

Kyoto : du mythe à la réalité

***Selon la façon
dont on l'utilisera
le protocole de Kyoto
peut permettre
de gagner ou de perdre
la bataille du climat.
L'Europe acculée
à la défensive
par les Etats-Unis
saura-t-elle faire front ?***

par Corinne Lepage
*Docteur d'Etat en Droit,
Professeur à l'Institut d'Etudes
Politiques de Paris, Avocat
à la Cour d'Appel de Paris
(SCP Huglo Lepage
& Avocats Conseil)*

La signature du protocole de Kyoto en décembre 1997 a certainement constitué pour beaucoup un immense soulagement. Compte tenu, en effet, des positions prises par les Etats-Unis dans les jours qui ont précédé la conférence, celle-ci risquait de déboucher sur un échec total. Le seul fait qu'un protocole ait pu être signé est donc en soi positif, même s'il faut relativiser les résultats du protocole et, surtout, souligner les très grandes incertitudes qui pèsent sur son avenir.

L'appréciation des résultats de Kyoto, peut s'effectuer au plan des principes, des instruments retenus et de l'efficacité du système mis en place.

De réelles avancées

Le plan des principes paraît satisfait. Une véritable prise de conscience internationale s'est manifestée avec une ébauche de gouvernance mondiale. En second lieu, le champ d'application de la convention apparaît très large, tous les secteurs d'activité sont, en effet, concernés.

Le protocole propose des lignes de politique générale pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre qui concernent la plupart des activités : l'efficacité

énergétique, le développement des réservoirs « à gaz », la promotion des formes d'agriculture limitant les émissions de gaz, l'encouragement de la recherche en matière d'énergies renouvelables, la suppression des mesures fiscales encourageant l'utilisation de combustibles fossiles ou de toutes activités sources de gaz à effet de serre etc.

En troisième lieu, des quotas d'émissions sont fixés pour les seules parties de l'annexe 1, c'est-à-dire les pays industrialisés, sur la base de l'année 1990 et pour un panier de six gaz : dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote, hydro-fluorocarbone, poly-fluorocarbone et hexafluorure de soufre. Ces pays ont pris des engagements différenciés qui devront être remplis entre 2008 et 2012.

6387/GAMMA

Après les paroles attendons les actes

Si trois pays ont obtenu une autorisation d'augmenter leurs émissions de gaz (l'Australie : + 8 %, l'Islande : + 10 %, la Norvège : + 1 %), et si trois pays ont obtenu de revenir à leur niveau de 90 (la Russie, l'Ukraine et la Nouvelle-Zélande), les autres ont accepté des réductions d'émissions.

L'Union européenne et les pays de l'Est auxquels s'ajoutent les pays baltes, Monaco et la Suisse ont accepté une réduction de 8 %, les Etats Unis de 7 %, le Canada, la Hongrie, le Japon et la Pologne de 6 %, et la Croatie de 5 %.

Pour le calcul de ces objectifs le système de la bulle est autorisé, qui permet à un certain nombre de pays de passer entre eux des accords permettant de respecter globalement les objectifs qu'ils se sont fixés et de mettre en place des politiques communes.

Enfin, le protocole paraît mettre en place les institutions nécessaires à son fonctionnement.

Mais, au delà de cette apparence, l'apport sans doute le plus novateur et le plus lourd de sens pour l'avenir est le recours aux permis négo-

ciables et l'utilisation d'une série d'instruments purement économiques pour lutter contre l'effet de serre. La protection de l'environnement qui, jusqu'à présent, avait été assurée dans les conventions internationales par des dispositions réglementaires, le serait désormais par des mécanismes de marché.

La création d'un nouveau marché

La réalité est que les Etats ont accepté de créer à Kyoto un gigantesque marché évalué entre 60 et 100 milliards de dollars. De ce fait, le protocole de Kyoto peut apparaître bien davantage comme la base d'un nouveau marché financier que comme le socle d'une politique planétaire de réduction du dioxyde de carbone.

Les Etats-Unis ont obtenu (article 16 bis du protocole) que soit créé un marché de permis négociables dont les modalités seront fixées à Buenos Aires. On peut s'interroger sur le point de savoir si cette décision ne constituait pas pour eux, compte tenu de l'enjeu financier, l'essentiel de la négociation de Kyoto.

Sans doute, les Européens ont-ils obtenu que l'achat de permis négociables ne soit

envisagé que comme une mesure complémentaire des autres moyens de lutte contre les émissions de gaz qui continuent à devoir être utilisés à titre principal. Mais quel sera l'impact de cette pétition de principe face aux intérêts financiers que représentera un véritable marché des droits à polluer ?

Bien que l'article 16 bis soit d'une concision extrême, un certain nombre d'orientations sont d'ores et déjà prises, telles que la référence à l'année 1990 qui crée bien évidemment une rente au bénéfice des pays les plus pollueurs, ou les mécanismes de « banking » qui permettront de mettre en réserve des droits acquis pour alimenter le marché et éventuellement permettre la spéculation.

Les questions essentielles telles que la nature de ces droits, leur soumission ou non à l'OMC, les modes initiaux d'attribution, la création de marchés nationaux ne sont pas réglés et devront l'être à Buenos Aires. Mais, compte tenu des moyens dont disposent les Etats-Unis et du retard européen dans la détermination d'une position commune, on ne

peut qu'être inquiet sur l'évolution.

Indépendamment des mécanismes de permis négociables, deux autres systèmes sont prévus par le protocole. Le premier, visé à l'article 12, est celui dit de « développement propre ».

Il s'agit de réaliser un projet dans un pays en développement, qui permette d'obtenir une réduction d'émission de gaz à effet de serre. Un certain nombre de conditions sont mises à la possibilité donnée à un pays développé de participer au projet et de pouvoir ainsi comptabiliser à son bénéfice les réductions obtenues.

Sur le plan de la lutte contre le changement climatique, les humains que nous sommes ne peuvent être, dans le meilleur des cas, que très dubitatifs quant à l'efficacité du protocole dans sa forme actuelle.

Si la comptabilité se fait au niveau des Etats, ce sont les entreprises privées qui réaliseront pour l'essentiel les projets (article 12 § 9). Dans cette optique, la Banque mondiale met actuellement en place un fonds carbone qui permettra précisément d'aider à la mise en place de telles opérations. Enfin, il faut citer l'article 3 § 8 qui offre la possibilité de procéder à des échanges de quotas d'émissions entre parties de l'annexe 1, c'est-à-dire en réalité, de procéder à des opérations de développement

propre entre pays développés. Le système du banking est expressément prévu pour ce type d'opérations.

Quel degré d'efficacité faut-il attendre du système ainsi mis en place ?

Sur le plan de la lutte contre le changement climatique, les humains que nous sommes ne peuvent être, dans le meilleur des cas, que très dubitatifs quant à l'efficacité du protocole dans sa forme actuelle.

Tout d'abord, et même s'il était appliqué, du fait de l'absence d'objectif global et d'engagements des pays en développement, la réduction effective de gaz à effet de serre serait des plus modestes : 483 au lieu de 484 ppm en 2010.

En réalité, beaucoup s'accordent à penser que la progression de la teneur de l'atmosphère en CO₂ va continuer, voire s'accélérer, avec un risque de doublement d'ici 2100 et donc l'éventualité d'un véritable accident climatique.

De plus, si les pays en développement ont refusé, même sur une base purement volontaire, de s'engager à quelque

maîtrise que ce soit, les pays de l'annexe I ont pris, pour leur part, des engagements qui, en l'état, ne sont assortis d'aucune sanction.

Le protocole laisse, en effet, à la Conférence des parties le soin de définir les règles relatives aux sanctions en cas de dépassement des quotas autorisés. Sans surveillance stricte et menaces de sanctions, les quotas risquent donc de rester des objectifs à atteindre sur une base purement volontaire.

Par ailleurs, la possibilité d'opérations conjointes entre pays industrialisés de l'annexe I permet en réalité une croissance importante des émissions de gaz à effet de serre. En effet, un volant dit « d'air chaud » a été créé au

bénéfice de la Russie et de l'Ukraine. Celles-ci ont, en effet, accepté un objectif de réduction de 0 alors qu'en réalité elles sont déjà parvenues à une réduction de l'ordre de 30 % de leurs émissions de gaz à effet de serre. Même si une croissance économique forte ramenait à 20 % la réduction par rapport à 1990, la Russie bénéficierait néanmoins d'une capacité de permis négociables de l'ordre de 20 % de ses rejets. Dès lors que le principe de la bulle a été acté, il

devient aisé aux Etats Unis de passer avec la Russie un accord permettant ainsi de récupérer son quota d'émissions. Ainsi, les Etats-Unis pourraient-ils tranquillement continuer à augmenter leurs émissions sans que la Russie ait à réduire les siennes.

Dès lors, hormis les Européens qui sont effectivement prêts à engager des efforts, les autres pays, même développés, n'ont, en réalité, pris aucun engagement qui puisse constituer une réelle contrainte.

Si l'impact environnemental est modeste, en revanche, les

La conséquence de cette situation sera de renforcer le poids des Etats-Unis dans la négociation sur les permis négociables, le risque étant l'échec total du protocole.

conséquences économiques et financières du protocole peuvent être tout à fait considérables. Si, comme ils le souhaitent, les Etats-Unis par-

viennent à créer le marché des droits des permis négociables, il peut s'agir d'un enjeu financier immense qui l'emporte très largement sur l'enjeu environnemental. Les institutions internationales, en particulier la Banque mondiale, semblent jouer le jeu et c'est la raison pour laquelle les incertitudes qui planent sur le post-Kyoto sont probablement moindres qu'on pourrait l'imaginer.

La première incertitude est celle de sa ratification. Le protocole est ouvert à la signature

à New York du 16 mars 1998 au 15 mars 1999 et n'entrera en vigueur que 90 jours après que 55 pays de l'annexe I, représentant au moins 55 % des émissions de dioxyde de carbone en 1990, l'aient ratifié. Ceci signifie que la Russie ou les Etats-Unis doivent l'avoir ratifié pour que le protocole puisse entrer en vigueur.

Or, le Président Clinton est en but à une très forte opposition du Sénat à la ratification de ce texte. Le Sénat a, en effet, mis comme préalable à l'acceptation d'un accord que les pays en développement aient des obligations ou tout au moins acceptent le principe d'une limitation dans l'augmentation de leurs gaz à effet de serre et qu'aucun engagement de réduction quantifiée ne soit pris.

Il semble donc que le Président Clinton ne soumettra pas le protocole de Kyoto au Sénat américain avant la conférence de Buenos Aires, et cherchera à obtenir le maximum sur les permis négociables en vue de la présentation du texte au Sénat.

La conséquence de cette situation sera de renforcer le poids des Etats-Unis dans la négociation sur les permis négociables, le risque étant l'échec total du protocole.

D'autre part, dans la mesure où la question des permis sera débattue avant toute autre - puisque méthodes de surveillance et sanctions sont renvoyées ainsi que les autres sujets à la 1^{re} Conférence qui se tiendra après ratification - l'Europe se trouvera mise dans l'obligation de s'engager définitivement dans la voie des permis sans aucune certitude sur la réalité des contraintes qui pourraient, par ailleurs, découler du protocole de Kyoto.

Un marché de dupes pour l'Europe ?

Dans ces conditions, il faut s'interroger sur la position que l'Union dans son ensemble et les pays européens seront conduits à prendre. Sur le plan des principes, l'Europe a manifesté une opposition au système des permis négociables et n'a cédé que dans la mesure où les Etats-Unis se sont engagés dans la voie de la réduction quantifiée. La question qui peut se poser aujourd'hui est celle de savoir s'il ne s'agit pas d'un « marché de dupes ». Non seulement, l'Europe se voit bien davantage contrainte que les Etats Unis, mais encore elle n'apparaît pas disposer

aujourd'hui d'une véritable doctrine cohérente susceptible de constituer un frein à la « marchandisation » généralisée de l'environnement, qui débute avec l'air, mais pourrait continuer avec l'eau.

Les Etats-Unis, sur le plan économique, sont très largement gagnants. D'une part, grâce à une bulle avec la Russie, ils vont pouvoir très aisément exporter leurs droits à polluer. D'autre part, le potentiel sans regret disponible aux Etats Unis est très supérieur à celui qui est disponible en Europe. En conséquence, les objectifs relativement modérés qui ont été retenus à Kyoto vont permettre aux Etats Unis d'exporter des permis d'émissions négociables en direction des pays européens qui se trouveront, de fait, beaucoup plus contraints que les Etats-Unis. Enfin, les potentiels réellement récupérables sont très limités en raison des effets d'encouragement à la consommation, des difficultés d'accès à des techniques moins coûteuses, de la réalité des préférences des consommateurs et, enfin, de l'existence de barrières.

Dès lors, le fait que l'Europe ait fait valoir le principe de la bulle, fondée sur répartition légitime et vertueuse des efforts, se retourne en définiti-

ve contre elle, dans la mesure où le Protocole ne fixe aucun principe vertueux au fonctionnement d'une bulle.

Faute d'introduire de nouveaux critères plus équitables, les Européens risquent donc d'être très perdants dans ce système. Le danger est d'autant plus grand que, compte tenu de la souplesse liée aux instruments de marché, l'Europe risque de ne pas parvenir à maintenir à un niveau maximal de 30 % la part des permis négociables par rapport aux autres outils. La question se pose d'autant plus que le protocole de Kyoto n'a retenu aucun pourcentage d'un mode par rapport à un autre et, qu'en conséquence, un succès du marché risque de créer une situation de fait irréversible et non maîtrisable.

En effet, les Etats auront-ils la liberté de ne pas introduire chez chacun d'entre eux un système de marché ? Comme Olivier Godard le rappelle : « *si le commerce international des permis n'est pas autorisé, est-ce que chaque gouvernement est libre de procéder comme il l'entend ?* ». La réponse est sans doute positive mais que se passerait-il avec des permis d'émissions dans le cas de régimes non harmonisés ? Très certainement une motivation très forte à utiliser les systèmes économiques plutôt

que les systèmes réglementaires.

Par ailleurs, on doit également s'interroger sur la capacité des Etats à instaurer d'autres systèmes que celui des droits à polluer, notamment des systèmes d'éco-taxes ou de réglementation.

Sans doute l'expérience américaine des permis négociables démontre-t-elle, à l'évidence, qu'il est possible de faire coïncider réglementation et système de permis négociables.

Mais, ce qui est possible à l'échelle d'un pays peut s'avérer beaucoup plus délicat à l'échelle de plusieurs et créer des distorsions de concurrence entre pays choisissant le mode de la réglementation et pays choisissant le système du marché.

Sans doute les premiers peuvent-ils présenter des avantages en terme d'efficacité mais encore faut-il que les objectifs soient ambitieux et les partages vertueux. C'est tout l'enjeu de Buenos Aires.

Les opérations de développement propres seront probablement les premières à se mettre en place. Prenant la suite des opérations conjointes, elles offrent des possibilités intéressantes à la fois aux pays d'accueil, aux pays initiateurs et aux entreprises.

Ces expériences peuvent également constituer une première étape vers un système de permis négociables. Elles démontreraient la viabilité du système et son efficacité en termes économiques et en termes pratiques.

Elles permettent enfin d'intégrer dans l'économie générale du protocole les pays en développement qui en sont aujourd'hui absents.

Or, à l'aube du XXI^e siècle, ce sont précisément les pays en développement, Brésil, Inde, Chine, qui deviendront les très grands contributeurs de gaz à effet de serre. Mais, leur acceptation à chercher simplement à maîtriser les émissions ne viendra que pour autant que les pays industrialisés acceptent de remplir leurs engagements au titre de l'aide au développement, ce qui n'est toujours pas le cas.

En conclusion

Peu de mois nous séparent désormais de Buenos Aires.

Les Européens ont un effort considérable à accomplir pour tenter d'obtenir une règle du jeu plus satisfaisante que celle qui semble se mettre en place. Ils souffrent de trois

handicaps : l'absence d'expérience pratique dans le champ des permis négociables, l'absence de doctrine claire et cohérente sur les objectifs, une faiblesse dans la négociation due, d'une part, au calendrier retenu, d'autre part, aux conditions de la ratification du protocole aux Etats-Unis.

Si Kyoto apparaît comme une première étape vers un système à objectifs plus contraignants, à gouvernance mondiale et à vocation planétaire, alors tous les espoirs sont permis.

Si, en revanche, Kyoto devient un résultat en soi, c'est-à-dire la base d'un immense marché financier dans lequel l'objectif environnemental est perdu de vue, sans surveillance ni contrainte, reléguant aux pays des accessoires politiques règlements et mesures fiscales, alors le risque est grand de voir les plus sombres prédictions, celles du doublement du CO₂ au siècle prochain, se réaliser.

D'une certaine manière, ce sont les Européens qui, par le degré de leur détermination, peuvent gagner la bataille du climat.

Les Européens ont un effort considérable à accomplir pour tenter d'obtenir une règle du jeu plus satisfaisante que celle qui semble se mettre en place.