

DE KYOTO À LA HAYE,
EN PASSANT PAR BUENOS AIRES ET BONN :
LA RÉGULATION DE L'EFFET DE SERRE
AUX FORCEPS

PAR

LAURENCE BOISSON DE CHAZOURNES (*)

La question de l'effet de serre pourrait bien constituer le plus important problème environnemental du XXI^e siècle. Elle représente un test sérieux pour la communauté internationale, dans sa volonté de faire face à un problème complexe d'envergure universelle. La consommation de combustibles fossiles, tels le pétrole et le charbon, est en grande partie responsable des émissions de gaz à effet de serre. Ces émissions d'origine anthropogénique, qui renforcent la composante naturelle de l'effet de serre (due, par exemple, aux éruptions volcaniques), sont susceptibles de provoquer une augmentation significative de la température du globe (1). Ainsi, les évaluations scientifiques annoncent un réchauffement de la température moyenne à la surface du globe de 1,5 à 3,5 degrés Celsius, au cours des cent années à venir (contre environ 0,5 degrés au cours du XX^e siècle) (2). De nombreuses conséquences écologiques en découleraient, et notamment une élévation du niveau des mers, la disparition d'écosystèmes ou encore une dégradation des sols, sans parler de toutes les conséquences humaines (épidémies, pénuries alimentaires, migrations, etc.). Les impacts pourront varier selon les régions et les pays, sans qu'aucun ne soit épargné. Les États en développement risquent toutefois d'en pâtir de manière plus importante, ne disposant pas toujours des moyens d'y faire face ou d'en atténuer les conséquences.

(*) Professeur et Directrice du Département de droit international public et organisation internationale, Faculté de droit, Université de Genève. Conseil principal auprès du Département juridique de la Banque mondiale (1995-1998).

(1) La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques définit les « changements climatiques » dus au phénomène de l'effet de serre comme « *des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables* » (Voir le texte de la Convention, [Doc. NU A/AC.237/18 (Partie II)/Add.1 & Corr.1], reproduit dans L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNÉ et C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement – Recueil d'instruments juridiques*, Paris, Pedone, 1998, pp. 616-640).

(2) Voir les rapports du Groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude du changement climatique, constitué en 1988 sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de l'Organisation Mondiale de la Météorologie (OMM). Sur la question de savoir si des changements climatiques sont potentiels ou s'ils sont déjà identifiables, ainsi que sur les différents scénarios, voir le Deuxième Rapport d'évaluation (DRE), adopté en décembre 1995, *Technical Summary of the Working Group I Report, Accepted by IPCC, WMO, UNEP, 1995*, p. 11.

En adoptant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après la Convention), ouverte à signature lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement en juin 1992 et entrée en vigueur en mars 1994 (3), la communauté des États a affirmé sa volonté de lutter contre le problème du réchauffement planétaire, même si des incertitudes subsistaient sur l'ampleur et la portée de ses conséquences. L'accord général à engager une action ne doit pas pour autant masquer les divergences d'intérêts des différents groupes d'États, pour la plupart relatives aux aspects économiques et financiers liés à une action en ce domaine. À l'opposition entre les pays du Nord et du Sud sur le partage des responsabilités – les premiers étant à l'heure actuelle responsables de 80 % du total des émissions de gaz à effet de serre –, s'ajoutèrent d'autres divergences au sein de chacun des groupes.

La grande majorité des pays de l'OCDE étaient favorables à l'adoption d'un instrument prévoyant une limitation de l'émission de gaz à effet de serre. Pour leur part, les États-Unis ne voulaient être assujettis à aucune obligation de réduction. La plupart des pays en développement, qui ne voulaient pas pâtir, du point de vue économique, de l'adoption d'une convention qui restreindrait l'utilisation de certaines sources d'énergie, revendiquaient de justes compensations en matières financière et technologique. Les pays exportateurs de pétrole craignaient qu'un tel instrument ne porte préjudice à leur source principale de revenus, issus du commerce de l'un des combustibles fossiles mis en cause, le pétrole. Les petits pays insulaires ou ayant des côtes basses firent alliance pour se protéger contre la menace d'une montée des océans en faisant reconnaître leurs intérêts particuliers. Les pays à économie en transition, quant à eux, ne voulaient pas être tributaires de trop lourdes charges économiques. Ces divergences marquèrent de leur empreinte le contenu de l'instrument conventionnel qui fut négocié; elles ont continué à être très présentes dans le processus de régulation mis en place.

Ainsi en a-t-il été lors de la négociation d'un protocole, dit Protocole de Kyoto, à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après, le Protocole de Kyoto) (4). Les responsables politiques furent pris à partie. Les États-Unis étaient très réticents à s'engager à réduire leurs émissions dans un cadre conventionnel qui n'obligerait pas des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil. L'adoption du Protocole, même obtenue de justesse, n'en constitue pas moins une étape supplémentaire sur la voie de la consolidation du régime du climat, laissant toutefois encore place à des incertitudes et de potentiels compromis politiques. Il est vrai que le défi à relever est complexe et requiert qu'une action soit menée en des domaines très divers. D'autre part, les résultats escomptés ne devraient

(3) En décembre 1999, la Convention comptait 180 États parties.

(4) FCCC/CP/1997/L.7/Add.1 (10 décembre 1997).

produire leurs effets que dans un futur lointain se comptant en décades. Les États ne se sont encore jamais engagés à mener des actions s'inscrivant sur un terme aussi long. On peut dès lors comprendre les nombreuses réticences à procéder de la sorte, surtout si l'on tient compte du paysage politique, économique et financier dans lequel devront s'inscrire ces engagements, qu'il s'agisse des mandats électoraux dont l'échéance dépasse rarement cinq ans, ou encore de la nécessité de refondre les politiques de l'énergie qui ont permis le développement industriel du XX^e siècle.

UNE STRATÉGIE NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE D'ENCADREMENT

À l'instar des négociations relatives à la protection de la couche d'ozone, l'instrument négocié en 1992 pour lutter contre le réchauffement planétaire est une convention-cadre. Offrant le support juridique voulu pour un compromis initial et permettant aux États parties d'adopter un langage commun, le contenu de la Convention est suffisamment souple pour permettre à toutes les parties d'y adhérer, même si leurs attentes varient. La Convention s'apparente à un programme d'action énonçant des principes et des méthodes – techniques et institutionnelles – pour répondre à un objectif général identifié de concert, celui de « *stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable* » (Article 2 de la Convention).

Le Protocole de Kyoto consolide les assises du régime mises en place en 1992, de même qu'il identifie de nouvelles stratégies pour lutter contre le réchauffement planétaire pour une période de quinze ans à venir. La Convention n'avait pas pu entériner un engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre : tout au plus parlait-elle de stabilisation, et encore avec peu de précision sur la portée véritable de ce qui devait être accompli. Le Protocole de Kyoto contient les éléments d'une stratégie en faveur d'une telle réduction, en imposant aux États des objectifs quantifiés. Le programme d'action repose pour sa part, sur l'identification des gaz à effet de serre dont les émissions doivent être réduites (5), sur des objectifs de réduction ainsi que sur des stratégies à mettre en place pour ce faire.

(5) Les gaz visés par le Protocole de Kyoto sont au nombre de six. Outre le dioxyde de carbone (CO²), dont les combustibles fossiles tels le charbon et le pétrole constituent les principales sources, sont également inclus le méthane (CH⁴), l'oxyde nitreux (N²O), les hydrofluorocarbones (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF⁶). Les trois derniers gaz sont des substituts aux CFC dans le cadre

Les responsabilités sont « *communes mais différenciées* », selon la formule consacrée par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (6). Tous les États parties sont tenus à des obligations de nature programmatoire. Tout État doit ainsi établir et rendre publics des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits (7), en recourant à des méthodes comparables, cela afin de permettre une information de meilleure qualité, essentielle à l'évaluation des actions entreprises. Tous les États parties doivent mettre en œuvre des programmes nationaux comportant des mesures destinées à atténuer les risques de changement climatique, visant notamment les secteurs de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, des forêts et de la gestion des déchets.

En outre, les pays industrialisés et à économie en transition ont des responsabilités particulières dans le domaine des réductions d'émissions comme dans ceux du transfert de technologie et de ressources financières. Du fait des divergences ayant prévalu lors de la négociation de la Convention, les partisans d'une réduction quantifiée des émissions n'avaient pas obtenu gain de cause. L'accord n'avait alors porté que sur une obligation, au contenu très général, de soumettre régulièrement des informations détaillées sur les politiques et mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques, de même que sur les projections qui en résultent « *en vue de ramener individuellement ou conjointement à leurs niveaux de 1990 les émissions anthropiques de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal* » (Article 4, par. 2a de la Convention) d'ici à l'an 2000. Les pays industrialisés, comprenant les membres de l'OCDE, de même que les pays à économie en transition vers une économie de marché (aussi connus sous la dénomination de pays de l'Annexe I (8)), sur qui repose cette obligation au contenu très peu contraignant, n'auront pourtant pas, dans leur très grande majorité, ramené leurs émissions à leur niveau de 1990. Le Protocole de Kyoto a permis d'accomplir un pas supplémentaire en obligeant à une réduction du total des émissions des pays visés à l'Annexe I « *d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012* » (Article 3, par. 1 du Protocole).

du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Texte du Protocole in L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *op. cit.*, pp. 586-615). Certains pays producteurs de ces substances, s'étaient opposés à leur insertion dans le Protocole de Kyoto, craignant de pâtir exagérément du contrôle exercé dans le cadre de cet instrument.

(6) Doc. NU A/Conf.151/26 (vol. 1), Annexe I (1992). On peut trouver le texte de la Déclaration dans L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNE et C. ROMANO, *op. cit.*, pp. 41-46.

(7) La Convention définit les sources comme « *tout processus ou activité qui libère dans l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre* » et les puits comme « *tout processus, toute activité ou tout mécanisme, naturel ou artificiel, qui élimine de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre* » (article 1 de la Convention).

(8) Par référence à la liste des pays de l'Annexe I de la Convention. Les « membres de l'OCDE » sont ceux qui étaient au moment de l'adoption de la Convention. Il n'y a pour l'heure pas d'accord pour considérer que les récents membres que sont le Mexique et la Corée du Sud devraient faire partie de la liste de l'Annexe I.

Geste qui, s'il reste symbolique pour certains, démontre toutefois une volonté d'engager une action.

Les négociations qui ont précédé l'adoption du Protocole ont été très tendues. Les États-Unis, en principe acquis à un engagement de stabilisation, étaient très opposés à une réduction des émissions. Les pays européens étaient, quant à eux, favorables à une limitation des émissions allant jusqu'à 15 %, mais ils ne voulaient s'engager que si les États-Unis faisaient de même. Les pays en développement, appelant de leurs vœux un effort conséquent de la part des pays développés, refusaient avec intransigeance un quelconque engagement de réduction de leur part, et ce malgré l'insistance des États-Unis sur ce point. Au sein des groupes d'États, beaucoup ont fait valoir leurs intérêts particuliers, géographiques pour certains (comme les petits pays insulaires), économiques pour d'autres (comme les pays exportateurs de pétrole ou les consommateurs importants de charbon). Nombre d'organisations non gouvernementales menaient campagne pour des réductions drastiques, proposant une réduction des émissions pour les pays industrialisés allant jusqu'à 25 %. Des groupes de pression, tels ceux ayant des intérêts dans le secteur de l'énergie ou de la chimie, faisaient pression en sens inverse.

La stratégie du traitement différencié a permis de résoudre certaines des divergences opposant les pays industrialisés. En effet, tous ne sont pas assujettis aux mêmes objectifs de réduction. L'Union européenne doit réduire de 8 % ses émissions, le Canada de 6 %, le Japon de 6 % et les États-Unis de 7 %. En revanche, l'Australie pourra augmenter ses émissions de 8 %, tandis que la Russie n'est astreinte à aucun engagement de réduction. Les États européens se sont quant à eux accordés sur la distribution suivante : le Royaume-Uni doit réduire ses émissions de 12,5 %, l'Allemagne et le Danemark de 21 %, le Luxembourg de 28 %. La France doit quant à elle viser 0 %, alors que l'Irlande peut augmenter ses émissions jusqu'à 13 %, l'Espagne jusqu'à 15 %, la Grèce jusqu'à 25 % et le Portugal jusqu'à 27 %. La période d'engagement s'étend de 2008 à 2012.

La mansuétude est, là encore, de mise pour laisser aux États la possibilité de mettre en place graduellement les mécanismes leur permettant de respecter leurs obligations de manière effective dès l'année 2008. En effet, les décisions à prendre impliqueront des choix coûteux en termes économiques et politiques. L'échelonnement dans le temps a été conçu comme un moyen de faciliter l'acceptation de ces mesures par les différents groupes de pression ainsi que par le public dans son ensemble. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère que les réductions demandées vont au-delà des pourcentages mentionnés. Dans le calcul des réductions, il faut en effet ajouter les augmentations d'émissions qui se sont produites depuis 1990, année qui a été choisie comme date de référence pour les objectifs quantifiés inclus dans le Protocole de Kyoto. De ce fait, par exemple, les États-Unis devront réduire leurs

émissions non pas seulement de 7 %, mais de plus de 30 % par rapport au taux actuel des émissions de gaz à effet de serre.

LA CONQUÊTE D'UN MARCHÉ

Les actions demandées en ce domaine sont plurielles et font place à des stratégies innovatives. Les engagements de réduction devraient entraîner une révision des politiques menées par les pays de l'OCDE et les pays à économie en transition dans les secteurs énergétique, agricole, forestier et autres secteurs clefs de la lutte contre le réchauffement planétaire, mettant bien l'accent sur le fait que les pays industrialisés doivent corriger leurs propres politiques et promouvoir le développement des énergies renouvelables (solaire ou éolienne, par exemple). En outre, afin de faciliter la poursuite de l'objectif de réduction des gaz à effet de serre, des méthodes d'un nouveau genre en matière de protection de l'environnement ont été envisagées. Reposant sur les lois du marché, elles font application de la théorie des avantages comparatifs. Différentes techniques doivent permettre des échanges d'unités de réduction d'émission de carbone entre les États parties au Protocole.

L'une de ces techniques est celle de l'application conjointe. Elle prend place dans le cadre des relations entre les pays de l'Annexe I (Article 6 du Protocole). Les États et le secteur privé pourront ainsi conduire des projets d'investissement sur le territoire de pays relevant de ce même groupe et obtenir en échange des crédits d'émission qui seront ajoutés « *à la quantité attribuée à la Partie qui procède à l'acquisition* » (Article 3, par. 10 du Protocole). Ces unités de réduction d'émission seront soustraites « *de la quantité attribuée à la Partie qui procède à la cession* » (Article 3, par. 12 du Protocole). Les pays à économie en transition, généralement assujettis à des engagements quantifiés de réduction de faible ampleur, doivent bénéficier ce faisant de ressources financières et d'un accès à des technologies favorables à la protection de l'environnement. En retour, les pays de l'OCDE profiteront de coûts plus avantageux pour satisfaire à leurs engagements.

Les parties pourront recourir à des intermédiaires pour mener à bien ces opérations. Les candidats à ce rôle sont nombreux. Ainsi, la Banque mondiale va établir un fonds d'affectation (ou « *trust fund* »), alimenté tant par des contributions étatiques que par le secteur privé (9), en vue de financer l'acquisition de certificats de réduction d'émission au moyen de projets d'application conjointe. Avant que de telles opérations ne puissent se réaliser, il faudra toutefois que la Conférence des Parties du Protocole de Kyoto

(9) Sur le Fonds Prototype Carbone (FPC), voir Fr. FALLOUX, « Relever le défi de l'effet de serre par le marché? – Mythe ou réalité, éthique ou efficacité », *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 1997, n° 31, p. 14. Pour une vision critique d'un tel mécanisme, voir Anil AGARWAL, « Cheap Stake », *Down to Earth*, 31 octobre 1997.

ait adopté des lignes directrices en matière de certification et comptabilisation.

Une autre technique est celle de la création d'un marché de droits d'émission de gaz à effet de serre. Cette possibilité a été fortement soutenue par les États-Unis, ces derniers ayant expérimenté une telle technique à l'échelle nationale en matière d'émission de dioxyde de soufre (SO²). Le Protocole de Kyoto l'a fait sienne, bien que ses composantes restent encore à être précisées. La Conférence des Parties de la Convention devra définir « *les principes, les modalités, les règles et les lignes directrices à appliquer en ce qui concerne notamment la vérification, l'établissement de rapports et l'obligation redditionnelle en matière d'échange de droits d'émission* » entre les États de l'Annexe I (Article 17 du Protocole).

Cette technique suscite de nombreuses controverses de nature politique, économique ou éthique. Certains pays en développement craignent qu'un tel marché soit utilisé par les pays du Nord comme échappatoire à leurs responsabilités en matière de développement durable. La « marchandisation » de l'atmosphère est aussi vivement dénoncée. On fait notamment remarquer que, sous couvert d'une telle technique, on prône en réalité la mise en place d'un marché de permis de pollution (10).

Le principe de la « bulle européenne », ou du respect conjoint des engagements, s'apparente aux techniques de marché susmentionnées. Il permet aux États membres de l'Union européenne de pouvoir satisfaire à leurs engagements de réduction de manière cumulative. En effet, si l'objectif de 8 % a été retenu pour l'Union européenne, chacun des pays européens au sein de cette bulle a souscrit des engagements spécifiques. Ils pourraient alors monnayer entre eux les actions à poursuivre pour atteindre l'objectif fixé par le Protocole de Kyoto.

Les méthodes et techniques qui viennent d'être présentées s'appliquent aux relations entre les pays dits de l'Annexe I. La seule possibilité de coopter les pays en développement en matière de réduction des gaz à effet de serre est celle prévue par l'article 12 du Protocole de Kyoto. Elle est aussi connue sous la dénomination de « *mécanisme pour un développement 'propre'* » (11). Ce mécanisme est conçu à la fois comme technique d'incitation des pays en développement à poursuivre l'objectif du développement durable – incluant des stratégies d'adaptation aux risques provoqués par un réchauffement planétaire – et surtout comme moyen permettant aux pays de l'Annexe I de remplir leurs obligations. S'apparentant à la méthode de l'application conjointe, elle permet aux pays de l'Annexe I de bénéficier de

(10) Voir, par exemple, M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Les enjeux de la Conférence de Kyoto – Marchandisation de la survie planétaire », *Le Monde diplomatique*, janvier 1998, p. 3; J.P. BESSET, « Les règles d'un futur 'marché de la pollution' au centre de la négociation finale à Kyoto », *Le Monde*, 10 décembre 1997, p. 4; M.J. SANDEL, « It's Immoral to Buy the Right to Pollute », *New York Times*, 15 décembre 1997.

(11) Ce mécanisme trouve son origine dans une proposition du Brésil qui consistait à établir un fonds alimenté par des pénalités versées par les pays de l'Annexe I en cas de violation de leurs engagements.

réductions d'émissions certifiées, par le biais de projets d'investissement menés dans les pays du Sud. Parmi les conditions imposées par ce mécanisme auxquels pourront s'associer des pays en développement, il faut que des avantages réels et durables pour atténuer les changements climatiques en résultent et que les activités relèvent de celles qu'un État ne mènerait pas de son propre fait (condition aussi connue sous la notion d'« additionnalité »).

Des pays en voie d'industrialisation accomplie comme la Chine et l'Inde ont déjà saisi les possibilités financières attachées à un tel mécanisme et s'en sont fait les défenseurs. Les pays africains, qui ne sont consommateurs de pétrole et de gaz qu'à un degré d'environ 3 % de la consommation mondiale d'énergie, ne veulent pas être une nouvelle fois marginalisés. Il font valoir à leur profit un nouveau concept, celui de l'« *energy avoidance* ». N'émettant pour ainsi dire pas de gaz à effet de serre, ils voudraient que cela soit reconnu dans une logique de prévention. Ainsi, les projets financés à leur endroit par l'intermédiaire du mécanisme pour un développement « propre » devraient couvrir toutes les activités liées au développement durable, et non pas seulement celles relatives aux questions d'utilisation d'énergie, leur reconnaissant ainsi un statut en matière de prévention de dégradation de l'environnement.

Les questions de certification et de vérification sont des pièces maîtresse de ce mécanisme et doivent encore être négociées. Les subsides provenant des activités couvertes par le mécanisme devront « *couvrir les dépenses administratives et aider les pays particulièrement vulnérables aux effets défavorables des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation* » (12). Parmi les candidats à une telle assistance, on trouve les petits pays insulaires ou ayant des côtes basses, mais aussi les pays exportateurs de pétrole, qui évoquent le préjudice économique qu'ils sont appelés à subir en raison d'une baisse de leurs exportations.

L'imposition de taxes sur les émissions de dioxyde de carbone (CO²) (13) dans le but d'inciter à une diminution des émissions, ou l'exigence de certaines normes de traitement ou d'émission comptent parmi les mesures aptes à lutter contre le réchauffement planétaire. Déjà adoptée par certains pays, l'imposition de taxes est aussi envisagée à l'échelle des pays de l'OCDE (14).

Une des caractéristiques du Protocole de Kyoto est celle de reconnaître un rôle important au secteur privé dans la mise en œuvre des stratégies de marché destinées à assurer une diminution des émissions de gaz à effet de

(12) Article 12, paragraphe 8 du Protocole de Kyoto.

(13) Voir, par exemple, la proposition de directive communautaire – abandonnée depuis lors – sur les émissions de dioxyde de carbone, COM (92) 226 final.

(14) Pour un plaidoyer en faveur d'une telle stratégie, voir R.N. COOPER, « Towards a Real Global Warming Treaty », *Foreign Affairs*, mars/avril 1998, pp. 74-79.

serre. Certaines sociétés multinationales ont déjà signifié leur intérêt à cet égard. On voit donc s'esquisser là les nouveaux contours d'un processus de décision en matière de gouvernance internationale, au sein duquel les acteurs privés demandent à avoir leur mot à dire. La question des responsabilités est posée, celle de la transparence aussi.

L'une des pierres d'achoppement de la négociation en cours est celle de l'opposition entre les pays européens et les États-Unis sur la répartition des efforts entre les stratégies de marché « extraterritoriales » (puisqu'réalisées sur le territoire d'un autre État) et les politiques nationales conduites sur le territoire des pays de l'Annexe I. Les Européens veulent imposer un plafond à ce que peut permettre le marché, les États-Unis, sont quant à eux, opposés à toute limitation. L'Inde et la Chine rappellent pour leur part le fait que les politiques domestiques doivent rester les principaux moyens pour stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre (15).

UN PROCESSUS DE NÉGOCIATION CONTINUE

Les vertus du Protocole de Kyoto sont principalement celles d'avoir confirmé les assises d'un régime du climat, formulé en 1992 avec l'adoption de la Convention, et d'avoir donné une indication des grands principes d'action en ce domaine. Toutefois, il reste encore beaucoup à préciser, sinon à définir. Le plan d'action de Buenos Aires (16), adopté par la Conférence des parties à la Convention en novembre 1998, a dressé un état des lieux de ce qui restait à négocier. Un échéancier a été formulé comme compte à rebours de l'entrée en vigueur du Protocole, prévue pour 2001 ou 2002 (17). Pourtant, lors de la réunion suivante de la Conférence des parties à Bonn en novembre 1999, les progrès réalisés n'étaient que modestes et les tensions et divergences encore très présentes.

Rendez-vous a été pris à La Haye en novembre 2000 pour finaliser et adopter les instruments nécessaires à l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto. En prévision de ce rendez-vous, une décision a été prise d'organiser plusieurs réunions, dont deux au niveau ministériel, dans le but de diminuer autant que faire se peut le risque de n'arriver à aucun accord général entre les différents groupes d'États. Il faudra alors que les États ratifient ou approuvent le Protocole de Kyoto. Certains pays se sont engagés à ce faire en temps voulu pour que le Protocole entre en vigueur en 2002. Il s'agira dès lors pour eux de tenir parole.

(15) H. KEMPF, « Les États-Unis imposent leurs vues sur l'effet de serre à la conférence de Bonn », *Le Monde*, 7-8 novembre 1999, p. 3.

(16) Pour le texte, voir *Environmental Policy and Law*, 29/1 (1999), pp. 55-59.

(17) Au 30 novembre 1999, le Protocole de Kyoto avait fait l'objet de 84 signatures (dont celles des États-Unis et de la Communauté européenne), dont 19 suivies de ratifications.

D'autres ont posé des conditions à leur ratification. Le Sénat américain, par exemple, s'oppose à une ratification du Protocole de Kyoto s'il n'y a pas engagement de certains pays en développement à réduire leurs émissions. Cette position repose principalement sur des motifs de concurrence économique. Pour parer à une concurrence trop forte, du fait d'un renchérissement des coûts induits par les nouvelles politiques énergétiques qu'ils devront mettre en place, les États-Unis veulent obtenir des engagements de la part de pays comme l'Inde, la Chine ou le Brésil, selon lesquels ces derniers limiteront aussi leurs émissions de gaz à effet de serre. Certains « cavaliers seuls » comme l'Argentine et le Kazakhstan voudraient quant à eux jouer le jeu de l'alliance avec les pays développés sous forme d'engagement unilatéral afin de recevoir une partie de la manne des échanges de certificats d'émission. Les pays européens, pour leur part, ne s'engageront pas si leur partenaire américain ne fait pas de même. Les nuages sont lourds dans un ciel que certains, estimant qu'en 2002 le Protocole de Kyoto entrera en vigueur, voudraient voir lisse de tout doute. Ce serait alors l'aboutissement d'une négociation commencée en 1990. Commenceront alors peut-être les travaux d'un nouveau protocole appelant cette fois les pays en développement à s'engager sur la voie de la dé-carbonisation de l'atmosphère, aux côtés des pays développés. Car en l'an 2020, les pays en développement émettront plus de gaz à effet de serre que les pays industrialisés ...