

N° 269

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 26 janvier 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée le 9 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992,*

Par M. Jacques GOLLIET,

Senateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillieres, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Micoel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouviere, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 850, 958 et T.A. 145.

Sénat : 264 (1993-1994).

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>A - Une prise de conscience universelle des enjeux de la protection de l'environnement</b> ..	8
<b>1. Prise de conscience juridique : droit de l'environnement et droit à l'environnement</b> .....	8
<b>a. L'émergence d'un droit international de l'environnement</b> ..	8
<i>a1. Principes fondamentaux</i> .....	8
<i>a2. Accords et conventions spécifiques</i> .....	8
<b>b. Le principe du droit à l'environnement</b> .....	9
<b>2. Enjeu du Sommet de la Terre sur le plan des rapports Nord-Sud : le lien entre environnement et développement confirmé</b> ..	10
<b>a. Atteintes à l'environnement liées à la pauvreté et au sous-développement</b> .....	10
<b>b. Le souci de concilier développement et environnement</b> ....	10
<b>c. L'apport du Sommet de Rio : la recherche d'un équilibre entre environnement et développement</b> .....	11
<b>B - Un texte de compromis à la portée essentiellement symbolique</b> .....	12
<b>1. Un accord par essence peu contraignant</b> .....	12
<b>a. Objectif</b> .....	12
<b>b. Engagements souscrits par les Parties</b> .....	12
<i>b1. Pays développés</i> .....	13
<i>b2. Pays figurant à l'annexe II</i> .....	13
<i>b3. Pays figurant à l'annexe I</i> .....	13
<i>b4. Engagements souscrits par l'ensemble des Parties</i> .....	14
<b>c. Aspects institutionnels</b> .....	14
<i>c1. La Conférence des Parties</i> .....	14
<i>c2. Le secrétariat</i> .....	15
<i>c3. L'organe subsidiaire de mise en oeuvre</i> .....	15
<b>d. Aspects financiers</b> .....	15
<b>e. Stipulations finales</b> .....	17
<i>e1. Modalités de règlement des différends</i> .....	17
<i>e2. Procédure relative à l'adoption d'amendements</i> .....	17
<i>e3. L'entrée en vigueur de la convention climat</i> .....	17

	<b>Pages</b>
	-
<b>2. Un bilan en semi-teinte</b> .....	<b>17</b>
<b>a. L'interprétation "éco-pessimiste"</b> .....	<b>17</b>
<i>a1. Caractère peu contraignant de l'engagement souscrit par les pays développés en matière d'émission de gaz à effet de serre</i> .....	<b>17</b>
<i>a2. L'insuffisance des financements</i> .....	<b>18</b>
<i>a3. Les lacunes de la convention climat</i> .....	<b>19</b>
<b>b. L'interprétation "éco-optimiste"</b> .....	<b>20</b>
<i>b1. L'"esprit de Rio"</i> .....	<b>20</b>
<i>b2. La relance du dialogue Nord-Sud sur des bases nouvelles</i> .....	<b>20</b>
 <b>C - L'engagement de la France sur le front de la lutte contre l'effet de serre</b> .....	 <b>20</b>
<b>1. Le dynamisme de la "diplomatie verte" française</b> .....	<b>21</b>
<b>2. Premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre</b> .....	<b>21</b>
<b>a. L'indispensable cohérence internationale</b> .....	<b>22</b>
<b>b. L'effort déjà mis en oeuvre par la France pour réduire les émissions de gaz à effet de serre</b> .....	<b>22</b>
<i>b1. La politique d'économie d'énergie menée en France depuis le premier choc pétrolier</i> .....	<b>22</b>
<i>b2. Mesures destinées à réduire les émissions de méthane</i> ..	<b>24</b>
<i>b3. L'interdiction en France de la production et de la consommation de CFC</i> .....	<b>24</b>
<i>b4. Mesures relatives à la réduction des émissions de protoxydes d'azote</i> .....	<b>24</b>
 <b>CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR</b> .....	 <b>25</b>
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 <b>25</b>
 <b>Projet de loi</b> .....	 <b>26</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée le 9 mai 1992 à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio, et signée par la France le 13 juin 1992.**

**. Rappelons, à l'occasion de ce propos liminaire, que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), plus spectaculairement appelée Sommet de la Terre, qui s'est tenue au Brésil du 3 au 14 juin 1992, a constitué un gigantesque événement écologique, économique et politique. Quelque 128 chefs d'Etat et de gouvernement y ont siégé, 178 pays y ont été représentés. Le nombre de participants s'est élevé à 40 000, dont 2000 journalistes accrédités. Un forum parallèle a rassemblé 1 200 organisations non gouvernementales.**

**Les cinq documents (deux conventions, deux déclarations et un programme d'action) approuvés à l'occasion de la CNUED sont d'inégale valeur juridique.**

**La présente convention, qui concerne les changements climatiques, tend principalement à limiter les émissions de gaz à effet de serre en réduisant les pollutions atmosphériques susceptibles de conduire, à un terme indéterminé, à un réchauffement du climat.**

**L'autre convention conclue lors du Sommet de la Terre, et dont le Parlement sera saisi au cours de la session de printemps, porte sur la biodiversité. Les Parties s'engagent à protéger la flore et la faune de leur territoire, et stipulent que les Etats abritant les espèces protégées doivent être aidés, le cas échéant, par des transferts de technologie ou des transferts financiers, à les préserver.**

La déclaration sur les forêts constitue une déclaration d'intention sur la nécessité de préserver les forêts tropicales et boréales, présentées comme des ressources naturelles.

La deuxième déclaration, présentée comme une "Charte de la Terre", développe les 27 principes destinés à "poser les bases d'un partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre", et "invite les Etats et les peuples à coopérer (...) à l'application des principes formulés (...) de façon à réaliser un *développement durable*(1).

L'"Agenda 21" (21 pour XXI<sup>e</sup> siècle), ambitieux document de 800 pages, constitue un programme d'actions à entreprendre à l'échéance de la fin du siècle pour permettre le *développement durable*, qu'il s'agisse de la lutte contre le déboisement, de la modification des modes de consommation, de l'éducation des femmes ou de la lutte contre les différentes formes de pollution.

La présente convention s'inscrit donc dans un ensemble de textes, sinon rigoureusement normatifs, du moins destinés à prendre la mesure du défi que représente la sauvegarde de la biosphère.

. En ce qui concerne les fondements scientifiques de la présente convention, bornons-nous à rappeler que l'effet de serre résulterait de l'augmentation de la concentration dans l'atmosphère de constituants qui existent dans la nature (gaz carbonique, oxydes d'azote ...) ou qui n'existaient pas avant d'être produits par certaines activités humaines liées au développement industriel et agricole : il s'agit, entre autres composés organochlorés, des chlorofluorocarbures (CFC). Cette modification anthropique de la composition chimique de l'atmosphère est donc susceptible de modifier le bilan thermique de la planète et pourrait, à terme, conduire à une élévation du niveau des mers, voire à un bouleversement des écosystèmes.

L'étude scientifique des incidences climatiques des gaz à effet de serre remonte à 1827. Dès 1896 étaient analysés les changements climatiques susceptibles de résulter des émissions industrielles de gaz. En 1965, dans un rapport du Comité consultatif de la recherche scientifique de la Maison Blanche, l'accumulation de gaz carbonique était présentée pour la première fois comme un problème national aux Etats-Unis. En 1990, on jugeait possible une élévation du niveau des mers comprise entre 20 et 70 centimètres pour l'an 2070.

(1) Daniel Colard, "Après le premier sommet de la Terre : bilan et enseignements". Défense nationale, octobre 1992.

Par ailleurs, on sait que l'augmentation de la charge en chlore et en oxydes d'azote de la haute atmosphère diminue l'épaisseur de la couche d'ozone, qui nous protège d'un rayonnement solaire ultra-violet suffisamment intense pour détruire la vie animale et végétale.

Le lien entre les émissions des chlorofluorocarbures et la destruction de la couche d'ozone au-dessus du pôle Sud ne semble pas remis en cause par la communauté scientifique internationale. En revanche, si la mise en oeuvre de mesures destinées à prévenir l'effet de serre fait l'objet d'un consensus, eu égard à la gravité probable du phénomène, on ne saurait toutefois considérer les phénomènes de sécheresse observés pendant les années 1970 et 1980 comme les premières manifestations de l'effet de serre. Le fait que les températures aient augmenté au cours des 150 dernières années ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune certitude. La prudence s'impose d'autant plus que la hausse constatée, se limitant à 1°C, n'excède pas la variabilité naturelle d'une année à l'autre.

\*

\* \*

Le Sommet de Rio a été le couronnement d'une prise de conscience universelle sur les enjeux de la protection de l'environnement en matière juridique et sur le plan des rapports Nord-Sud.

Avant de commenter le contenu et la portée de la convention climat, et d'évaluer l'incidence de celle-ci sur le plan interne, votre rapporteur montrera que cette convention -comme, d'ailleurs, la convention sur la biodiversité- constitue l'aboutissement d'une prise de conscience universelle des enjeux de la protection de l'environnement.

## **A - UNE PRISE DE CONSCIENCE UNIVERSELLE DES ENJEUX DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

### **1°) Prise de conscience juridique : droit de l'environnement et droit à l'environnement**

**a. L'émergence d'un droit international de l'environnement a, depuis le début des années 1970, traduit le souci de la communauté internationale de traduire par des engagements plus ou moins précis et plus ou moins contraignants la nécessité de limiter les atteintes à l'environnement.**

**a1. Parmi les principes fondamentaux reconnus par le droit international, la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, faite à Stockholm le 16 juin 1972, a constitué un texte fondateur en reconnaissant que :**

**- "Les ressources naturelles du globe (...) doivent être préservées dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive" (principe 2),**

**- "L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages" (principe 4),**

**- et que "Les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités (...) telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles" (principe 6).**

**Dans le même esprit, la Charte mondiale de la nature, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982, proclamait la nécessité d'établir des "normes pour les produits et procédés de fabrication risquant d'avoir des effets nuisibles sur la nature", et de mettre en oeuvre "les dispositions juridiques internationales applicables en vue d'assurer la conservation de la nature et la protection de l'environnement".**

**a2. De nombreux accords et conventions spécifiques ont contribué à préciser les contours de la nouvelle "diplomatie verte" :**

- textes relatifs à la mer (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 complétée par divers programmes régionaux -Méditerranée, Pacifique Sud, Afrique orientale, mer Rouge, Sud-Est asiatique ...);
- textes relatifs aux eaux continentales (mesures communautaires, Convention du 3 décembre 1976 relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique ...);
- engagements relatifs à la préservation de la flore et de la faune (Convention de Berne du 19 septembre 1979 sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, mesures communautaires);
- en ce qui concerne le renforcement de la sûreté nucléaire, mentionnons la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, faite sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, le 26 septembre 1986;
- s'agissant de la gestion des déchets, la Convention de Bâle du 22 mars 1990 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets encourage les pays à réduire la quantité et la toxicité des déchets produits, et à gérer ceux-ci d'une façon favorable à l'environnement.

La communauté internationale a adopté un nombre considérable d'accords et de traités relatifs à la conservation de la nature et à la lutte contre les diverses formes de pollution, puisqu'on dénombre plus de 1 000 traités bilatéraux, plus de 300 multilatéraux et plus de 200 textes élaborés par les organisations inter-gouvernementales et portant sur la protection de l'environnement. Les réglementations communautaires concernent en outre, entre autres sujets, la protection contre les accidents industriels et le contrôle des substances chimiques.

b. Le principe du droit à l'environnement a été reconnu par la déclaration de Stockholm de juin 1972, qui proclamait le désir fondamental de l'homme à la "liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être".

En contrepartie était affirmé le "devoir solennel" de chacun de "protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures".

\*  
\* \*

Les engagements souscrits à Rio en juin 1992 en matière de protection de l'environnement s'inscrivent donc dans une tendance internationale récente. La CNUED apparaît donc comme le couronnement logique d'un processus commencé (vingt ans auparavant) dans la capitale suédoise ; Rio de Janeiro ne serait-il que le prolongement de Stockholm (1) ?

## **2°) Enjeu du Sommet de la Terre sur le plan des rapports Nord-Sud : le lien entre environnement et développement confirmé**

**a. Les atteintes à l'environnement liées à la pauvreté et au sous-développement (ou au "mal développement") ne sont plus à démontrer. Mentionnons les incidences de la surexploitation de la forêt amazonienne et, de manière générale, de pratiques culturelles peu soucieuses de ménager l'équilibre des sols, et rappelons les menaces résultant, pour les écosystèmes, des mégapoles du Tiers-Monde (Le Caire, Mexico, Calcutta ...). Selon l'Organisation mondiale de la santé, 40% de la population du globe souffre de manque d'eau potable : quelque 3 millions d'enfants meurent chaque année de maladies dysentériques (2). On dénombrerait, selon les mêmes sources, 40 millions de décès annuels (Nord et Sud confondus) dus à des maladies liées à l'environnement.**

Les atteintes à l'environnement ne sont donc pas le monopole des pays développés, même si les arguments régulièrement invoqués par les responsables du Tiers-Monde se réfèrent, sur ce point, aux responsabilités (historiques ou présentes) du Nord, et même si les tentatives des pays développés pour faire valoir des techniques d'exploitation respectueuses et économes en ressources naturelles échouent régulièrement au nom de la souveraineté et de la non-ingérence. Enfin, le Nord est-il prêt à mettre à la disposition des pays en développement les technologies "douces", moins polluantes, mais plus coûteuses ?

**b. Le souci de concilier développement et environnement est apparu dès la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement du 16 juin 1972. Le principe 9 stipulait, en effet, que "Les déficiences de l'environnement**

(1) Daniel Colard ; *"Avant le premier sommet de la Terre"*, Défense nationale, juin 1992.

(2) Daniel Colard, op. cit.

imputables à des conditions de sous-développement et à des catastrophes naturelles posent des problèmes graves, et le meilleur moyen d'y remédier est d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle ...". Le principe 11 précisait que "Les politiques nationales d'environnement devaient renforcer le potentiel de progrès actuel et futur des pays en voie de développement..."

Plus récemment, la Convention de Lomé du 15 décembre 1989 se réfère à la "gestion rationnelle des ressources naturelles" des pays ACP partenaires de la Communauté (art. 6). L'article 34 reconnaît les menaces que fait peser sur l'existence des pays ACP la "dégradation rapide de leur environnement, qui contrecarre tout effort de développement et, en particulier, les objectifs prioritaires d'autosuffisance et de sécurité alimentaires". L'article 36 intègre la protection de l'environnement et des ressources naturelles des pays ACP dans une "démarche globale incluant la dimension sociale et culturelle". L'article 37 prévoit la mise en oeuvre d'"instruments de coopération adaptés à cette problématique".

### **c. L'apport du Sommet de Rio : la recherche d'un équilibre entre environnement et développement**

Selon le secrétaire général de la Conférence de Rio, l'objet principal du Sommet était de "jeter les bases d'une association mondiale entre les pays en développement et les pays industrialisés, reposant sur des besoins mutuels et des intérêts communs, pour assurer l'avenir de la planète". La volonté de concilier économie et écologie, développement et environnement, se heurte néanmoins à un grave dilemme : comment éviter de mettre un frein au progrès économique, tout en s'abstenant de modifier l'environnement et de porter atteinte aux écosystèmes ? Une part importante des débats auxquels a donné lieu le Sommet de la Terre a été consacrée à la problématique d'un développement gratifié par les Anglo-saxons de "sustainable", soit "tolérable", c'est-à-dire socialement équitable, écologiquement viable, et économiquement efficace.

La Déclaration de Rio sur l'environnement, qui énonce les 27 principes destinés à poser les bases d'un partenariat mondial en vue de conserver et de protéger l'environnement, se fonde sur l'idée d'interdépendance entre les peuples et les civilisations. L'appel à la solidarité et à la coopération lancé à Rio constitue donc une novation par rapport aux précédents accords internationaux sur l'environnement, qui se bornaient à encourager les pays développés à

assister le Tiers-Monde en matière de protection de l'environnement, sans se référer explicitement à l'idée d'interdépendances entre Nord et Sud.

## **B - UN TEXTE DE COMPROMIS A LA PORTEE ESSENTIELLEMENT SYMBOLIQUE**

Avant d'évaluer la portée de la convention climat, votre rapporteur présentera une rapide analyse du contenu de ce texte qui représente une première tentative de mettre en place un régime international de contrôle des émissions de gaz à effet de serre.

### **1°) Un accord par essence peu contraignant**

a. L'objectif défini par l'article 2 vise à la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre "à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique", afin de préserver celui-ci "dans l'intérêt des générations présentes et futures" (art. 3-1).

b. Les stipulations relatives aux engagements souscrits par les Parties, tout en posant le principe de "responsabilités communes" des unes et des autres (art. 4-1), distinguent les obligations des pays en développement de celles des pays développés. La convention climat établit en outre en annexe deux listes de Parties n'appartenant pas au Tiers-Monde, et faisant l'objet d'obligations à l'égard des pays en développement. La première liste (annexe I) comprend des pays développés et des pays en transition vers une économie de marché (Hongrie, Ukraine, Roumanie, République tchèque, Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Estonie, Biélorussie, Bulgarie, Fédération de Russie). La deuxième liste (annexe II) concerne des pays développés, catégorie à laquelle est assimilée la Turquie. La convention établit donc quatre séries d'obligations : engagements souscrits par les pays développés, par les Parties figurant sur la deuxième liste, par les Parties figurant sur la première liste, et par l'ensembles des Parties à la convention climat.

***b1. Les "pays développés" doivent être "à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes" (art. 3-1), et s'engagent à veiller à éviter que les mesures adoptées par eux "constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce" (art. 3-5). Les mesures de lutte contre l'effet de serre ne doivent pas porter préjudice aux pays en développement "dont l'économie est fortement tributaire des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation des combustibles fossiles et des produits apparentés à forte densité énergétique" (art. 4-10).***

***b2. Les pays figurant à l'annexe II (voir supra) s'engagent à financer les mesures mises en oeuvre par les pays en développement en vue de parvenir à une gestion rationnelle des ressources naturelles et de limiter les émissions de gaz à effet de serre, et à procéder aux transferts de technologie susceptibles d'adapter l'appareil productif des pays en voie de développement à la lutte contre les changements climatiques (art. 4-3 et 4-4).***

**Le cas des pays en développement présentant des particularités naturelles (pays insulaires, à zones arides, pays sujets aux catastrophes naturelles, pays sans littoral...) les rendant particulièrement vulnérables, est prévu à l'article 4-8 comme devant faire l'objet de mesures spécifiques.**

***b3. Les pays figurant à l'annexe I (pays développés et pays en transition vers une économie de marché) s'engagent à limiter les émissions anthropiques de gaz à effet de serre de manière à ramener celles-ci, à l'échéance de l'an 2000, au niveau de 1990 (art. 4-2). Cet engagement est ouvert à des Parties ne figurant pas à l'annexe I, mais notifiant leur intention d'être liées par une telle obligation.***

**Notons que cette stipulation donne satisfaction au souhait exprimé par la Communauté européenne de prévoir des références à un calendrier et à des objectifs quantitatifs précis, alors que les Etats-Unis revendiquaient une approche globale, dénuée de références à des éléments de calendrier.**

***b4. Les engagements souscrits par l'ensemble des Parties concernent :***

- la publication d'inventaires nationaux des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (art. 4-1a) ;

- la mise en oeuvre de programmes nationaux, voire régionaux destinés à atténuer les changements climatiques (art. 4-1-b) ;

- la coopération entre les Parties en matière de recherche scientifique, d'échanges d'informations, de formation et d'information du public (art. 4-1-g-h-i) ;

- la prise en compte des considérations liées aux changements climatiques dans les politiques et actions sociales, économiques et environnementales (art. 4-1-f) ;

**Des stipulations visent de manière spécifique :**

- le soutien par chaque Partie aux efforts menés au niveau international et intergouvernemental en matière de recherche scientifique et technique (art. 5) ;

- l'encouragement aux programmes d'éducation et de sensibilisation du public sur les changements climatiques et leurs effets (art. 6) ;

- la communication d'informations concernant les mesures adoptées par chaque Partie en vue d'appliquer la convention (art. 12) ;

**c. Les aspects institutionnels de la convention climat concernent la création d'une Conférence des Parties, d'un secrétariat, d'un Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique et d'un Organe subsidiaire de mise en oeuvre.**

***c1. La Conférence des Parties (art. 7) est l'organe suprême de la convention climat. Elle "prend les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention".***

**Celle-ci est conçue de manière dynamique, puisqu'il est prévu que la Conférence fasse "régulièrement le point de l'application de la convention, de l'expérience acquise lors de son application et de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques."**

Entre autres prérogatives de la Conférence, mentionnons le pouvoir :

- de faciliter les échanges d'informations entre les Parties sur les mesures adoptées en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre ;

- de faciliter l'élaboration de méthodes homogènes en vue d'inventorier les émissions de gaz à effet de serre ;

- d'évaluer l'application de la convention par les Parties ;

- de mobiliser les ressources financières destinées à faciliter l'application de la convention par les pays en développement.

*c2. Le secrétariat* (art. 8) a pour fonctions notamment l'organisation des sessions de la Conférence des Parties et la coordination avec les secrétariats des autres organes internationaux susceptibles d'être sollicités en vue de l'application de la convention climat.

*c3. L'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique* (art. 9) est chargé de fournir à la Conférence des Parties des consultations sur les aspects scientifiques et technologiques de la Convention. Ses membres sont recrutés pour leurs compétences. Cet organe fait le point notamment des connaissances scientifiques relatives aux changements climatiques et des incidences scientifiques des mesures prises en application de la convention.

*c4. L'organe subsidiaire de mise en oeuvre* (art. 10), composé de représentants des gouvernements experts dans le domaine des changements climatiques, est chargé d'évaluer l'application effective de la convention à partir des informations communiquées à la Conférence par les Parties.

Observons néanmoins que l'articulation institutionnelle qui résultera de l'application de la présente convention n'est pas définitivement arrêtée par celle-ci, et que diverses évolutions restent, à ce jour, ouvertes.

**d. Le mécanisme financier mis en place par la convention climat (art. 11) relève de la responsabilité de la Conférence des Parties. La convention climat n'a pas conduit à la mise en place d'un organisme spécifique, puisque le fonctionnement du mécanisme financier est confié à "une ou plusieurs entités internationales". C'est le Fonds pour l'environnement mondial, créé en avril 1991 à l'initiative de la France, qui exercera les fonctions de mécanisme financier jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise par la Conférence des Parties.**

**Le FEM est un guichet de la Banque mondiale, dont il partage le Conseil d'administration. Il compte quelque 36 pays membres, dont la moitié de pays donateurs et la moitié de pays receveurs (pays en développement ou dits "de transition"), qui ont dû acquitter un droit d'entrée de 5 millions de dollars comme garantie de bonne volonté.**

**Les projets ou subventionnés par le FEM sont très diversifiés : protection de la faune marine du Ghana, sauvegarde de la forêt d'altitude du Rwanda, conversion des centrales thermiques polonaises au gaz, protection de la forêt de Bielowicza (située entre la Pologne et la Biélorussie), recherche sur l'utilisation des ordures ménagères et des déchets agricoles dans la production indienne d'électricité.**

**En effet, la vocation du Fonds est de financer les surcoûts liés à des projets de développement permettant d'améliorer la protection de l'environnement global dans les quatre domaines suivants :**

- lutte contre l'effet de serre,**
- protection de la biodiversité,**
- protection des eaux internationales,**
- protection de la couche d'ozone.**

**Le mécanisme visé par l'article 11 finance par des dons ou des ressources attribués à conditions de faveur les actions mises en oeuvre par les Parties bénéficiaires en vue de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre.**

### **e. Stipulations finales**

*e1. Les modalités de règlement des différends (art. 14)* se réfèrent, de manière classique, à l'intervention de la Cour internationale de Justice, à l'arbitrage et à la conciliation entre les Parties (la Conférence devra préciser les procédures d'arbitrage et de conciliation retenues).

*e2. L'adoption d'amendements (art. 15)* à la convention est de la compétence de la Conférence des Parties, et relève de la majorité des trois quarts des Parties présentes et votantes.

*e3. L'entrée en vigueur* de la convention est prévue pour le 90e jour suivant la date du dépôt du 50e instrument de ratification. C'est ainsi que la convention climat entrera en vigueur le 21 mars 1994, le 50e instrument de ratification ayant été déposé le 21 décembre 1993. La première conférence des Parties se tiendra à Berlin en avril 1995, un an après l'entrée en vigueur de la convention, conformément au délai maximal stipulé par l'article 7-4.

L'entrée en vigueur de la convention à l'égard de chaque Etat ou organisation régionale qui adhère postérieurement au dépôt du 50e instrument de ratification, est prévue le 90e jour suivant la date du dépôt par ledit Etat ou ladite organisation de son instrument de ratification.

### **2°) Un bilan en demi-teinte**

"Succès de carnaval" ou "échec dramatique" (1) de la diplomatie verte ? L'apport de la Conférence de Rio et, plus particulièrement, de la convention climat, est évalué de manière différente par les "éco-pessimistes" et par les "éco-optimistes".

(1) Expressions empruntées à Daniel Colard, "Avant le premier sommet de la Terre", Défense nationale, juin 1992.

**a. L'interprétation "éco-pessimiste" s'appuie sur la caractère insuffisamment contraignant de la convention climat, sur l'insuffisance des financements ainsi que sur des lacunes regrettables.**

*a1. L'engagement souscrit par les pays développés en vertu de l'article 4-2-a concerne l'adoption de mesures destinées à limiter les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Mais la stabilisation de ces émissions au niveau atteint en 1990, à l'échéance de l'an 2000, ne fait néanmoins pas l'objet d'une obligation de résultat : les Parties se bornent à "favoriser le progrès dans ce sens".*

Enfin, en se référant au niveau des émissions de gaz à effet de serre propre à l'année 1990, la convention impose aux pays développés des obligations plus ou moins contraignantes selon le niveau d'émission atteint à cette date. Ainsi la France, qui a réduit ses émissions de CO<sub>2</sub> par habitant plus qu'aucun autre Etat membre de la Communauté entre 1980 et 1990 (- 26,5 % contre une moyenne européenne de 19,3 %), est-elle confrontée à des exigences beaucoup plus rigoureuses que l'Allemagne, qui les a réduites de 11,43 %, ou que la Grèce, qui les a accrues de 51,72 %.

*a2. L'insuffisance des financements prévus en matière de lutte contre l'effet de serre nuit à la crédibilité du dispositif mis en place par la convention climat.*

Précisons, en effet, que le Fonds pour l'environnement mondial, qui joue le rôle de mécanisme financier de la convention climat, contribue au financement de projets dont la lutte contre l'effet de serre n'est qu'un aspect.

Aucun fond spécifique n'a donc été mis en place en vue de limiter les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Le suivi des programmes mis en oeuvre à cet égard est donc subordonné aux priorités susceptibles d'intervenir dans d'autres domaines de la protection internationale de l'environnement, puisque les ressources du FEM sont définies de manière globale, aucune des différentes catégories d'intervention ne faisant l'objet de financements spécifiques.

Enfin, il importe de souligner que le FEM a été doté, pour la période 1991-1994, d'1,2 milliard de dollars (800 millions en fonds multilatéral et 400 en bilatéral). Après reconstitution des ressources, 2 milliards de dollars seraient consacrés au fonds multilatéral pendant la période suivante. Ces montants sont à rapporter aux 600 milliards de dollars annuels nécessaires, selon le secrétaire général de

la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, au financement de l'Agenda 21, c'est-à-dire au financement des programmes susceptibles de promouvoir le développement durable. Cette évaluation impliquerait que 70 milliards de dollars de plus qu'actuellement soient consacrés à l'aide publique au développement : cet objectif, qui implique que 0,7 % du PNB des pays développés soit consacré à l'aide au développement, a été qualifié d'utopique par certains pays du Nord, et ne figure pas dans la version finale de l'Agenda 21.

Il est donc probable que l'insuffisance des moyens constitue un frein puissant à la mise en oeuvre de mesures de lutte contre l'effet de serre par les pays en développement. En l'absence d'assistance financière substantielle, ceux-ci seraient d'autant moins en mesure de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre qu'ils revendiquent un droit à la pollution, considéré comme un signe de développement.

*a3. Les lacunes de la convention climat ont trait à :*

**. l'absence de prise en compte des spécificités des besoins des pays de l'Est en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre : victimes d'un mode de production indifférent aux besoins de l'être humain, ces pays sont confrontés aux difficultés que posent le passage à l'économie de marché, et subissent en outre les contraintes et les surcoûts liés à un héritage écologique particulièrement lourd (rappelons que, fait significatif, c'est, dans la plupart de ces pays, à travers la création de mouvements écologistes qu'est née la contestation politique qui a abouti à la chute du communisme) ;**

**. l'absence de prise en compte du facteur démographique dans la gestion des ressources naturelles : l'incidence de la surpopulation de certains continents sur des pratiques culturelles appauvrissant les sols et accélérant la déforestation est désormais bien connue. Selon les projections effectuées par l'ONU, la population mondiale atteindrait 6 milliards d'habitants avant la fin du XXe siècle, 8 milliards vers 2035, et 10 milliards en 2050. Pendant le seul Sommet de la Terre, la population mondiale s'est accrue de 2 millions et demi d'habitants !**

**La mise en oeuvre de politiques démographiques adéquates aurait donc pu figurer parmi les responsabilités confiées aux pays en développement par la convention climat.**

**b. L'interprétation "éco-optimiste" se réfère à l'émergence d'un "esprit de Rio" et d'une nouvelle solidarité entre Nord et Sud.**

*b1. L' "esprit de Rio" salué par M. Boutros-Ghali, secrétaire général de l'ONU, dans son discours introductif, se manifeste par une mobilisation exceptionnelle des gouvernements et des peuples, et par un "changement radical du regard que l'homme porte sur lui-même". Le secrétaire général de l'ONU soulignait ainsi que l'action entreprise à Rio, fondée sur la prise de conscience de la fragilité de notre planète, dépassait de beaucoup l'échelle d'une vie humaine, et s'adressait aux générations futures.*

*b2. La relance du dialogue Nord-Sud sur des bases nouvelles résulte de l'esprit de solidarité et d'universalisme qui est, dans l'idéal, celui de Rio. En dépit des insuffisances soulignées plus haut par votre rapporteur, et qui tiennent essentiellement à des motifs financiers, le Sommet de la Terre peut être considéré comme le point de départ d'une diplomatie de solidarité entre pays développés et pays en développement. Ce sommet a contribué à souligner la dimension écologique de l'ordre international. Au lieu de donner lieu à un "Yalta vert", c'est-à-dire à une césure aggravée entre Nord et Sud pour des raisons écologiques, le Sommet de Rio a été à la fois, selon le secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, "le dernier événement du XXe siècle et le début d'un XXIe siècle plus encourageant".*

## **C - L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE SUR LE FRONT DE LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE**

**Le Sommet de Rio a, non seulement confirmé le rôle d'impulsion et de proposition de la "diplomatie verte" française, mais aussi fourni le point de départ d'une active politique de lutte contre l'effet de serre.**

## **1°) Le dynamisme de la "diplomatie verte" française**

. Définissant la position française au Sommet de la Terre, le Président de la République proposait, le 13 juin 1992, de "mieux cerner la responsabilité des pays du Nord" en matière d'atteintes à l'environnement, et de reconnaître un "devoir d'assistance écologique", inspiré du devoir d'ingérence humanitaire défini par la résolution 688 du Conseil de sécurité sur la question kurde. Les efforts du monde développés doivent "faire comprendre aux peuples du Sud que l'écologie n'est pas un luxe de nantis, et à ceux du Nord qu'il n'est pas de vraie protection de l'environnement sans aide au développement".

. C'est ainsi que, par l'intermédiaire du Chef de l'Etat, la France s'est engagée, lors du Sommet de Rio, à consacrer, avant l'an 2000, 0,7 % de son PNB à l'aide au développement du Tiers-Monde. Le montant de l'aide publique au développement française passera de 38 à 60 milliards de francs (rappelons que le Danemark a déjà porté son effort d'aide à 1 % de son PNB, et a décidé en outre d'affecter 0,5 % de celui-ci aux actions humanitaires et écologiques de portée globale). Par ailleurs, la contribution française au FEM passera à 1,2 milliard de francs (800 millions de francs affectés au fonds multilatéral et 400 millions affectés au fonds bilatéral) au lieu de 1 milliard de francs.

## **2°) Premiers éléments pour un programme français de lutte contre l'effet de serre**

Les mesures destinées, sur le plan interne, à limiter les émissions de gaz à effet de serre relèvent d'un programme interministériel adopté en mars 1993. Elles sont motivées par la gravité possible du réchauffement climatique. En effet, malgré les incertitudes qui pèsent sur l'ampleur du phénomène, on considère que, en reportant indéfiniment les décisions susceptibles de limiter l'effet de serre, on risquerait de se heurter à l'obligation de prendre dans l'urgence des mesures coûteuses et médiocrement efficaces.

### **a. L'indispensable cohérence internationale**

. La France ne se situe actuellement qu'à une première étape du programme de lutte contre l'effet de serre qui sera adopté ultérieurement, en conformité avec les mesures communautaires actuellement à l'étude. En effet, les engagements souscrits en vertu de la convention climat signée à Rio seront exécutés conjointement par l'Union et ses Etats membres, ainsi qu'il ressort de la Déclaration des Douze annexée aux instruments de ratification des membres de la Communauté.

. La concertation internationale sur ce sujet est d'autant plus indispensable que toute distorsion entre les réglementations nationales pourrait se traduire en termes de concurrence entre les entreprises dans le cadre du commerce international. Le coût de la prévention du changement de climat pèserait ainsi, de manière inacceptable, sur les entreprises des pays ayant mis en place les mesures les plus respectueuses de l'environnement.

. L'approche française privilégie donc notamment la création d'une taxe sur le gaz carbonique commune aux membres de l'OCDE. Au sein de l'Union européenne, la France attache une importance particulière aux mesures susceptibles d'être prises en matière de transports et de fiscalité sur les carburants.

. De manière générale, la position défendue par la France privilégie les actions dont le coût est inférieur à 70 écus par tonne de carbone non émis, dans la mesure toutefois où les programmes mis en oeuvre au niveau national par nos partenaires auront un objectif comparable, et où les normes envisagées par la France ne menaceront pas la compétitivité des activités économiques concernées.

### **b. L'effort déjà mis en oeuvre par la France pour réduire les émissions de gaz à effet de serre**

*b1. La politique énergétique menée par la France depuis le premier choc pétrolier constitue une contribution non négligeable à la lutte contre l'effet de serre, à travers la diminution des émissions de gaz carbonique. Cette politique s'est appuyée sur :*

- la définition de réglementations strictes en matière d'économie d'énergie : la réglementation thermique de l'habitat placerait la France au premier plan européen dans ce domaine ;
- l'élaboration d'une fiscalité adaptée : le niveau élevé des taxes sur les carburants a permis de limiter les émissions de gaz carbonique, tandis que de nombreuses incitations fiscales, adoptées entre 1974 et 1990, ont amélioré l'efficacité énergétique, notamment dans les domaines de l'industrie et de l'habitat ;
- la sensibilisation de l'opinion aux économies d'énergie (réduction des consommations moyennes de voitures particulières, amélioration de l'efficacité énergétique de l'appareil de production, réhabilitation thermique des logements ...) a exercé une influence sur les réflexes des consommateurs et sur les choix des industriels ;
- le développement d'un parc nucléaire important, qui permet de réduire les émissions de gaz carbonique.

. Soulignons que ces diverses mesures ont permis à la France de réduire ses émissions de gaz carbonique par habitant entre 1980 et 1990 de - 26,5 %, soit plus qu'aucun autre Etat membre de l'Union européenne, la moyenne nationale communautaire étant de - 19,3 %. Le niveau d'émission de gaz carbonique par habitant était inférieur, en 1990, de 22 % au niveau moyen de la Communauté (de 35 % s'agissant du niveau d'émission par point de PIB). C'est pourquoi la décision communautaire tendant à faire des réductions d'émissions de gaz à effet de serre un objectif commun aux membres de l'Union, annoncé par M. le ministre de l'environnement le 25 janvier 1994 à l'Assemblée nationale, permet de partager équitablement le poids économique de l'effort mis en oeuvre, sur le plan écologique, par chacun des Douze.

Les émissions de gaz carbonique par la France ont néanmoins recommencé à croître depuis le minimum atteint en 1987. L'augmentation s'élèverait à 7 % entre 1987 et 1992. Cette évolution s'explique par :

- la réduction des prix de l'énergie fossile depuis 1986,
- la baisse de l'effort conduit en matière de sensibilisation du public depuis le contre-choc pétrolier,
- la diminution de la fiscalité française sur les usagers de la route, rapprochée de la moyenne communautaire.

***b2. Les mesures destinées à réduire les émissions de méthane ne sont encore qu'à l'étude, eu égard à l'incertitude relative aux émissions de méthane. Celles-ci seraient imputables notamment au brûlage des chaumes, au stockage des déjections d'élevage, aux incendies de forêts et aux décharges de déchets.***

**Le remplacement de la mise en décharge par l'incinération, le compostage et le recyclage des déchets, décidé par la loi du 2 février 1992, contribuera certainement à limiter nos émissions de méthane.**

***b3. L'interdiction en France de la production et de la consommation de CFC (chlorofluorocarbures, gaz probablement responsable de la dégradation de l'ozone) à partir du 1er janvier 1995, s'inscrit également dans la lutte contre l'effet de serre. C'est ainsi que la consommation de certains substituts aux CFC pourrait faire l'objet d'un plafonnement dès 1996, et être progressivement réduite à partir de 2004.***

***b4. Les émissions de protoxyde d'azote, gaz à effet de serre direct bien que mal connu, fait l'objet de mesures de réduction dans les secteurs de l'industrie, des transports et de l'agriculture.***

**S'agissant des transports, l'aggravation des normes d'émission est acquise pour les poids lourds et les véhicules légers, en deux étapes (1993 et 1996). L'Institut national de recherche agronomique étudie, par ailleurs, les émissions de protoxyde d'azote liées aux activités agricoles (utilisation d'engrais, stockage de lisiers ...).**

**Les engagements souscrits par la France en matière d'effet de serre dans le cadre de la convention climat s'intègrent donc dans un ensemble de mesures et de normes qui étaient pour certaines déjà appliquées ou envisagées dès avant la participation française au Sommet de Rio.**

\*

\* \*

## **Conclusions du rapporteur**

Compte tenu de l'enjeu que constitue la diminution des émissions de gaz à effet de serre parmi les différentes actions relatives à la protection de l'environnement, votre rapporteur conclut favorablement à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. En effet, cet accord prend la mesure d'un phénomène écologique susceptible de présenter, à terme, des risques contre lesquels il est préférable de se prémunir, et tire les conséquences de la nécessité absolue que représente la mise en place d'une solidarité internationale en matière de lutte contre l'effet de serre et, de manière générale, de protection de l'environnement.

## **Examen en commission**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 26 janvier 1994. A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Gérard Gaud a souligné l'importance de la prise de conscience universelle de la nécessité de la sauvegarde de la biosphère, dont le Sommet de Rio a constitué l'occasion. Il a, avec M. Jacques Golliet, rapporteur, déploré l'insuffisance des moyens actuellement disponibles en vue d'assurer le respect des normes de protection de l'environnement mises en oeuvre aux niveaux international et national.

M. Jacques Golliet, rapporteur, est alors, avec MM. Gérard Gaud et Michel Crucis, revenu sur les modalités d'entrée en vigueur de la convention. A la demande de M. Michel Crucis, il a précisé les conditions de la participation des pays est-européens aux processus mis en place par la convention.

Puis MM. Xavier de Villepin, président, et Jacques Golliet, rapporteur, ont commenté l'incidence de l'aide publique au développement sur la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Ils ont également relevé le dynamisme de la "diplomatie verte" française qui s'est manifesté à l'occasion du "Sommet de la terre".

**La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, conclu favorablement à l'adoption du présent projet de loi.**

\*

\* \*

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### **Article unique**

**Est autorisée la ratification de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)**

**(1) Voir le document annexé au projet de loi n° 850**