

Le protocole de Kyoto: la voie vers la ratification



United Nations Framework Convention on Climate Change
Third Session, Conference of the Parties
UNFCCC-COP3
Kyoto, 1-10 December 1997
地球温暖化防止京都会

Le Protocole de Kyoto : la voie vers la ratification

Les changements climatiques représentent le principal défi écologique du 21^e siècle. Les États-Unis sont résolus à faire face à ce défi par des actions internes visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'une part, et, d'autre part, par une coopération internationale à la fois valable sur le plan écologique et efficace en termes de coûts dans le contexte de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto de 1997. En d'autres termes, les États-Unis sont résolus à mener à bonne fin les travaux du Protocole de Kyoto, ainsi qu'à assurer sa ratification et son entrée en vigueur dans les plus brefs délais.

Au regard des États-Unis, trois grands problèmes doivent être résolus pour que puisse être réalisé cet objectif :

■ *Intégrité de l'environnement.* L'objectif du Protocole est purement environnemental : commencer à réduire les émissions de gaz qui contribuent au réchauffement de la planète. Toute élaboration et mise en œuvre du Protocole doit garantir au monde la réduction et l'élimination effectives des gaz à effet de serre de l'atmosphère exigées par le Protocole. À cette fin, les États-Unis donnent l'exemple en proposant des règles exhaustives, efficaces et obligatoires pour assurer la surveillance et le relevé des émissions, pour assurer le suivi des échanges de droits d'émission et pour inciter au respect des obligations auxquelles il a été souscrit dans le cadre du Protocole. Les États-Unis apportent leur appui à la mise en place de conséquences légales en cas de dépassement des objectifs ciblés et pensent que de telles conséquences doivent faire l'objet d'un accord préalable.

■ *Rapport coût/efficacité.* Des réductions prévisibles et efficaces en termes de coûts assureront les plus grands avantages possibles pour chaque dollar, euro ou yen dépensé dans la lutte contre les changements climatiques. Dans un monde aux ressources limitées, il ne serait pas logique de mettre sur pied un système qui rendrait plus coûteux qu'il n'est nécessaire l'élimination de l'atmosphère de chaque tonne de gaz à effet de serre.

Une action efficace en fonction du coût n'est possible que si les mécanismes et réductions peuvent être mis en œuvre aussi simplement que possible tout en préservant l'intégrité environnementale que vise le Protocole. Des contraintes par trop bureaucratiques ou des limites artificielles sur ces outils importants ne feront que restreindre la capacité d'action des parties engagées et par là l'appui apporté au Protocole.

■ *Participation des pays en voie de développement.* Les changements climatiques sont un problème à l'échelle mondiale qui exige des solutions d'envergure mondiale. Les pays industrialisés doivent donner l'exemple, mais les autres pays doivent également contribuer de façon à permettre leur développement durable.

De nombreux pays en voie de développement ont déjà fait des progrès importants en ce qui concerne l'utilisation efficace de l'énergie, l'accroissement de l'utilisation des énergies renouvelables, et le ralentissement du déboisement et de la croissance des émissions de gaz à effet de serre. Le Mécanisme de développement propre apportera, pour beaucoup de pays, une incitation économique à faire davantage. Par ailleurs, les États-Unis pensent que les pays volontaires pour accepter des limites contraignantes sur leurs émissions de gaz à effet de serre devraient être autorisés à le faire. Avec les incitations économiques offertes par les échanges de droits d'émissions, les pays en voie de développement peuvent réduire de façon spectaculaire la croissance de leurs émissions tout en favorisant leur croissance économique.

Ces trois problèmes déterminants se manifestent dans une variété de contextes spécifiques dans tout le Protocole, notamment :

Échanges de droits d'émissions

Le Protocole de Kyoto combine des objectifs environnementaux ambitieux et des mécanismes innovateurs axés sur les forces du marché pour aider les parties en place à atteindre ces objectifs à un coût raisonnable. Le Protocole tient compte du fait que le coût de la réduction des émissions de gaz à effet de serre est plusieurs fois plus élevé dans certains pays que dans d'autres et permet à chaque pays dont les objectifs sont contraignants (parties visées à l'annexe B) d'utiliser « l'échange de droits d'émissions » et autres mécanismes de flexibilité (tels que le groupement d'émissions de plusieurs pays, la mise en œuvre conjointe et le Mécanisme de développement propre) pour remplir ses engagements.

Dans un système d'échange de droits d'émissions, les pays de l'annexe B et les entités privées qu'ils y auront autorisées pourront acheter et vendre des droits d'émissions entre eux. Les pays qui peuvent réduire leurs émis-

sions pour un coût relativement moindre pourront vendre leur excédent de droits d'émissions aux pays où la réduction des émissions est plus coûteuse. La différence entre leurs coûts respectifs permettra aux deux pays de tirer avantage de l'échange. Ce système permettra ainsi la réduction globale exigée par les objectifs de Kyoto à moindre coût. En fait, aux États-Unis, l'échange de droits d'émission de dioxyde de soufre—un polluant clé à l'origine des pluies acides—a permis une réduction excédentaire de 30 % de ces émissions sur les quatre années prévues par le programme, et ceci à des coûts plus de 50 % inférieurs aux coûts anticipés.

L'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre :

- favorisera la ratification et le respect mondial du Protocole en diminuant le coût des réductions d'émissions ;

- diminuera le coût de la réduction des gaz à effet de serre en permettant aux lois du marché de jouer dans l'identification des réductions les plus efficaces en termes de coût et donc de faire un usage efficace de ressources mondiales limitées ;

- accélérera le rythme auquel les pays réagissent au problème des changements climatiques en créant un marché pour des moyens innovateurs de réduire les émissions d'une façon efficace en termes de coûts et en stimulant le développement et la diffusion rapides de nouvelles technologies visant à réduire les émissions.

Pour offrir des avantages effectifs pour l'environnement, un système d'échange doit avoir des mécanismes stricts de contrôle, de suivi et de responsabilité. Les règles d'un système d'échange de droits d'émissions doivent être claires, réalisables et bien établies de façon à assurer l'intégrité du processus tout en évitant des restrictions qui alourdiraient le marché et imposeraient des coûts inutiles. Pour participer à un échange, un pays doit se fixer un objectif auquel il est dans



l'obligation de se tenir aux termes du Protocole et doit satisfaire aux critères rigoureux du Protocole de Kyoto sur le plan du contrôle et du suivi.

Questions relatives au changement d'affectation des sols

Les « puits » à carbone, tels que les terres cultivées, les grands pâturages libres et les forêts, peuvent largement contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Des activités telles que la reforestation des terres peu productives, la restauration des sols dégradés et l'adoption de pratiques judicieuses de gestion des sols visant à améliorer la qualité de l'eau et des sols ainsi qu'à protéger l'habitat, ont également l'avantage additionnel d'absorber le carbone.

Le Protocole de Kyoto reconnaît que les puits à carbone doivent être intégrés dans une approche des changements climatiques qui soit à la fois économique et écologiquement rationnelle. Plus spécifiquement, l'article 3.3 du Protocole exige que certaines activités forestières—boisement, déboisement, reboisement depuis 1990—puissent être comptabilisées dans les efforts de réduction des émissions entrepris par un pays pour remplir ses engagements au titre du Protocole. L'article 3.4 permet aux parties au Protocole d'ajouter également d'autres activités « puits », telles que celles liées aux terres cultivées.

Au cours de l'année passée, les parties ont poursuivi leurs efforts en développant un processus permettant de définir les activités qui seront considérées comme constituant des puits à carbone au titre du Protocole de Kyoto. En mai 2000, le Groupe de travail intergouvernemental sur les changements climatiques (IPCC, Intergovernmental Panel for Climate Change) a diffusé un rapport spécial sur l'évolution de l'affectation des sols et sur les forêts, le *Special Report on Land Use Change and Forestry* (Rapport spécial sur le changement d'affectation des sols et les forêts), qui fournit les informations et analyses scientifiques nécessaires pour prendre des décisions viables

sur les puits à carbone lors de la CDP-6 et le 1^{er} août 2000, les parties ont soumis leurs vues sur l'élaboration des articles 3.3 et 3.4.

Les États-Unis ont, dans leur exposé, indiqué leur appui pour :

■ **l'inclusion vaste et extensive (basée sur des principes scientifiques objectifs) de l'affectation des sols, des changements d'affectation des sols et des activités forestières;**

■ **l'inclusion de la mise en valeur des forêts, des terres arables et des pâturages au titre de l'article 3.4 ;**

■ **des règles—notamment des définitions de termes clés comme « reboisement »—qui aident à protéger les forêts et évitent de créer des « incitations pernicieuses » (par exemple l'exploitation de forêts de peuplement mûr) ;**

■ **un système de comptabilité strict** qui tienne compte de l'impact global de la mise en valeur des sols sur les changements dans les stocks de carbone, tant au niveau des émissions que de l'élimination d'émissions, et qui exige des parties qu'elles puissent assurer avec précision le contrôle et la vérification des émissions et de l'élimination d'émissions.

Pour répondre aux préoccupations de certains pays sur les effets d'une comptabilité extensive des gaz à effet de serre sur les objectifs de la première période budgétaire, les États-Unis sont prêts à considérer une « mise en œuvre graduelle », pendant la première période de l'engagement (2008-2012), qui permettrait aux pays signataires de compter uniquement une partie des quantités totales de carbone qu'ils produisent.

Les États-Unis sont convaincus qu'une approche non restrictive sur le plan des puits à carbone fournit une incitation à long terme essentielle pour assurer la protection des réservoirs de carbone existants, l'accélération de l'élimination du carbone et la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à des pratiques de mise en valeur des sols mieux adaptées. Une approche globale et extensive sera également plus facile à con-

trôler et à vérifier qu'une comptabilité restrictive basée sur la pratique et elle éliminera les « fuites » et la double comptabilisation.

Respect des obligations au titre du Protocole

Le Protocole de Kyoto contient de nombreux éléments liés au respect des engagements, tels que des prescriptions très strictes concernant l'établissement de rapports et un processus d'examen par des experts pour évaluer la mise en œuvre du Protocole et identifier les cas éventuels de non-respect des engagements. Le Protocole demande également l'élaboration de procédures permettant de déterminer les cas de non-respect des engagements et d'y pourvoir, ainsi que les conséquences d'un tel état de fait. Depuis Kyoto, les parties travaillent à mettre au point un programme efficace d'intervention en cas de non-observation des engagements d'ici la CDP 6.

Les États-Unis apportent inconditionnellement leur appui à un système d'application et de respect des engagements qui soit **transparent, crédible et offre une certitude raisonnable** en termes de conséquences.

Les États-Unis sont également en faveur d'un programme qui intègre des aspects facilitants (pour contribuer à empêcher le non-respect des engagements) mais également des **aspects d'intervention en cas de non-respect des engagements** concernant les objectifs d'émissions, et ce dans le but d'assurer que les parties satisfont bien aux conditions d'admissibilité aux mécanismes de Kyoto.

Finalement, les États-Unis apportent leur appui pour la mise en œuvre de **conséquences ayant force exécutoire pour le dépassement d'objectifs d'émissions**. De telles conséquences devront viser à restaurer (plutôt qu'à punir) et être décidées à l'avance.



Le mécanisme pour un développement propre

À Kyoto, les nations industrialisées et en voie de développement se sont rassemblées pour donner forme à une approche innovatrice et axée sur les forces du marché pour promouvoir le développement durable et assurer la réduction efficace en termes de coûts des émissions de gaz à effet de serre. Le Mécanisme pour un développement propre est une proposition dont chacun sort gagnant : elle permet aux pays industrialisés, ou aux entités privées qu'ils y ont autorisées, de gagner des crédits d'émissions à l'aide de projets qui, en contrepartie, contribuent au développement durable des pays en voie de développement.

Les avantages potentiels du Mécanisme pour un développement propre sont nombreux :

- **Il encouragera le transfert de technologies et de capitaux vers les pays en voie de développement**
- **Il stimulera le développement durable**
- **Il aidera à défrayer les coûts de l'adaptation** (puisque, au titre du Protocole, une part des « fonds provenant d'activités » agréées sera utilisée pour aider les pays à faire face au coût de l'adaptation à l'impact des changements climatiques).

Les États-Unis s'engagent à travailler avec la communauté internationale pour mettre au point des règles opérationnelles de telle sorte que les activités liées au Mécanisme pour un développement propre puissent commencer





dans les plus brefs délais. Au regard des États-Unis, ces règles devront se faire le reflet des principes clés suivants :

- Le Mécanisme devra aider les pays en voie de développement à s'assurer un développement durable
- Il devra être flexible, axé sur les forces du marché, et assurer des réductions efficaces en termes de coût à l'aide d'investissements du secteur public ou privé dans des projets de production d'énergie propre et de séquestration du carbone
- Il devra aider les pays industrialisés à respecter leurs engagements et être basé sur des principes d'efficacité, de transparence et de responsabilité
- Chaque fois que cela sera possible, il devra utiliser les institutions en place pour simplifier et accélérer le processus tout en réduisant au maximum les coûts administratifs.

Participation des pays en voie de développement

Les États-Unis sont convaincus que la CDP doit favoriser l'établissement d'un nouveau dialogue constructif sur les efforts des pays en voie de développement pour faire face aux changements climatiques. Un tel dialogue devra en particulier aborder les façons dont les pays en voie de développement peuvent apporter des réponses au problème des émissions de gaz à effet de serre tout en œuvrant à leur croissance économique.

De nombreux pays en voie de développement ont commencé à faire des progrès impressionnants dans la réduction des gaz à effet de serre bien au-delà du maintien du statu quo de style « les affaires sont les affaires » tout en jouissant d'une solide croissance économique. Quelques pays en voie de développement ont annoncé ou indiqué leur intention d'annoncer des objectifs d'émissions qui pourraient les aider à s'assurer des ressources pour leur développement par l'échange de droits d'émissions et autres.



Les parties au Protocole doivent s'appuyer sur ces progrès et établir des mécanismes permettant aux pays en voie de développement qui limitent volontairement leurs émissions d'en recevoir toutes les récompenses (en terme de technologie et d'investissements) qu'assure la participation au système d'échange de droits d'émissions. Il serait bon que la CDP donne priorité à l'examen des progrès déjà réalisés et à la façon dont les pays développés et ceux en voie de développement peuvent coopérer pour amplifier et renforcer cette tendance encourageante.

Coopération technologique

Pour satisfaire à leurs obligations dans le contexte de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les États-Unis mettent en œuvre une variété d'activités de coopération technologique conçues pour favoriser le transfert de technologies, ne nuisant pas au climat, aux pays en voie de développement et en transition dans le monde entier. Au regard des États-Unis, la coopération technologique va beaucoup plus loin que la simple vente ou le simple transfert de matériel. Pour réussir, un programme de transfert technologique exige le développement des conditions et des capacités qui permettront son utilisation dans un pays et un apport continu de technologies et d'expertise.

Le secteur privé étant la source de la plupart des technologies ne nuisant pas au climat et le véhicule de leur transfert, les activités de coopération technologique américaines intègrent souvent des associations secteur public / secteur privé qui engagent directement le secteur privé à accélérer le développement de marchés en écartant les barrières à l'investissement et en facilitant le déploiement commercial de technologies. Certaines de ces activités se concentrent spécifiquement sur les réformes stratégiques, le renforcement des institutions, la mise en valeur du potentiel des ressources humaines, la dissémination d'informations, les évaluations technologiques, ainsi que la démon-

stration de technologies et les travaux de recherches.

Conclusion

Les États-Unis sont résolus à faire leur part pour protéger le climat et transmettre un monde où il fait bon vivre à nos enfants et petits-enfants. La société américaine est de plus en plus consciente du fait que le réchauffement planétaire est un problème grave qui exige une prise d'action sérieuse. Plus important encore, des actions spécifiques de la part des citoyens, des entreprises et des administrations gouvernementales donnent des résultats tangibles. En fait, des informations récentes montrent que l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre a amorcé un ralentissement en dépit du fait que l'économie américaine continue à croître à un taux sans précédent, mesure essentielle des progrès réalisés dans la lutte contre les changements climatiques.

Au niveau international, les États-Unis sont résolus, pour faire face à cet enjeu considérable, à travailler de concert avec les autres nations, dans le cadre du Protocole de Kyoto ainsi qu'indépendamment. L'établissement des règlements et procédures du Protocole de Kyoto est un processus extrêmement complexe. Mais nous nous devons d'aboutir, en nous appuyant sur la science pour nous guider dans nos négociations et en puisant notre force dans notre engagement commun à protéger la Terre pour les générations futures.

Les États-Unis ont pris, pour contribuer à créer le meilleur accord possible, une position solide et proactive en ce qui concerne le Protocole de Kyoto. Cet accord doit être fait d'intégrité au plan écologique comme au plan économique, et doit être équitable pour tous. Les États-Unis sont absolument résolus à faire de cet objectif une réalité.



