. Le fédéral s'est évidemment basé sur le Protocole de Kyoto (art. 12) et sur une directive européenne relative aux marchés publics (95/50/EEC) pour établir une procédure de sélection des projets MDP en deux phases : une « manifestation d'intérêt » suivie d'une « proposition » de projet.

Cette sélection requiert divers documents afin de démontrer la réalité et la faisabilité du projet. Ces documents donnent le plus souvent des informations

techniques et financières relatives au projet : la quantité d'URCE qui seront produites par le projet, quand et à quel prix elles seront livrées, des données financières relatives au candidat proposant un projet. Diverses informations quant au pays qui accueillera concrètement le projet sont également fournies : sa ratification du protocole de Kyoto et bien entendu son approbation du projet.

Au-delà des données techniques, le candidat doit aussi démontrer sa prise en compte d'une dimension sociale par une « lettre de responsabilité sociale » dans laquelle il se doit de déclarer son respect des contraintes sociales de l'OCDE et de l'OIT. Aussi, une description des impacts environnementaux et socio-économiques doit être présentée.

L'ensemble de ces éléments aboutit à une évaluation du projet, se résumant en un rapport entre, d'une part, le prix des URCE à acheter et, d'autre part, la garantie de l'aboutissement lié à la durabilité du projet. Les différents projets sont alors sélectionnés selon leur classement dans diverses catégories de projets et ce, jusqu'à épuisement du budget alloué. Coté pratique, cette évaluation est prise en main par des scientifiques et des membres de la société civile. D'une part, la sélection se fait par une cellule interne au fédéral : la cellule MOC/MPD composée d'experts (comme Olivier Kassi que nous avons

³ Commentaire d'Olivier Kassi de la Cellule MOC/MPD.

rencontré et qui est ingénieur civile). D'autre part, un comité technique externe (composé de huit membres issus de divers SPF, d'organisations syndicales et patronales et d'associations environnementales et Nord-Sud) rend un avis non contraignant.



Présentation de la sélection des projets MDP par Mr. Olivier Kassi de la cellule fédérale MOC/MDP :

Comment se situe la Belgique par rapport à d'autres Etats européens pour la sélection de projets MDP ?

OK : « La Belgique a une procédure de sélection très stricte par rapport à d'autres pays, ce qui garantit une bonne connaissance des projets acceptés. Et même si la procédure belge peut paraître lourde et onéreuse, celle-ci donne un engagement sur cinq ans pour le Candidat et aussi une assurance de revenus par l'achat des crédits URCE produits. »

La Belgique envisage-t-elle des contrôles sur le terrain une fois le projet mis en place ?

OK : « La Belgique ne peut se permettre cela : aller sur le terrain pour vérification deviendrait de l'ingérence dans le pays hôte. Certains Candidats signent des chartes sociales. De plus, la Belgique ne peut pas se permettre d'exiger des Chartes sociales en plus des exigences déjà demandées car cela risquerait de faire fuir les Candidats vers d'autres pays investisseurs moins rigoureux. »

Quand a été créée la cellule MOC/MDP ?

OK : « La cellule a été créée avec le premier appel d'offre de l'Etat fédéral. Composée que de deux personnes à la base, très vite le nombre a du être augmenté. Enfin, concernant cette approche par le marché public, d'autres pays fonctionnent comme cela aussi : l'Autriche, la Finlande et la Norvège par exemple. »

Propos recueillis par Berrahou Aude-Line et Vanderweerden Julien (30/11/07).

L'usage du MDP par la Région de Bruxelles-Capitale ou comment tirer profit de ses erreurs



La Région de Bruxelles-Capitale peut émettre 3,475% de gaz à effet de serre (GES) en plus par rapport à 1990 ; l'objectif étant de ne pas aller au-delà de ce niveau. Pour autant, les marges de manœuvre de la Capitale sont des plus limitées étant donné que la majeure partie des émissions proviennent de la consommation d'énergie pour le chauffage des habitations et des bureaux. D'où le grand intérêt porté aux mécanismes de flexibilité et plus particulièrement au MDP.

Le MDP, une obligation pour Bruxelles

Bien que pouvant émettre plus de GES par rapport à 1990, la Région de Bruxelles-Capitale fut contrainte de recourir au MDP. Des études de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE), tenant compte des projections d'émission de GES et des perspectives de réduction, ont permis d'estimer les besoins en mécanismes de flexibilité. Ainsi, conformément à la prescription 70 du Plan Air Climat bruxellois, qui prévoit le recourt au MDP à condition que cela favorise la dimension environnementale, économique et sociale du pays hôte, l'IBGE proposa au cabinet de la ministre chargée de l'Environnement, Mme Huytebroeck, d'investir auprès du Community Development Carbon Fund (CDCF), un fonds carbone de la Banque Mondiale.

Le Community Development Carbon Fund

Créé en Mars 2003, ce fonds carbone de la Banque Mondiale trouve son origine dans la volonté de se focaliser sur des projets de réduction des émissions de GES dans les pays les plus pauvres de l'Annexe II, ceci afin que ces derniers puissent en tirer des bénéfices sur le plan local. Le gouvernement bruxellois a investi 9,5 millions d'euros auprès du CDCF.

L'assurance d'un cercle vertueux en point de mire ?

Du point de vue du pays investisseur, le critère économique constitue indéniablement une source de motivation prépondérante. De ce fait, en choisissant de recourir à ce mécanisme de flexibilité, la Région bruxelloise se garantit d'atteindre les objectifs institués par le protocole de Kyoto à des coûts largement inférieurs à ce qu'ils seraient à travers une réduction des émissions de GES basée sur des changements structurels internes à la Région. Du point de vue politique, l'électorat est ménagé dans le sens où l'on évite soigneusement « d'obliger » les citoyens à adopter des comportements pouvant se révéler fort onéreux. Enfin, la satisfaction de participer, en principe, au développement économique, social et environnemental du pays hôte joue également dans ce choix.

Cependant, bien qu'il soit difficile de contester l'aspect développement durable apporté au pays bénéficiaire, il n'en reste pas moins que la dimension sociale et les rétributions économiques censées faire partie intégrante du projet (Plan Air Climat oblige), sont loin d'être constamment assurées. Bruxelles en a fait l'amère expérience avec le défunt projet Nioki.

Le projet Nioki

Proposé en 2004 par le cabinet du ministre Gosuin (1991-2004), ce projet bilatéral de puits de carbone (un investissement de €1,4 millions) devait prendre place à Nioki, une ville située au nord-est de Kinshasa afin de capter quelques 200 000 tonnes de carbone. Mais c'était sans compter le rapport de la Banque Mondiale sur les problèmes et irrégularités des concessions forestières, ainsi que les vives protestations d'organisations non-gouvernementales (Greenpeace, BRAL et Inter-Environnement Bruxelles), qui pointèrent les conséquences socialement désastreuses de ce projet. Ayant conscience des inquiétudes soulevées dans ces différents rapports, la ministre Huytebroeck abandonnera officiellement le projet Nioki à son entrée dans le gouvernement.

La force de l'expérience

Avec le projet Nioki, la Région de Bruxelles-Capitale acquit sa première expérience en matière de MDP. La lourdeur des procédures et les conditions de mise en œuvre ayant été sous-estimées, le projet fut voué à l'échec dès ses premiers balbutiements. Par conséquent, la Région bruxelloise a choisi d'opter pour le multilatéralisme en investissant par le biais de la Banque Mondiale, s'assurant ainsi de ne plus connaître des déboires similaires à ceux rencontrés avec le projet Nioki. En somme, la leçon aura été retenue.



Entretien avec Mme Sophie Vanhomwegen, ingénieur au département international de l'IBGE

A propos de l'IBGE

SV : « Notre rôle a d'abord été d'évaluer les besoins en mécanismes de flexibilité car l'objectif est, d'abord et avant tout, de réaliser des mesures internes. Pour cela, plusieurs études ont été réalisées au niveau de la Région bruxelloise afin d'évaluer les projections futures d'émission de gaz à effet de serre, ainsi que le potentiel de réduction en rapport avec le plafond négocié par l'IBGE avec les autres Régions et l'Etat fédéral et avec l'estimation de la quantité de crédits extérieurs dont on avait besoin. »

Pour ce qui est de l'obligation de recourir au MDP

SV : « Selon ces études, il nous était impossible d'atteindre notre objectif, sans recourir à des mesures dont le coût est évalué à plus de 100€ la tonne [...]. Nous avons envisagé toutes les mesures techniques préconisées par le consultant responsable de l'étude, jusqu'à un prix de 50€ la tonne. Même en prenant toutes ces mesures, nous n'aurions pas atteint notre plafond. »

Par rapport au Community Development Carbon Fund

SV : « Nous avons opté pour un Fonds de la Banque Mondiale, le Community Development Carbon Fund (CDCF). En effet, ce Fonds respecte les critères de développement durable et il comporte des community benefits... »

Concernant le projet Nioki

SV : « Ce projet a été abandonné notamment en raison du changement de gouvernement. Le cabinet actuel (cabinet écolo) n'y était pas favorable. Par ailleurs, des problèmes de moratoire sur les concessions forestières se posaient. Une étude de la Banque Mondiale avait d'ailleurs soulevé ces problèmes, ainsi que les irrégularités de certaines concessions forestières. »

Propos recueillis par Abu-Ali Eyad et Toure Emilia (06/12/07).

Une Flandre investie...



La Région flamande joue, elle aussi, son rôle dans le respect des obligations du protocole de Kyoto.

Elle est la Région sur laquelle pèse la plus grande charge en termes de réduction d'émissions de GES. En effet, son objectif à atteindre est une diminution d'émissions de GES de 5,66Mton CO₂ par rapport aux émissions prévues pour 2010 à politique inchangée. L'objectif de la Région wallonne est, lui, fixé à une réduction de 1,59 Mton CO₂ et celui de la Région bruxelloise à 0,35 Mton CO₂⁴. Cela peut paraître illogique vu l'histoire sidérurgique de la Région wallonne, lourde de CO₂. Toutefois, la Région flamande a une production industrielle plus élevée que celle de la Région wallonne qui, de son côté, a perdu beaucoup de son activité sidérurgique.

La Région flamande a été la première à lancer un appel d'offre en Belgique dès la fin 2004. Celui-ci a abouti aux projets MDP chilien de Copiulemu et de Cosmito. Une controverse est née autour du projet à Copiulemu : le but de ce projet consistait uniquement à enfouir du gaz. Or, la réutilisation et la transformation de ce gaz en énergie pouvaient s'avérer intéressantes tant pour la population locale que pour le projet en lui-même. Toutefois, cet objectif a été considéré comme « économiquement non-rentable »⁵.

Le critère de la rentabilité est très important lors de la sélection d'un projet. Ainsi, la Région veut être sûre de réaliser le bon investissement dans le secteur. Comme le précise le décret « REG » du 2 avril 2004⁶, le projet doit être « efficient en

⁴ Maréchal K., Choquette V., *La lutte contre les changements climatiques*, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP* N° 1915, 2006, pp. 21-22.

⁵ Commissievergadering C100 – OPE9 – 13 februari 2007, p. 4.

⁶ Décret portant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre en Région flamande par la

termes de coûts ». Ce décret est la base législative pour l'application et les modalités des mécanismes de flexibilité en Région flamande.

En ce qui concerne le processus de sélection des projets MDP, il se déroule en deux temps en Région flamande :

- Une phase de développement du projet où sont testés les différents critères de validation du projet de façon méthodique et en termes d'efficacité.

- Une phase opérationnelle impliquant un suivi du projet, des révisions éventuelles et la distribution des crédits carbone produits. Les avantages de ces projets pour la Région flamande sont essentiellement conçus en termes économiques et leurs critères d'acceptation et de validation renvoient presque directement aux normes internationales en vigueur pour les projets MDP (cf. page 6).

Il est cependant précisé dans l'article 27 de l'arrêté du gouvernement flamand du 4 février 2005 que les projets MDP mis en œuvre doivent participer au développement durable des pays hôtes et que le projet ne doit pas avoir d'impacts sociaux et environnementaux négatifs⁷. Néanmoins, si ces critères entrent en compte, ils restent relativement marginaux.

A l'instar de la Région bruxelloise et après avoir investi dans ses deux projets MDP, la Région flamande a tendance à se

promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et l'application des mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto, [C – 2004/35904].

⁷ « L'organisation privée ou publique veille également à ce que l'activité du projet se développe et soit exécutée de telle façon qu'elle contribue au développement durable dans le pays hôte et qu'elle n'ait aucun effet social ou environnemental négatif significatif et soit rentable sur le plan économique.» in Arrêté du Gouvernement flamand relatif à l'échange de quotas de gaz à effet de serre et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement, [C – 2005/35241]

concentrer sur l'investissement dans les fonds mondiaux :

- C'est dans ce cadre-là qu'elle a investi 22 millions d'euros dans le « Multilateral Carbon Credit Fund ». Ce fonds européen porte sur le développement des pays en voie de développement essentiellement situés en Europe de l'Est et en Asie Centrale. Ce fonds garantit la stabilité et la durabilité du projet, ainsi que la rentabilité des investissements.

- La Région flamande a également investi 10 millions d'euros dans le « Carbon Fund for Europe », un fond de climat créé à l'initiative de la Banque Mondiale et de la Banque Centrale Européenne. « Ce fond applique une politique d'investissement stricte, ce qui débouche sur un panel de crédit carbone exclusivement générés par des projets centrés sur un développement durable important et des bénéfices sociaux, plus performants que la moyenne des résultats de l'UNFCCC »⁸

- De plus, 20 millions d'euros ont aussi été investis dans le « Asian Pacific Carbon Fund », créé à l'initiative de la Banque Asiatique pour le Développement. Ce fonds a pour objectif de promouvoir des projets d'énergie renouvelable et d'en faciliter l'accès par des aides financières aux pays asiatiques émergents. Il vise un développement et des bénéfices environnementaux importants.

⁸ Brochure du ECF, disponible sur http://www.europeancarbonfund.com/documents/ecf_charte_vf_a4.pdf (notre traduction)

Y a-t-il des scientifiques impliqués dans la procédure de sélection des projets MDP ?

BN : « C'est la cellule "Leefmilieu, Natuur en Energie" qui est chargée de toute la procédure. Nous ne faisons pas appel à d'autres personnes, sauf en cas d'hésitation. Dans ce cas, nous demandons éventuellement l'avis d'autres personnes. Par exemple, lorsque nous voulons obtenir des informations sur la situation politique du futur pays hôte, nous faisons appel au département "Vlaanderen internationaal." Si nous avons des questions sur des dossiers techniques, nous nous adressons à l'agence flamande de l'Energie, mais cela ne s'est pas encore produit.

Il faut savoir que, de toute manière, la Région flamande investit essentiellement dans les fonds de climat. Ces fonds ont leurs propres règles et procédures. Nous n'avons pas grand-chose à dire à ce sujet-là. Il s'agit surtout de questions juridiques. Donc, si nécessaire, nous faisons appel à des juristes, mais nous ne demandons pas d'avis à de vrais scientifiques. »

Comment la Région flamande se situe-t-elle sur la scène mondiale par rapport aux autres pays ?

BN : « Nous ne sommes que de petits acteurs sur la scène mondiale. En ce qui concerne la réglementation de la procédure de sélection, nous suivons les règles internationales car celles-ci sont déjà suffisamment strictes et que les rendre encore plus strictes s'avèrerait trop lourd. »

Des projets pour l'après 2012 ?

BN : « Nous achetons des crédits carbone jusqu'en 2012, parce que c'est la date limite de la période Kyoto. Sans ces achats de permis d'émissions, nous n'atteindrions pas nos obligations. Ce qui adviendra après Kyoto, nous ne le savons pas encore. Les mécanismes de flexibilité vont certainement continuer et nous allons devoir faire face à de nouvelles obligations. Nous ignorons encore dans quelle mesure ces obligations vont augmenter. Cela doit encore être précisé. C'est la raison principale pour laquelle nous n'avons aucune action prévue pour l'après 2012.

Les MDP en Région wallonne : vers l'avenir...

Tout comme les autres Régions, la Wallonie est ou pourrait être amenée à se poser la question de l'utilité des projets MDP dans le cadre de ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre. Il est donc intéressant de se pencher sur le degré d'implication de la Wallonie dans ce type de projets qui supposent un investissement, une politique particulière, et des relations privilégiées avec d'autres pays.



Les objectifs wallons

La Wallonie s'est engagée, en même temps que le Fédéral et les autres Régions, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Cette réduction a été fixée à 7,5% d'ici 2008-2012 et ce, par rapport à 1990. Pour atteindre cet objectif et faire face aux difficultés climatiques et environnementales, la Région Wallonne a mis sur pied le « Plan Wallon air-climat. » Il a été présenté au gouvernement wallon pour la première fois le 15 mars 2007 et fit même l'objet d'une consultation publique, indiquant ainsi le désir de la Région d'impliquer ses citoyens dans la construction de sa nouvelle législation en matière d'environnement. Précisons que tout ce qui entoure l'utilisation de projets MDP n'est que cité et défini dans ce plan. En effet, comme l'explique Mr Stéphane Cools ci-dessous, la Région ne prévoit l'application de mécanismes de flexibilité que dans l'éventualité où les politiques internes de réduction des quotas ne seraient pas suffisantes. Pour le moment, ce n'est pas le cas mais une question peut être posée : les nouveaux objectifs économiques de la Wallonie ne rendront-ils pas utile la mise en application de ces mécanismes ?

Arcelor -Mittal, de nouveaux enjeux pour la Wallonie ?

Le groupe fusionné Arcelor-Mittal a opté en 2007 pour la remise en activité du haut fourneau 6 de Seraing. Résultat, la Région Wallonne qui avait réussi à atteindre ses objectifs de quotas CO₂ pourrait manquer de crédits d'émissions avec la relance du haut fourneau. C'est pourquoi, elle pourrait être tentée d'utiliser un mécanisme flexible tel que le MDP afin de compenser ce manque. Ce dossier illustre l'enjeu que constitue pour la Région la nécessité de rééquilibrer ses objectifs d'émissions avec ses nouveaux objectifs économiques.

« Il n'y a pas d'instances compétentes ni de règles spécifiques en matière de sélection des projets »

Il paraît clair que la Région wallonne n'a pas d'organisation spécifique en matière de projets MDP : il n'y a pas réellement d'instances compétentes et spécialisées en sélection de projets ni de règles ou de critères particuliers. En bref, tout se passe au niveau informel et rien n'est réellement déterminé. En fait, les règles utilisées se limitent au prescrit international (cf. page 6). Cela peut s'expliquer par le fait qu'à l'heure actuelle, la Région wallonne n'envisage pas l'utilisation du MDP car elle n'en a tout simplement pas besoin pour respecter ses quotas d'émissions.

Par ailleurs, l'intérêt économique pointe le bout du nez : le seul projet mené par la Région a été abandonné : elle a renoncé à investir dans le projet Piers essentiellement en raison de conditions économiques peu intéressantes.

La Banque Mondiale et le fonds wallon Kyoto

La Wallonie a investi via la Banque Mondiale dans le « Community development carbon fund » : un fonds multilatéral, où plusieurs pays et entreprises investissent de l'argent consacré à des petits projets MDP. La Région a également adopté un décret, en 2004, créant un Fonds wallon Kyoto dont la contribution au budget de la politique de l'air s'élève à 600.000 euros à partir de 2008.

L'initiative francophone...

La Wallonie fait partie de l'Organisation Internationale de la Francophonie. L'utilisation de projets MDP pourrait s'inscrire dans le cadre de cette association de la Wallonie avec d'autres pays francophones. Cette organisation est surtout intéressante car elle a créé « l'initiative francophone de partenariat pour le MDP », dont l'objectif serait d'apporter plus de projets en Afrique. En effet, les problèmes d'instabilité politique, d'une part, et l'industrialisation trop faible de cette partie du monde, d'autre part, n'encouragent pas les promoteurs de projets. On constate ici une volonté de conférer au MDP une finalité plus politique par l'entretien de relations privilégiées avec certains pays. En outre, il est intéressant d'analyser cette association avec d'autres pays francophones comme une possibilité d'acquérir des compétences en matière de réalisation de projets MDP. Seule, la Région ne se sent pas capable d'y arriver car le suivi et l'implication nécessaire à la bonne marche d'un projet paraissent trop lourds. Une illustration de cela est le projet « Piers », unique projet développé aujourd'hui par la Région, qui n'a jamais abouti.

Le projet Piers

Le projet Piers avait pour objectif l'électrification rurale d'une région du Sénégal sur la base d'énergies renouvelables. Pour cela, la Région s'était associée avec le Canada pour assurer un cofinancement. La Région a envoyé des experts techniques sur place, mais après deux périodes d'essais de six mois, la situation s'est avérée insuffisamment adéquate (problèmes techniques, matériels coincés aux douanes,...) pour que le résultat soit positif - c'est-à-dire que les conditions économiques soient satisfaisantes pour tous.

Entretien avec Mr. Stéphane Cools, agent à la DGRNE

(Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement)



Mr Cools est chargé des mécanismes de flexibilité et des systèmes d'échanges de quotas d'émission à la DGRNE. Voici quelques moments clés de cet entretien :

A propos des règles propres à la Région Wallonne en matière de sélection des projets MDP...

SC : « Il n'y a pas beaucoup de règles et les seules règles existantes sont générales [...] Nous n'avons pas d'instance, comme il en existe au niveau fédéral, qui s'occupe des projets MDP. Nous choisissons des fonds porteurs de petits projets dont le bénéfice est clair pour la communauté locale. Actuellement toutefois, les émissions de la Région wallonne sont inférieures à l'objectif national fixé. Nous sommes donc moins incités à utiliser ces mécanismes de flexibilité par rapport aux autres Régions de la Belgique. »

Au sujet de « L'initiative francophone de partenariat pour le MDP » et de la volonté de développer des projets en Afrique...

SC : « L'initiative francophone de partenariat pour le MDP constitue plutôt une structure informelle, dont l'objectif est d'échanger des informations. Il y a peu de projets en Afrique. La francophonie va tenter de multiplier leur développement, mais ce n'est pas facile car ce continent a pris beaucoup de retard. »

A propos du projet Piers...

SC : « La Région wallonne a envoyé des experts techniques et la situation a été jugée négative. En effet, ils se sont rendu compte que le potentiel éolien n'était pas celui espéré à l'origine et qu'il existait d'autres problèmes ne permettant pas au projet de se réaliser [...]. La Région wallonne n'a pas lancé d'autres projets et ne compte pas en lancer dans un futur proche. Dans un futur lointain, peut-être bien. Un projet demande beaucoup de suivi et d'implication. »

Propos recueillis par Amiot Laurence et Esteban Duperiel Elena (03/12/07).

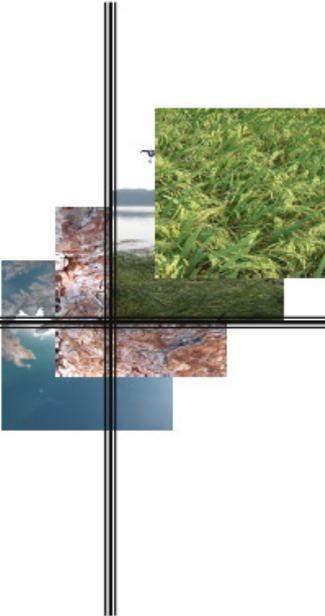
Une vision plus globale

Suite à cette analyse détaillée des modes de sélection des projets MDP par les entités de la Belgique fédérale, adoptons maintenant une vue d'ensemble sur ces différents processus de sélection au sein d'un tableau synoptique présenté à la page suivante.

Utilisation du MDP/Sélection des projets en Belgique

	1 ^{er} projet	Investissement		Types de critères	Etude d'incidence	Acteurs
		Dans les projets MDP	Via des tiers			
Etat fédéral	Production d'électricité – géothermique au Salvador (2007-2012)	€10 millions (2005) et €22 millions (2007) = €32 millions au total		Économiques : le rendement du projet. Et prise en compte sociale	Avant l'acceptation du projet, mais presque pas lorsque le projet est mis en place (droit d'ingérence)	Cellule fédérale MOC/MDP et comité technique externe
Région Bruxelles-Capitale	CDCF : une vingtaine de projets signés allant de l'Amérique du Sud jusqu'en Asie en passant par l'Afrique		€9,5 millions (2004)	Economiques, sociaux et environnementaux	Avant l'acceptation du projet.	Au niveau de la Région : IBGE & Gouvernement Au niveau du CDCF : comité des participants & Advisory Group
Région Flamande	Copiulemu (Chili)-projet à grande échelle	€3,5 millions	€52 millions	Techniques (efficacité en termes de réduction de CO ₂) et économiques (efficacité et durabilité en termes d'investissement financier)	Avant l'acceptation du projet (et également a posteriori mais uniquement pour la vérification de la diminution des émissions de GES)	Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid
Région Wallonne	Projet Piers (n'a jamais aboutit)	*	Participation au CDCF de la Banque Mondiale : \$5 millions (≈ €3,2 millions)	Appui sur les critères internationaux	*	*

* Information non disponible



La place des savoirs dans la sélection des projets MDP en Belgique

A travers les processus de sélection des différentes Régions et après l'examen du tableau comparatif, l'activité des experts dans la sélection de projets MDP paraît prédominante. Quel est le rôle de l'expertise et surtout son importance ? Quel est son intérêt au sein des projets MDP ?

Une coopération entre les experts et l'autorité publique

Dans le cadre du MDP, l'expert est celui qui fournit de la connaissance scientifique en matière d'écologie, de politiques environnementales, de développement durable,... mais il est surtout doté d'un savoir accru sur le fonctionnement du MDP. Nous pouvons néanmoins nous poser la question suivante : pourquoi avoir besoin d'experts dans la sélection des projets MDP ? La sphère politique fait aujourd'hui appel à eux dans les situations de crise. Ici, la crise provient de la nécessité de faire face aux problèmes environnementaux. Dès lors, l'entrée d'experts en politique est apparue comme une solution à ces problèmes. Ils sont alors chargés d'élaborer « un jugement de vérité » sur des questions spécifiques. De cette manière, leur fonction est d'éclairer la décision politique au moyen de leurs connaissances et non d'apporter une décision en soi.

L'approche des différentes Régions nous a montré que tout projet n'est pas bon à prendre, d'où la nécessité de recourir aux experts. Ces derniers vont alors sélectionner les projets susceptibles d'être mis en œuvre. Les projets MDP au niveau fédéral, par exemple, sont évalués et sélectionnés par une cellule interne composée d'experts. Autrement dit, ils influent sur une éventuelle acceptation (ou un éventuel rejet) des projets MDP.

Il serait utopique d'envisager un projet « idéal », dépourvu de tout inconvénient. Pensons, par exemple, au projet PIERS en Région wallonne où les matériaux nécessaires à la construction d'éoliennes furent bloqués à la douane. Lorsque les experts sélectionnent ou non un projet MDP, ils ne peuvent ni prévoir ni maîtriser les conséquences négatives ou les effets inattendus des sciences et des techniques. Voilà pourquoi une coopération étroite est indispensable entre le savoir des experts et l'autorité publique.

C'est ainsi que les savoirs techniques ont pénétré l'espace politique puisqu'ils sont apparus comme le moyen de définir des solutions et des applications concrètes. L'expertise est donc devenue ce qu'on appelle une activité pré-décisionnelle.

Types d'articulation entre l'expertise et les profanes dans la décision

Michel Callon⁹ nous propose trois modèles distincts de la forme pratique que peut prendre l'expertise. Ceux-ci montrent le degré d'intensité de la relation qui peut exister entre les profanes et les experts.



- Dans le modèle de *l'instruction publique*, les connaissances scientifiques et les savoirs populaires sont opposés. Les experts doivent se protéger du sens commun pour éviter d'être influencés ; il n'y a donc pas de participation directe du public dans la production de connaissances scientifiques.

- Dans le modèle du *débat public*, les relations entre les profanes et les scientifiques sont plus récurrentes. On se rend compte que le public est divisé en sous-publics différenciés (chacun ayant ses savoirs). Ici, les experts acceptent que leurs connaissances soient lacunaires et ils les complètent avec celles des profanes. Un espace de discussion est alors ouvert.

- Dans le modèle de la *co-production des savoirs*, les profanes sont activement associés à l'élaboration des connaissances et les interactions avec les experts sont permanentes. Ainsi les différents savoirs s'enrichissent mutuellement.

Si l'on se fie à la définition de chacun de ces modèles, on observe que dans le cadre du MDP, nous nous trouvons en grande partie dans le modèle de *l'instruction publique*. Ceux qui sont chargés de développer des projets ont tendance à mobiliser un personnel hautement qualifié en la matière sans qu'une implication citoyenne ne soit réellement envisagée. Il existe cependant des procédures de consultation, mais celles-ci sont peu fréquentes et leurs effets sont très limités.

Une des conséquences majeures de ce modèle est qu'il encourage des procédures

de décision (par exemple l'étude d'impact ou l'enquête publique) dans lesquelles l'avis d'experts l'emporte généralement sur celui des profanes. En effet, les grilles de lecture permettant de penser les problèmes et de trouver des solutions sont des grilles scientifiques et techniques.

Une distinction est souvent opérée entre les facteurs techniques et les facteurs humains. C'est souvent le cas dans l'expertise chargée du MDP puisque celle-ci prend en considération la technique dans son ensemble et non l'impact de ces projets sur la société. Or, pour cerner un problème, il est primordial d'en analyser son contexte (en plus de tous les facteurs qui entrent en ligne de compte), élément souvent négligé. Il n'est dès lors pas étonnant que les critères techniques prédominent dans les accords internationaux, faisant souvent l'impasse sur les critères politiques ou sociaux. Ce phénomène témoigne d'un rapport de subordination entre les considérations techniques et les considérations politiques qui sont considérées comme subsidiaires¹⁰. Même si ces dernières ne sont pas toujours évacuées, on constate un déséquilibre clair.

Elargissement du débat grâce à l'expertise plurielle

Un nouveau type d'expertise est également apparu : *l'expertise plurielle*. Ce nouveau modèle organise le débat en mettant en place une discussion entre les acteurs concernés, les experts et les profanes. Par conséquent, la discussion s'élargit encore et le « forum » débouche sur une forme d'expertise collective. Grâce à cela, de nouveaux acteurs apparaissent dans l'espace public. L'expertise plurielle prend en compte de nouveaux acteurs et des facteurs négligés jusque-là. Elle réinsère les sciences humaines et la politique dans le processus de construction des projets MDP afin que ceux-ci ne soient pas

⁹ Callon, M., « Savoir, pouvoir, participation : vers un nouvel arbitrage ? », in *Risque et Démocratie*, n°38, cahiers de la sécurité, Paris, IHESI, 2000.

¹⁰ Il est en effet souvent plus facile de s'accorder sur des questions techniques que politiques.

uniquement déterminés sur base d'une rationalité scientifique.

Pour illustrer ceci, prenons le projet Nioki qui fut la première expérience des projets MDP pour la Région Bruxelles-Capitale. L'objectif était d'implanter des puits de carbone dans cette zone de Kinshasa. D'un point de vue technique, ce projet était enthousiasmant puisqu'il allait permettre de capter 200.000 tonnes de carbone. Cependant, d'importants problèmes au niveau des concessions forestières ont été vite mis en évidence, ainsi que des conséquences sociales néfastes. Des discussions ont eu lieu, notamment avec les ONG. La préoccupation sociale a dominé les considérations techniques. De ce fait, le projet fut abandonné.

L'expertise plurielle tente de rétablir un nouvel équilibre entre les critères techniques et politiques (évacués en partie jusque-là). Le défi est de gérer la sélection des projets MDP sur base de l'action combinée des experts, des politiques et des citoyens afin de permettre une cohabitation entre plusieurs types de raisonnement et d'enrichir les savoirs de chacun, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles perspectives.

Des critères d'évaluation plus stricts ?

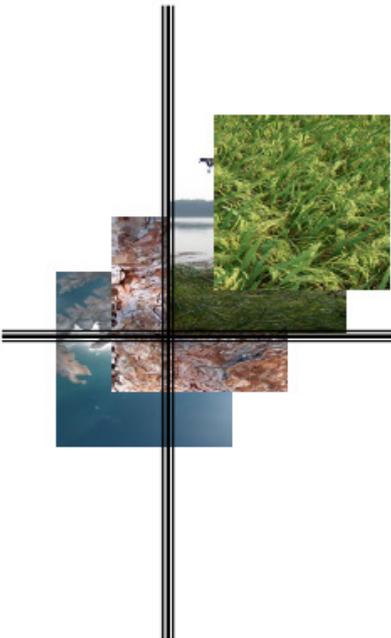
L'on pourrait songer à imposer des critères d'évaluation plus stricts, de manière à ce que les impacts sociaux soient mieux étudiés. Deux problèmes se poseraient toutefois :

- Le premier relève du principe de souveraineté. L'Etat est souverain sur son propre territoire. Comme le souligne Mr. Olivier Kassi, la Belgique ne peut pas faire des vérifications sur le terrain une fois le projet mis en place. Cet examen serait assimilé à une forme d'ingérence dans le pays hôte.

- Le deuxième problème pointé par Mr. Kassi est que les projets MDP sont dominés par une logique de marché. En effet, ce sont des investisseurs privés qui construisent ces projets. Même s'ils sont concernés par la cause environnementale, le profit est une variable importante dans la conclusion d'un contrat. Des critères trop exigeants pourraient les éloigner en raison de la lourdeur des démarches à entreprendre. Ce problème avait également été soulevé par Mr. Bart Naessens qui estime que rendre les critères internationaux plus sévères alourdirait la procédure et l'allongerait encore.

Le type d'expertise effectué en Belgique

	Acteurs impliqués dans la procédure de sélection	Type d'expertise selon le modèle de Michel Callon	Actions entamées : projets et fonds d'investissement
Etat fédéral	Cellule fédérale MOC/MDP et comité technique externe	Débat public	Deux projets
La région bruxelloise	Au niveau de la Région : IBGE & Gouvernement Au niveau du CDCF : comité des participants & Advisory Group	Instruction publique	Un projet (annulé) Investissement dans le « community development carbon fund »
La région flamande	Département « Leefmilieu, Natuur en Energie »	Instruction publique	Deux projets Investissement dans trois fonds
La région wallonne	/	/	Projet Piers (jamais abouti) Investissement dans le « Community development carbon fund »



La place du public dans la sélection des projets MDP

Quelle place le public occupe-t-il dans la procédure de sélection des projets MDP ? Nous commencerons par préciser ce que nous entendons par le « public ». Nous analyserons ensuite la manière dont le public est impliqué dans le processus de sélection des projets dans les différentes entités.

Le public ?

De quel public parle-t-on ? Nous nous concentrerons ici sur la représentation du public et sur la manière de concevoir cette représentation.

Tout d'abord, le public peut être considéré à travers les parlements : ces organes représentent la population et ont reçu leur légitimité à la suite d'un suffrage. Le rôle des débats parlementaires est important, car ils influencent la manière dont les ministres dirigent leurs actions. En effet, ces derniers doivent répondre aux questions qui leur sont posées et s'expliquer par rapport à leurs décisions et actions. De la sorte, l'assemblée parlementaire exerce un pouvoir de contrôle sur les actions de nos ministres.

Pour donner un exemple concret, le ministre de l'Energie de la Région flamande, Kris Peeters, a été interrogé par Bart Martens le 13 février 2007¹¹ sur le

projet Copiulemu au Chili. Le but du projet est uniquement d'enfouir du méthane alors qu'idéalement, le gaz devrait être récupéré afin d'en faire de l'énergie. Mr. Martens expliquait son étonnement à Mr. Peeters à ce sujet et lui demandait pourquoi le gaz n'était pas transformé en énergie.

Pierre Lascoumes évoque d'autres implications possibles du public dans la politique. Il pointe l'importance des controverses car celles-ci peuvent élargir le débat à d'autres acteurs. Il mentionne, entre autres, le « forum hybride »¹². Il s'agit d'un débat dans lequel trois sortes d'acteurs sont impliqués : les politiques, les scientifiques et les profanes. En procédant ainsi, chaque acteur apporte des savoirs de son domaine et élargit le débat.

Dans le cadre des projets MDP, nous avons observé que ce sont essentiellement les politiques et les scientifiques qui sont engagés dans le processus de sélection. Nous verrons à ce sujet les différences existantes entre les entités fédérées en Belgique.

Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur, over de Vlaamse klimaatinspanningen in het buitenland, Commissievergadering C100-OPE9, 13 février 2007.

¹² Lascoumes, P., « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise » in *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999, p. 91.

¹¹ Vraag om uitleg van de heer Bart Martens tot de heer Kris Peeters, Vlaams minister van Openbare

Quels sont les acteurs impliqués dans les différentes entités ?

Nous avons remarqué dans notre analyse que les acteurs impliqués dans la sélection des projets diffèrent selon les entités. En effet, alors qu'il existe un comité technique externe au niveau fédéral, les Régions n'en disposent pas. Ce comité technique externe est un organe dans lequel siègent de manière régulière deux représentants d'ONG et d'autres acteurs. Même s'il ne rend pas d'avis contraignant pour l'acceptation d'un projet, ce comité permet de prendre en compte différents points de vue. Pour reprendre le modèle de Michel Callon, nous nous retrouverions dans le modèle du « débat public »¹³.

Les Régions bruxelloise et flamande n'ont pas d'instance semblable à celle de l'Etat fédéral.

Bart Naessens de la Région flamande confirme que seuls les collaborateurs de la cellule « Leefmilieu, Natuur en Energie » sont impliqués dans la procédure de sélection des projets MDP.

En Région bruxelloise, nous avons pu observer la même chose : le modèle qui y prévaut est celui de « l'instruction publique »¹⁴ où les décisions sont prises par le cabinet de l'IBGE.

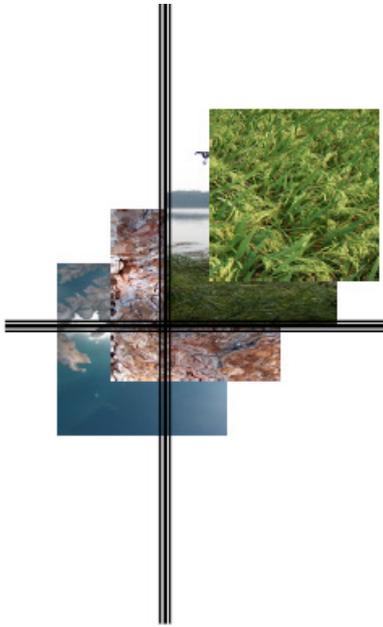
La Région wallonne a lancé un projet MDP (le projet Piers), mais celui-ci n'a jamais abouti. La Région, ayant atteint ses objectifs, n'a pas construit d'autres projets. N'ayant aucune instance compétente ni de règles spécifiques en matière de sélection des projets, nous ne pouvons pas la confronter au modèle de Callon.

Nous avons également pu remarquer que les Régions flamande et bruxelloise investissent plus dans des fonds d'investissement. Ce faisant, elles

délèguent en quelque sorte l'organisation de projets MDP et sont libérées de toute la procédure d'élaboration d'un projet.

¹³ Callon, M., « Savoir, pouvoir, participation : vers un nouvel arbitrage ? », in *Risque et Démocratie*, n°38, cahiers de la sécurité, Paris, IHESI, 2000, p. 39.

¹⁴ Idem.



Les relations « Nord-Sud » et le MDP un développement durable ?

Après nous être intéressés aux pays investisseurs, comme la Belgique, penchons-nous sur les relations entre les pays industrialisés et pays hôtes.

Serait-il possible que l'utilisation de projets MDP contribue à une reconfiguration des rapports Nord-Sud ? Reconfiguration qui impliquerait des rapports respectueux des différentes cultures ou qui, en revanche, risquerait d'imposer une vision du monde unique en termes économiques et techniques.

Recadrons d'abord le débat autour du Protocole de Kyoto :

Art 12 du protocole de Kyoto :

1. Il est établi un mécanisme pour un développement « propre. »
2. L'objet du mécanisme pour un développement « propre » est d'aider les Parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable¹⁵ ainsi qu'à contribuer à l'objectif ultime de la Convention, et d'aider les Parties visées à l'annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions prévus à l'article 3.

Avant toute chose, il semble important de préciser qu'une politique publique constitue un cadre d'action. En y regardant de plus près, on peut aller jusqu'à dire que

¹⁵ Les mots « développement durable » sont posés ici comme l'un des buts du MDP mais cela suppose une compréhension commune de ce concept.

« l'objet des politiques publiques n'est pas seulement de résoudre des problèmes, mais de construire des interprétations du monde. »¹⁶

Dès lors, on peut se demander si les critères d'évaluation des projets MDP n'aboutissent pas à une vision du monde essentiellement technique (i.e. dominée par la science et l'expertise), économique (efficacité, coûts/bénéfices de l'investissement), et physicienne ? Partant de cette hypothèse, les projets MDP pourraient alors illustrer un processus de « commodification » où tout est susceptible d'être exploitable et de devenir une marchandise, dans un rapport instrumentaliste avec la nature.

Il est nécessaire de se demander si une séparation des questions techniques et politiques n'a pas une influence sur notre vision du monde en évacuant d'une certaine manière la question des choix et projets concernant notre « vivre ensemble » (ce qui est la fonction même du politique).

Mais plus encore que cette séparabilité technique/politique, (qui pourrait aussi refléter la séparation nature/culture de la

¹⁶ Muller P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » in *Revue Française de sciences politiques*, année 2000, vol. 50, n°2, p. 189.

pensée moderne), c'est le concept même de développement durable qui serait à repenser ou qui du moins, mérite réflexion. Selon le Protocole de Kyoto, les projets MDP sont supposés participer au développement durable des pays dits « en voie de développement. » D'après les types de critères évoqués auparavant, il semblerait que le développement apporté par le MDP est de visée essentiellement économique (en termes d'investissements financiers, de transferts technologiques et de réduction des coûts de la lutte contre le changement climatique) et environnementale (se concentrant uniquement sur la diminution des GES). Or, pour Sylvie Brunel, le danger est justement que le développement durable ne devienne qu'environnemental et que la lutte contre la pauvreté et les inégalités (i.e. le caractère social du développement durable) ne passe au deuxième plan.

« En réalité, dès la conférence de Rio, l'environnement va occulter progressivement les deux autres volets. [...] Quant à la lutte contre la pauvreté, elle est passée au second plan.

Les pays du Sud eux-mêmes, après s'être agacés du glissement de la notion vers les préoccupations environnementales, ont désormais compris que brandir une "diplomatie verte" pouvait non seulement leur éviter des ingérences écologiques fâcheuses, mais aussi s'avérer extrêmement rentable. En se posant comme chantres du développement durable.

Il suffit de regarder aujourd'hui quels sont les pays les plus aidés et soutenus au monde pour constater à quel point les préoccupations stratégiques sont redevenues les maîtres mots de la diplomatie internationale. »¹⁷

Par ailleurs, le caractère social du développement durable semblant minimisé dans les projets MDP, serait-il possible de les rapprocher de la coopération au

¹⁷ Brunel S., « Les ambiguïtés du développement durable », in *Sciences Humaines*, Hors série n°49, juillet - août 2005.

développement ? L'idée n'est pas neuve, mais fortement problématique comme l'illustre la controverse suivante entre les ministres en charge de l'Environnement et de la Coopération au développement.

Le ministre belge de la Coopération au développement, Charles Michel, a proposé il y a peu de compenser les émissions de CO₂ des déplacements officiels par des mécanismes proches des MDP comme des projets de boisement soutenus par la Coopération au développement belge : « L'objectif est double : lutter contre le réchauffement climatique et aider le gouvernement belge dans sa volonté de consacrer à la Coopération au développement l'équivalent de 0,7 pc du PIB. On pourrait ajouter un troisième objectif : permettre à la Belgique d'atteindre les objectifs assignés par l'Union européenne en matière de production d'énergies renouvelables. »¹⁸

Un expert s'est empressé de rétorquer que « L'une des conditions essentielles [du MDP] est notamment qu'il y ait une "additionnalité." En clair, pour que ces projets soient reconnus, il faut qu'il y ait un effort supplémentaire qui soit accompli et que cela ne soit pas un détournement de l'aide au développement classique. »¹⁹ Charles Michel répondra plus tard que les moyens investis seront « évidemment » additionnels.

Cette histoire a le mérite de démontrer un risque potentiel de « détournement de l'aide au développement ». De plus, si l'on considère la logique économique sous-jacente au choix et à l'implantation de ces projets, les pays où ils sont le plus développés sont en fait ceux qui sont les plus intéressants du point de vue du retour

¹⁸ « Des ministres écologiquement neutres » in *La Libre Belgique* du 12/02/2008 p.4 disponible sur http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=401321

¹⁹ « Une idée "choquante" et "risible" » in *La Libre Belgique* du 13/02/2008 p.7 disponible sur http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=401615

sur l'investissement²⁰, c'est-à-dire les pays « semi-périphériques. »²¹ Ainsi non seulement les MDP ne sont presque pas mis en œuvre dans les pays qui en auraient le plus besoin ni même dans ceux qui risquent le plus d'être affectés par le réchauffement climatique. Privilégier les pays semi-périphériques risque également d'augmenter les écarts entre ces pays et les pays les plus pauvres. Un autre risque est que les pays hôtes potentiels tentent de « charmer » les investisseurs, avec pour conséquence un danger de *race to the bottom* (écrasement du droit face à la logique économique).

A ce point-ci, qu'en conclure ? Le concept de développement durable ne serait-il qu'une couverture permettant de faire paraître ces « coopérations » plus vertueuses... ?

En d'autres mots, la référence au développement durable permettrait-elle de légitimer des pratiques dont la finalité principale n'est en fait que la volonté de diminuer le coût de la lutte contre les changements climatiques ? Ceci expliquerait peut être le fait que, dans beaucoup de pays dits « en voie de développement », le concept même de développement durable apparaît parfois comme une justification de ces intérêts.

Pour donner un exemple concret, repensons au projet chilien de Copiulemu de la Région flamande qui aurait pu parvenir à du développement durable en réutilisant le gaz issu de la biomasse. Le refus du recyclage de la biomasse, jugé trop onéreux, traduirait-il la prééminence de la volonté de parvenir aux quotas d'émissions alloués à moindres coûts ?

²⁰ i.e. l'Inde, la Chine, le Brésil etc. La carte disponible sur le site des N.U. est on ne peut plus explicite :

<http://cdm.unfccc.int/Projects/MapApp/index.html>

²¹ Wallerstein I., *Comprendre le monde : introduction à l'analyse des systèmes-monde*, Editions La Découverte, 2006.

Des forums hybrides, oui mais...

Débat, oui, mais que faire lorsque les bases mêmes des visions du monde respectives sont différentes voire d'apparence incompatibles ou lorsque les positions sont asymétriques dans le dialogue ?

En catégorisant « pays développés » / « pays en voie de développement », le protocole de Kyoto divise le monde en deux parties et donne une direction à un développement par étapes vers lequel l'humanité est supposée tendre. De plus, la conception des projets MDP tend à refléter une vision plutôt économique et objective du monde, vision probablement influencée par une division moderne nature/culture où règne un rapport raisonné et objectif avec l'environnement. Résultante de ces deux conceptions, le monde deviendrait alors ce lieu « où *marché* et *bonne gouvernance* peuvent apparaître comme marquant la fin de l'histoire, l'arrivée au terme d'une longue marche vers le progrès. »²²

Quel rapport avec les forums hybrides ? Le fait que notre rationalité ait du mal à concevoir que plusieurs perceptions de la réalité puissent coexister et, par conséquent, à prendre l'autre au sérieux lorsque les points de vue diffèrent :

« La vision du monde moderne est fondée sur le mythe de la découverte de la raison, découverte qui donne du pouvoir. Les gens raisonnables *croient* vraiment qu'aucune réalité n'est valable hormis la réalité rationnelle, et que toute réalité peut être appréhendée et expliquée à travers des concepts scientifiques [...] et le discernement logique. »²³

²² Eberhard C., « redéfinir nos responsabilités entre globalité et localités. Dialogue introductif » in *Droit gouvernance et développement durable*, Cahier de l'anthropologie du droit, 2005, Paris, Karthala, p.10

²³ Raine P., *Au-delà de l'universalisme. Le chaman et l'écologiste, un horizon toujours ouvert*. Interculture, Institut interculturel de Montréal, cahier n°140, avril 200, p.13.

Mais peut-on encore continuer à ignorer les visions des autres alors qu'il s'agit ici de notre futur commun ? Les forums hybrides, pour que le dialogue soit vraiment possible, présupposent une reconnaissance mutuelle et une prise en considération des différents *mythos*²⁴ sous-jacents aux représentations du monde. Les projets MDP ne prenant en compte que des critères techniques pour l'implantation de projets vont, conformément à cette rationalité instrumentale, constamment reléguer au rang de l'irrationnel, du folklore ou du mythologique toute contestation ne cadrant pas avec leur système de représentation. En résumé, « le point de vue d'un observateur extérieur, dès lors qu'il ne participe pas à ce même imaginaire, [...] ne pourra jamais reconnaître un pouvoir comme légitime car il ne s'y reconnaît pas. Les conditions exigées pour une identification sont absentes. »²⁵

Comment faire pour parvenir à l'acceptation et à la validation des *autres formes de connaître* ? C'est ici que pourrait intervenir une méthode « dialogale » :

« Un véritable dialogue [est] plus qu'une confrontation d'opinions, de points de vue, à propos d'un objet, c'est un véritable dévoilement de soi pour appréhender son vis-à-vis, en tant que source de connaissance et pas simple objet de connaissance. »²⁶

Tout en évitant les pièges de l'universalisme ou du particularisme, cela permettrait d'éviter d'imposer toute vision du monde à d'autres, ce qui serait – en poussant à l'extrême – assimilable à une nouvelle sorte de colonialisme. Parvenir à ce processus pluraliste n'est pas des plus évident puisque cela demande une prise de

distance et une remise en question relative de nos propres fondements de la réalité (et qu'il est difficile et angoissant de les bousculer). Mais c'est là le prix à payer afin de « faire entendre des voix différentes pour pouvoir nous émanciper d'impositions, qu'elles soient explicites ou implicites, de visions du monde et nous orienter vers de véritables dialogues interculturels qui reconnaissent que si nous pouvons trouver des terrains d'entente sur certaines questions, nous ne saurions viser une éradication du pluralisme inhérent à la vie humaine. »²⁷

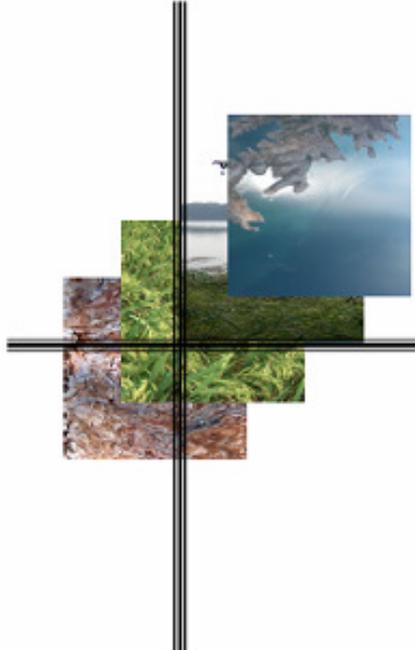
Si une ouverture interculturelle ne saurait trancher la question des critères de sélection des MDP, elle a au moins le mérite d'enrichir le débat et la controverse, puisque nous avons déjà décrit ceux-ci comme un processus d'apprentissage. Il ne reste plus qu'à élargir ce concept à la question du *vivre ensemble* afin de préserver la capacité d'autodétermination des sociétés.

²⁴ Eberhard C. op. cit.

²⁵ Arnaud A.-J., cité dans Bissot H., *La transparence sacrée ou le secret révélé : le principe dialogique comme mode de légitimation du pouvoir*, p. 3 article disponible sur www.dhdi.org

²⁶ Eberhard C., cité par Bissot H., op. cit. p9.

²⁷ Eberhard C., op. cit. p. 17



L'avenir du MDP en Belgique

Après avoir analysé la sélection et l'usage du MDP en Belgique tout au long de ce travail, une dernière question mérite d'être soulevée : qu'advient-il du MDP après 2012 ?

D'un point de vue international, il est clair que l'on se dirige vers des objectifs plus contraignants que ceux établis par le Protocole de Kyoto. Deux événements peuvent en témoigner :

- D'une part, la Commission européenne a annoncé, le 23 janvier dernier, les mesures qui lui permettront de respecter l'objectif que s'est assigné l'Union européenne de réduire ses émissions de CO₂. Dans le cadre des discussions sur ce qui prendra le relais du protocole de Kyoto, la Commission européenne s'est engagée à réduire de 20% ses émissions par rapport à 1990 d'ici à 2020. Il fut même question de passer à 30 % dans le cadre d'un nouvel accord mondial, mais cet objectif a été écarté.

- D'autre part, à l'occasion de la 13^{ème} conférence des parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la 3^{ème} réunion des parties au protocole de Kyoto (Bali, décembre 2007), la Belgique a salué l'adoption d'une « feuille de route de Bali » permettant de mettre en place un processus de négociation devant conduire, d'ici la fin 2009, à un accord global sur le régime de lutte contre le changement climatique pour l'après 2012. La

conférence de Bali a contribué à obtenir des avancées en matière de lutte contre la déforestation, d'aide des pays en développement dans leurs efforts visant à s'adapter aux effets du changement climatique, et de transferts de technologies propres en direction de ces pays. Cette conférence a pu donner une nouvelle impulsion à la mobilisation de la communauté internationale. Cette dernière dispose désormais de deux ans pour parvenir à un accord ambitieux de réduction des émissions des GES et de stabilisation du réchauffement climatique.

Au-delà de cet accroissement de l'effort international, le critère économique semble également jouer en faveur d'un usage accru du MDP.

Lors du conseil extraordinaire de Lisbonne, qui a eu lieu les 23 et 24 mars 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement ont défini un nouvel objectif stratégique pour l'Union européenne : devenir la première puissance économique. Il s'agit d'opérer des changements structurels dans le but de faire de l'Union européenne l'« économie de la connaissance » la plus compétitive au monde d'ici 2010 et de viser une croissance économique durable.

Lancer une politique économique afin de devenir plus compétitif peut générer plus de pollution dans les Etats membres de l'UE. Cependant, ces Etats ayant ratifié le Protocole de Kyoto, doivent respecter

leurs obligations. Pour ce faire, ils pourraient être tentés d'utiliser de plus en plus les mécanismes de flexibilité dont le MDP.

L'affaire du haut-fourneau 6 d'Arcelor-Mittal à Seraing en est un bon exemple.

La région liégeoise fut au centre d'un bras de fer entre la direction d'Arcelor Mittal, les organisations syndicales et le gouvernement de la Région wallonne.

En 2005, Arcelor décidait de fermer le haut-fourneau 6 de Seraing. Deux ans plus tard, face à un déficit momentané de la production d'acier en Europe et à un renchérissement relatif de la filière électrique, le nouveau groupe fusionné Arcelor-Mittal optait pour la relance du haut-fourneau. De ce fait, un problème nouveau surgit : entre le moment où Arcelor-Mittal décidait de fermer le haut fourneau et celui où le groupe revenait sur sa décision, le gouvernement de la Région wallonne, satisfait que cette fermeture l'ait aidé à atteindre sans trop de peine les objectifs climatiques fixés par la Commission Européenne, avait distribué à d'autres ses quotas d'émission de CO₂. C'est pourquoi suite au redémarrage du haut-fourneau, il manquait 3,8 millions de quotas pour les années 2008-2009 et 20 millions en tout d'ici 2012. La question fut finalement résolue par un accord intervenu le 1^{er} février, entre la Région Wallonne et Arcelor-Mittal. Cet accord stipule que, sur les quelque 4 millions de tonnes de quotas de CO₂ annuellement nécessaires au fonctionnement du haut fourneau, le numéro 1 mondial de l'acier apportera 1,4 million de tonnes tandis que l'Etat fédéral prendra 600 000 tonnes à sa charge. Quant à la Région wallonne, elle assumera l'essentiel de la charge soit 1,7 million de tonnes, plus une réserve de 600 000 tonnes par an²⁸.

²⁸ Accords sur les quotas en CO₂. Article disponible sur <http://www.levif.be/actualite/belgique/72-56-12313/accord-sur-les-quotas-en-co2.html> Consulté le 10/03/2008

QUID USA ?

Les Etats-Unis ont été, avec Al Gore, l'un des principaux acteurs dans la rédaction du PK. Ils sont responsables, à eux seuls, de plus de 35% du volume total des émissions de GES²⁹. Malgré cela, l'administration Bush n'a toujours pas ratifié le protocole. Néanmoins, lors de la dernière conférence sur les changements climatiques, en décembre 2007 à Bali, les Etats-Unis ont adopté une position plus nuancée : ils ont admis que le réchauffement climatique devenait un problème majeur auquel il fallait remédier.

Les prochaines élections présidentielles américaines sont prévues pour octobre 2008. L'actuel président ne pouvant plus se présenter, nous devons donc attendre l'issue de ces élections pour savoir comment les Etats-Unis évolueront : le nouveau président acceptera-t-il de ratifier le PK ?

²⁹ Pallemaerts M., « Le cadre international et européen des politiques de lutte contre les changements climatiques » in *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1858-1859, 2004, p36. Année de référence : 1990.

Conclusion

Si le MDP permet de concilier impératifs de compétitivité et lutte contre les changements climatiques, nous avons vu que son usage, en Belgique, ne satisfait pas nécessairement au développement durable.

Après l'analyse des critères de sélection des différentes entités (niveaux fédéral et régionaux), nous pu observer qu'une logique économique avait tendance à dominer la prise de décision. Par ailleurs, les possibilités de contrebalancer cette logique existent. Notamment via une expertise plurielle et une démocratie participative, autant pour le public « ici »



que « là-bas ». Néanmoins, ces pistes semblent encore très peu explorées. Or, compte tenu de tout ce qui a été exposé dans ce dossier, on peut supposer que le MDP a encore de beaux jours devant lui, dans le sens où son usage tendrait à être de plus en plus fréquent. D'où la nécessité d'ouvrir le débat ou, tout au moins, d'élargir la réflexion sur l'utilisation et la sélection des différents projets. D'autant que ceux-ci touchent à l'orientation de nos réponses communes face au problème global du changement climatique. Afin de trouver les réponses les plus appropriées, ne faudrait-il pas parvenir à un dialogue plus constructif sur notre avenir commun ?

Glossaire

- ④ **CCNUCC** : Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Convention ayant eu lieu à Rio en 1992 pour réfléchir à des accords multilatéraux environnementaux.
- ④ **CDCF** : Community Development Carbon Fund.
- ④ **GES** : « Gaz présents en faible quantité dans l'atmosphère, qui absorbent une partie de l'énergie ré émise par la Terre et lui permettent d'avoir une température moyenne favorable à la vie : la vapeur d'eau (H₂O), le dioxyde de carbone ou gaz carbonique (CO₂) et le méthane (CH₄). Leur forte augmentation du fait des activités humaines est la cause principale du changement climatique. Gaz à Effet de Serre. »³⁰
- ④ **GIEC** : « Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat [créé en 1988]. Le rôle du GIEC est d'évaluer l'information scientifique, technique et socio-économique pertinente pour comprendre le risque du changement climatique d'origine humaine. »³¹
- ④ **IBGE** : Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement.
- ④ **Mécanisme de Développement Propre (MDP)** : Mécanisme de flexibilité du Protocole de Kyoto (à l'article 12) ayant pour but d'atteindre les objectifs en investissant dans un projet de réduction d'émission de gaz à effet de serre dans un pays en voie de développement.
- ④ **Mécanisme des Permis Négociables (MPN)** : marché des permis d'émission de gaz à effet de serre afin d'encourager le développement et l'amélioration des systèmes de production les moins polluants.
- ④ **Mise en Œuvre Conjointe (MOC)** : mécanisme finançant les projets qui ont pour objectif premier le stockage du carbone ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

³⁰ <http://www.socgen.com/rse/developpement_durable/glossaire.html> Consulté le 25/03/08.

³¹ Ibid.

- Ⓒ **PK** : Protocole de Kyoto. Traité international signé en 1997 au Japon afin d'organiser la réduction des gaz à effet de serre.
- Ⓒ **SEEQE** : Système Européen d'Echange de Quotas d'Emissions. Système demandant à chaque état de l'Union Européenne de définir la quantité maximale d'émissions de CO₂ qu'il autorise pour ses grandes entreprises énergétiques et industrielles
- Ⓒ **URCE** : « Unité de réduction certifiée des émissions une unité délivrée en accord avec l'article 12 et toutes les Règles de Kyoto pertinentes, générée par un Projet MDP et égale à une tonne métrique d'équivalent CO₂ calculée suivant les Règles de Kyoto. »³²

Références

BISSOT, H., *La transparence sacrée ou le secret révélé : le principe dialogique comme mode de légitimation du pouvoir*. Article disponible sur www.dhdi.org

BRUNEL, S., « Les ambiguïtés du développement durable », in *Sciences Humaines*, Hors série n°49, juillet - août 2005.

CALLON, M., « Savoir, pouvoir, participation : vers un nouvel arbitrage ? », in *Risque et Démocratie*, n°38, cahiers de la sécurité, Paris, IHESI, 2000.

EBERHARD, C., « redéfinir nos responsabilités entre globalité et localités. Dialogue introductif » in *Droit gouvernance et développement durable*, Cahier de l'anthropologie du droit, 2005, Paris, Karthala.

LASCOUMES, P., « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise » in *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999.

MARECHAL, K., CHOQUETTE, V., *La lutte contre les changements climatiques*, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP* N° 1915, 2006..

MULLER, P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » in *Revue Française de sciences politiques*, année 2000, vol. 50, n°2.

PALLEMAERTS, M., « Le cadre international et européen des politiques de lutte contre les changements climatiques » in *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1858-1859, 2004.

RAINE, P., *Au-delà de l'universalisme. Le chaman et l'écologiste, un horizon toujours ouvert*. Interculture, Institut interculturel de Montréal, cahier n°140, avril 200.

WALLERSTEIN, I., *Comprendre le monde : introduction à l'analyse des systèmes-monde*, Editions La Découverte, 2006.

http://www.europeancarbonfund.com/documents/ecf_charte_vf_a4.pdf

http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=401321

http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=401615

<http://cdm.unfccc.int/Projects/MapApp/index.html>

<http://www.levif.be/actualite/belgique/72-56-12313/accord-sur-les-quotas-en-co2.html>

³² <http://www.climatechange.be/jicdmtender/article.php3?id_article=31&fs=#u>. Consulté le 25/03/08.

Remerciements

Pour la réalisation de cette enquête, nous tenons à remercier les personnes suivantes :

- ④ Cools Stéphane, chargé des mécanismes de flexibilité et des systèmes d'échanges de quotas d'émission à la DGRNE, intervenu le 3/12/2007.
- ④ Denis Benjamin, notre promoteur de projet tout au long de la réalisation de celui-ci.
- ④ Kassi Olivier, chargé de sélection des projets dans la cellule fédérale MOC/MDP, intervenu le 30/11/2007.
- ④ Naessens Bart, Collaborateur de la cellule Climat du département LNE (departement Leefmilieu, Natuur en Energie) de l'administration Flamande, intervenu le 10/03/2008.
- ④ Vanhomwegen Sophie, ingénieur au département international de Bruxelles Environnement (IBGE), intervenue le 6/12/2007.