

Pourquoi le Protocole de Kyoto piétine-t-il?

Des négociations sur la protection du climat ont eu lieu chaque année et se sont soldées - suivant la manière de juger - par un échec ou un succès mitigé. Ce n'est que quatre ans après l'adoption du Protocole de Kyoto, en automne 2001 à Marrakech, que les Etats contractants se sont entendus sur le texte d'un accord qui ne contribuera toutefois que faiblement, dans sa forme actuelle, à la protection du climat. Pourquoi donc les Etats sont-ils si réticents à l'égard du Protocole de Kyoto? Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter, bien qu'une réduction soit en discussion depuis des années déjà. Les négociations sur un accord pour la protection de la couche d'ozone ont été plus rapides et ont mieux réussi. Les accords relatifs à la réduction des substances qui détruisent l'ozone sont considérés comme un modèle pour de futurs accords internationaux sur l'environnement. Cet accord basé sur un contrat-cadre servant de base à des protocoles a fait ses preuves, aussi fut-il appliqué également à la réglementation de la protection du climat. Cependant, la mise en œuvre d'accords de droit international dépend de la bonne volonté des Etats. Raison pour laquelle on essaie d'inclure dans les accords des instruments ayant pour fonction d'aider les Etats à remplir leurs obligations contractuelles, mais aussi de contrôler s'ils s'y tiennent.

Tirons un bilan des effets de deux importants accords de droit international relatif à la protection de l'environnement: l'accord sur la protection de la couche d'ozone et l'accord sur la protection du climat:

- 16 ans après la signature de la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone* et 14 ans après celle du *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*, la production mondiale des chlorofluorocarbures hydrogénés (CFCH) a diminué de 88%. Dans les pays industrialisés, elle a même reculé de 95%.

- Concernant les gaz à effet de serre il en est allé autrement: depuis l'adoption à Rio de Janeiro, il y a une dizaine d'années, de la Convention sur le climat, les rejets mondiaux de dioxyde de carbone, le principal gaz à effet de serre, ont augmenté de 8% - et la tendance est à la hausse! Ceci bien que l'on soit au clair sur le principe d'une nécessaire réduction des rejets de gaz à effet de serre. Le fait que 186 nations, dont les USA, aient signé la Convention sur le climat et que jusqu'ici 84 Etats aient fait de même avec le Protocole de Kyoto, donne du poids à ce principe.

Pourquoi ces développements contradictoires? Pourquoi l'accord qui nous protège du trou d'ozone fonctionne-t-il, tandis que les Etats sont réticents à ratifier le protocole relatif à la protection du climat?

La protection de l'ozone, une histoire à succès

Le régime de l'ozone (voir ci-dessous l'encadré *notions*) est considéré comme un modèle d'accord réussi en droit international. Par ce premier accord, la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, les Etats ont reconnu le problème du trou d'ozone et décidé d'agir en commun pour protéger la couche d'ozone. Les niveaux exacts des réductions et le calendrier de leur mise en œuvre n'ont été fixés que dans le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*. Par la suite, le protocole a fait l'objet d'amendements pour réduire aussi les émissions d'autres substances, reconnues entre-temps comme nocives.

Ce système d'une convention complétée ensuite par des protocoles a permis de développer un modèle d'accord qui a fait ses preuves dans le domaine de l'environnement: de nouvelles connaissances scientifiques peuvent être prises en considération au fur et à mesure et l'accord modifié en conséquence. On dispose ainsi d'une réglementation 'dynamique', et non pas d'un contrat rigide, qu'on ne peut modifier qu'avec peine.

L'image du trou d'ozone a fait le tour du monde, et les gens ont vite compris les conséquences négatives de ce trou: d'aucuns sont concernés personnellement par ces conséquences, par exemple par le cancer de la peau. Et surtout, les pays industrialisés sont directement touchés, aussi en allait-il de l'intérêt de ces Etats d'agir rapidement.

Les substances qui sont à l'origine du trou d'ozone et qu'il s'agissait de réduire sont les chlorofluorocarbures hydrogénés (CFCH). Les CFCH étaient produits par un nombre relativement faible de grosses entreprises. Au plan technique, ils étaient relativement facile à remplacer. Les producteurs de CFCH purent assumer eux-mêmes la fabrication des produits de remplacement.

La protection du climat donne bien du souci

Le problème du climat est autrement plus compliqué. D'abord, le réchauffement climatique global et ses conséquences pour l'être humain et l'environnement ne sont pas immédiatement perceptibles. Il est difficile à cet égard de mettre en évidence le rapport de cause à effet. Deuxièmement, les gaz à effet de serre proviennent de différentes sources et dépendent de différents secteurs de la société. Ce qui rend plus difficile l'adoption de mesures de réduction de ces émissions. D'autant plus que ces mesures impliquent des changements de comportement de la société industrielle qui sont difficile à obtenir (p. ex. la substitution de supports énergétiques fossiles). Troisièmement, il est difficile de se rendre compte du lien entre une réduction, que quelqu'un réalise aujourd'hui et ici, et les conséquences sur le changement climatique, partout et on ne sait pas quand. Et quatrièmement, les pays industrialisés sont les premiers responsables du problème, et les pays en développement les plus fortement touchés par ses conséquences.

À la 3^e Conférence des Parties (COP3), à Kyoto en 1997, les pays signataires de la Convention sur le climat se sont entendus sur le protocole dit de Kyoto, en vue de contrer la menace du réchauffement climatique. Ce protocole comprend une clause spéciale qui prévoit différents niveaux d'engagement, ceci pour éviter que l'effort ne soit attendu des victimes plutôt que des responsables. Cette clause applique *le principe d'un engagement commun mais différencié* (voir encadré *problèmes scientifiques*). Dans un premier temps, toutes les parties s'engagent à aligner leur politique et leurs mesures sur l'objectif général de la Convention sur le climat. Ce n'est que dans un deuxième temps que les pays industrialisés (Etats de l'annexe I) s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5% au total au-dessous du niveau de 1990 pendant la période d'engagement de 2008 à 2012. Le Protocole de Kyoto ne prescrit pas quels changements faire, ni quand ni comment les mettre en œuvre. Seul l'objectif de réduction est fixé explicitement.

Le chemin aride de Kyoto à Marrakech

Ce n'est qu'à la 7^e Conférence des Parties (COP 7), à Marrakech, que les parties se sont enfin entendues sur un ensemble de dispositions qui devrait servir de base à la ratification du Protocole de Kyoto. Les mécanismes du protocole s'y présentent sous une forme suffisamment concrète pour que leur contenu soit clair et que les Etats sachent à quoi ils s'engagent et quels objectifs ils devront ensuite concrétiser. Le Protocole de Kyoto entrera en vigueur dès qu'au moins 55% des Etats responsables l'auront ratifié, totalisant au moins 55% des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés en 1990.

Le processus de négociation, qui a conduit finalement au texte arrêté à Marrakech, s'est révélé extrêmement difficile. En conséquence, le protocole sera un instrument moins efficace que ne l'auraient souhaité les défenseurs du climat. Le débat prolongé sur les causes et les effets du réchauffement climatique, comme celui sur les instruments à faire intervenir (mécanismes de flexibilité) ont retardé l'accord en vue d'une protection efficace du climat. En outre, des calculs politiques et des difficultés économiques ont eu pour conséquence que les conférences des pays contractants, de Kyoto à Marrakech, se sont terminées sans avoir abouti à un consensus. Pendant cette période, le fait que les parties se soient rencontrées régulièrement chaque année et que les négociations n'aient pas été rompues a été qualifié déjà de succès. Lors de rencontres régulières, il est possible d'inclure les nouvelles connaissances scientifiques dans les négociations, aussi la Convention sur le climat et le Protocole peuvent-ils être qualifiés de positifs en ce qui concerne la faculté d'adaptation. Ce fut et reste un facteur important pour contrôler le processus du régime du climat.

Le fait que les USA, qui totalisent 34% des émissions de gaz à effet de serre et sont ainsi les premiers responsables de ces rejets, aient annoncé peu avant la COP 6bis à Bonn, au printemps 2001, leur refus d'adhérer au Protocole de Kyoto, fut un coup dur pour les négociations. Les USA se tenant à l'écart, la CEI et le Japon ont acquis un poids considérable dans les négociations, vu que sans leur collaboration les 55% mentionnés ci-dessus ne peuvent pas être atteints. Ces deux pays ont tiré parti de cette situation et se ont fait payer leur participation au protocole par de larges concessions. La CEI a obtenu à Marrakech un doublement des puits qui lui avaient été accordés à Bonn, ceux-ci passant ainsi de 17.6 MtC/an à 33 MtC/an. Le Japon a obtenu, entre autres concessions, qu'un pays qui ne remplit pas ses engagements de réduction a aussi le droit d'appliquer les mécanismes de flexibilité.

Les choses vont-elles bouger?

Le droit international ne connaît pas de «police mondiale» centrale, qui assurerait la mise en œuvre des accords convenus et réprimerait leurs violations. C'est pourquoi des institutions sont créées avec chaque convention, pour vérifier si le contrat est respecté et veiller à l'étoffer sur le plan juridique.

Une fois le Protocole de Kyoto en vigueur, une sorte d'organe d'arbitrage (*Compliance Committee*) sera mis en place, auquel on pourra faire appel en cas de problèmes relatifs à la mise en œuvre du protocole ou de querelles entre Etats. La composition et les tâches de ce comité ont été fixées à Marrakech. Et l'on a arrêté également qu'un pays qui n'atteint pas son objectif de réduction doit compenser le manque avec une majoration de 30% pendant la période d'engagement suivante. L'idée de ce comité est relativement nouvelle en droit international et n'existe encore que dans quelques accords relatifs à l'environnement.

Les contradictions entre accords sont programmées

Il y a toujours plus d'accords de droit international, ce qui augmente aussi le risque de contradictions. C'est ainsi que les produits de remplacement des CFCH sont de puissants gaz à effet de serre (voir aussi *Climate Press* No 12/2001 sous www.proclim.ch/Press.html). Des conflits d'intérêt existent aussi au sujet des forêts: dans le Protocole de Kyoto, la forêt est considérée en premier lieu comme puits ou stock de gaz

à effet de serre. Si des Etats en venaient à encourager vigoureusement des programmes forestiers allant dans le sens de monocultures d'espèces à haut rendement, cela serait en contradiction avec la diversité des espèces exigée par la convention sur la biodiversité. De plus, une exploitation inadéquate de la forêt accentue la dégradation du sol et peut contribuer à la désertification.

Mais les contradictions entre accords offrent aussi une chance de les harmoniser non pas en optimisant des systèmes partiels, mais en visant des solutions intégrales. C'est la seule façon d'atteindre la durabilité.

Un premier petit pas est fait

A Marrakech, le Protocole de Kyoto a pu être élaboré à un degré qui permet sa ratification et son entrée en vigueur d'ici la fin de 2002. Le train est sur les rails, prêt au départ. Dès qu'il sera parti, on pourra manoeuvrer les aiguillages de manière à guider le convoi dans la direction souhaitée. Cela signifie qu'il devrait être possible de procéder à des amendements du Protocole de Kyoto pour le rendre plus efficace - à condition que la volonté politique dans tous les pays - aussi en Suisse - y soit. Si la voie suivie et les mécanismes choisis font leur preuve, le régime du climat pourra servir à son tour de modèle pour d'autres régimes en matière de protection de l'environnement. Notamment dans des cas - qui vont se multiplier - dans lesquels l'environnement et l'économie sont intriqués, p. ex. lors de l'élaboration d'un régime de l'eau.

Recherche en matière de protection du climat et de droit public international:

Le secteur commerce et environnement foisonne d'analyses de droit public international importantes. La convention sur le climat est un accord, parmi plus de 200 accords internationaux bi- et multinationaux ayant trait à l'environnement, dont on discute la compatibilité avec le concept de liberté du commerce selon le GATT/OMC. Dans quelle mesure le commerce et la production de produits polluants sont-ils protégés par les dispositions du GATT? Certaines mesures d'adaptation prises par des pays, en relation avec le Protocole de Kyoto, pourraient générer des conflits avec les règles de l'OMC, comme par exemple des restrictions commerciales. Ici se pose aussi la question de la valeur de la protection de l'environnement en général et de la protection du climat en particulier, ceci dans le cadre du droit public international.

En matière de droit public de l'environnement, on discute actuellement de l'importance et du développement de divers principes de droit:

- *l'interdiction d'atteintes à l'environnement qui sont étendues et passent les frontières.*
- *le principe d'obligations communes, mais différentes.* Pas tous les partenaires au contrat ont les mêmes devoirs, en cadre du Protocole de Kyoto p. ex. seuls les pays industrialisés ont l'obligation de réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- *le principe de précaution.* Dans la convention sur le climat il a précisément été affirmé que l'absence de garantie scientifique absolue quant aux effets dommageables d'un acte ne saurait être une raison pour renoncer à des contre-mesures à caractère conservatoire.

A cet égard, le Protocole de Kyoto propose les instruments nouveaux et intéressants que sont le Compliance Monitoring-System, permettant de surveiller le respect du protocole, et les instruments de flexibilisation, en particulier la négociation des droits d'émissions.

Notions:

Régime: en droit international, ce terme désigne un système de règles juridiques et institutionnelles relatives à un domaine spécifique et destinées à un cercle d'acteurs spécifiques (la création d'un régime de climat, le régime de l'ozone, le régime international des déchets, le régime pour la diminution des pluies acides).

Convention: ce terme désigne un accord de droit international.

Accord-cadre: c'est aussi une convention de droit international qui sert - comme son nom l'indique - de cadre à d'autres conventions entre les parties contractantes. Un accord-cadre règle les relations entre les parties contractantes et les obligations de ces dernières sous une forme générale, l'élaboration concrète faisant l'objet d'accords additionnels, souvent des protocoles.

Protocole: c'est une convention de droit international qui dépend, sur le plan juridique et institutionnel, d'une autre convention. Aussi est-il appelé souvent 'protocole additionnel'. Les changements d'un protocole (ou d'une convention) consistent p. ex. à augmenter les objectifs de réduction et à fixer un nouveau calendrier. Ou encore - comme dans le cas du Protocole de Montréal - à ajouter

d'autres polluants à ceux déjà considérés. De façon générale, il s'agit d'un procédé permettant de modifier le contenu d'une convention, mais exigeant le plus souvent l'approbation de la majorité des parties.

Déclaration: Ce n'est pas une convention contraignant en terme de droit international, mais un engagement 'politico-moral' d'Etats affirmant vouloir agir politiquement dans le sens de la déclaration qu'ils ont signée. Une déclaration sert souvent de premier dénominateur commun et donc d'étape préalable à une convention.

Signature: elle signifie l'approbation d'une convention, mais ne lie pas encore l'Etat. Elle traduit la volonté de l'Etat de poursuivre sa collaboration au processus de négociation.

Ratification: Acte de droit international, par lequel l'Etat se déclare prêt à être lié par la convention. L'Etat s'engage à tout entreprendre pour mettre en œuvre la convention au niveau national et pour orienter sa législation en conséquence. Lorsque le nombre exigé d'Etats ont ratifié la convention, celle-ci entre en vigueur et est alors contraignant au plan du droit international.

Personnes de contact / renseignements:

Prof. Dr. Laurence Boisson de Chazournes, Faculté de droit, Département de droit international public et organisation internationale, Université de Genève; 40, boulevard du Pont d'Arve, 1211 Genève 4. tél: 022 705 85 44, e-mail: Laurence.Boissondechazournes@droit.unige.ch

Prof. Dr. Astrid Epiney, Faculté de droit, Institut de droit européen, Université de Fribourg, Beaugard 11-13, 1700 Fribourg; tél: 026 300 80 94, e-mail: astrid.epiney@unifr.ch

Dr. iur. Katharina Kummer Peiry, chargée de cours, Faculté de droit, Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Université de Berne; Kummer EcoConsult, Chemin de la Forêt 4, 1752 Villars-sur-Glâne (FR). tél: 026 401 14 51, e-mail: katharina.kummer@bluewin.ch

Pages internet:

http://www.buwal.ch/klima/f/klimapolitik_international.htm
page de l'OFEFP, contient la convention sur le climat mot par mot.

<http://unfccc.int>
page officielle de la convention sur le climat.