



N° 2096

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2014

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE LOI, après engagement de la procédure accélérée, *autorisant la **ratification de  
l'amendement au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997** (n° 1880).*

PAR M. ARNAUD LEROY  
Député

---

Voir le numéro : **1880**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN ACCORD DE TRANSITION DANS L'ATTENTE D'UN ENGAGEMENT RENOUVELÉ DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE</b> .....	9
<b>A. GENÈSE DE L'AMENDEMENT AU PROTOCOLE DE KYOTO DU     11 DÉCEMBRE 1997 ADOPTÉ À DOHA EN DÉCEMBRE 2012</b> .....	9
1. De la Conférence-cadre des Nations Unies sur l'environnement et le développement au Protocole de Kyoto, la mise en place graduelle d'engagements de réduction d'émission et de mécanismes de financement .....	9
2. L'amendement adopté à Doha, une passerelle vers un nouvel accord international sur le climat.....	11
<b>B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AMENDEMENT AU     PROTOCOLE DE KYOTO</b> .....	13
1. L'inscription des engagements des parties en matière d'atténuation pour la deuxième période d'engagement.....	13
2. Le renforcement de l'intégrité environnementale du Protocole .....	15
3. Un premier pas vers une révision « adaptative » des objectifs.....	15
<b>II. LA FIN D'UNE MÉTHODE ? QUELQUES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE LA PREMIÈRE PÉRIODE</b> .....	17
<b>A. PRINCIPE DES RESPONSABILITÉS COMMUNES MAIS     DIFFÉRENCIÉES, FAUT-IL RENONCER À LA POLITIQUE DES     ANNEXES ?</b> .....	17
1. Une différenciation par la technique des listes.....	17
2. Un bilan mitigé et qui ne reflète plus la réalité des émissions des GES .....	18
<b>B. LA CONVERGENCE ENCLENCHÉE DES OUTILS DE SUIVI,     NOTIFICATION ET VÉRIFICATION</b> .....	23
1. L'atténuation progressive de la différenciation en matière de vérification et de transparence.....	23
2. Le « pas d'après », une carte à jouer pour les Parlements .....	25

C. DES MÉCANISMES FINANCIERS AUX EFFETS CONTRADICTOIRES ET QUI NE REMPLISSENT PAS ENCORE LES ATTENTES PLACÉES EN EUX.....	25
1. Un marché carbone qui fonctionne de manière dégradée.....	25
2. Un Fonds vert pour le climat dont l'ossature est achevée et qu'il est nécessaire d'abonder.....	28
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	31
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	31
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	43
<i>Article unique</i> : Ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997.....	43
<b>ANNEXES</b> .....	44

## INTRODUCTION

Pour la deuxième fois en quelques mois, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire se saisit pour avis sur un projet de loi de ratification d'un accord international.

Alors que la France sera l'hôte en 2015 de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ;, dite « COP 21 », l'Assemblée nationale a bien évidemment souhaité être pleinement associée à sa préparation.

Les commissions des affaires étrangères, du développement durable et de l'aménagement du territoire et des affaires européennes ont décidé le mois dernier de créer un groupe de travail tripartite sur la préparation de cette conférence <sup>(1)</sup>. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a pour sa part mis en place dès décembre 2013 une mission d'information sur les conséquences géographiques, économiques et sociales du changement climatique concernant la France et sur le suivi de la COP 21 <sup>(2)</sup>, et suit les travaux du forum interparlementaire d'échanges sur les questions d'environnement, Globe International.

Les éléments dévoilés du cinquième rapport du Groupe International sur l'Énergie et le Climat (GIEC) <sup>(3)</sup> soulignent l'urgence à agir et à accroître le niveau d'ambition des promesses de réduction des émissions de GES pour limiter l'augmentation de la température globale à 2 °C. Il faudrait ainsi réduire les émissions mondiales de 40 % à 70 % d'ici 2050 (par rapport à 2010) et atteindre

---

(1) Composée de Mme Elisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères, M. Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, Mme Danielle Auroi, présidente de la commission des affaires européennes, ainsi que de M. Jean-Claude Busine, député (SRC) de la Somme, Mme Marie-Arlette Carlotti, députée (SRC) des Bouches-du-Rhône, M. Patrice Carvalho, député (GDR) de l'Oise, M. Bernard Deflesselles, député (UMP) des Bouches-du-Rhône, Mme Sophie Errante, députée (SRC) de Loire-Atlantique, M. Jean-Jacques Guillet, député (UMP) des Hauts-de-Seine, M. Serge Janquin, député (SRC) du Pas-de-Calais, M. Jacques Krabal, député (RRDPP) de l'Aisne, M. Jérôme Lambert, député (RRDP) de Charente, M. Pierre-Yves Le Borgn', député (SRC) des Français de l'étranger, M. Arnaud Leroy, député (SRC) des Français de l'étranger, M. Jean-Philippe Malle, député (SRC) des Yvelines, M. Noël Mamère, député (Ecolo) de Gironde, M. Bertrand Pancher, député (UDI) de la Meuse, M. Arnaud Richard, député (UDI) des Yvelines, et M. Martial Saddier, député (UMP) de Haute-Savoie.

(2) Composée de M. Martial Saddier, député (UMP) de Haute-Savoie, président ; MM. Denis Baupin, député (Écolo) de Paris, M. Arnaud Leroy, député (SRC) représentant les Français établis hors de France (5e circonscription – Andorre, Espagne, Monaco, Portugal), M. Bertrand Pancher, député (UDI) de la Meuse, vice-présidents ; Mme Sophie Errante, députée (SRC) de Loire-Atlantique, rapporteure ; MM. Patrice Carvalho, député (GDR) de l'Oise, Jean-Yves Caultet, député (SRC) de l'Yonne, Jean-Paul Chanteguet, député (SRC) de l'Indre, Charles-Ange Ginesy, député (UMP) des Alpes-Maritimes, Jacques Krabal, député (RRDP) de l'Aisne, Jean-Marie Sermier, député (UMP) du Jura.

(3) Septembre 2013 « Changements climatiques : Les éléments scientifiques » ; Mars 2014 : « Changements climatiques : Impacts, Adaptation et Vulnérabilité » ; Avril 2014 « Atténuation des changements climatiques » ; À venir en octobre 2014 « Rapport de synthèse ».

une économie quasi neutre en carbone d'ici 2100 pour maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2°.

En avril 2014, « toutes les stations de surveillance de l'hémisphère Nord qui constituent le réseau de la Veille de l'Atmosphère Globale (VAG) de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) ont signalé des concentrations records de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère durant le pic saisonnier, qui intervient au début du printemps boréal, avant que ce gaz ne soit absorbé par la croissance végétale » a annoncé l'Organisation Météorologique Mondiale.

Pour la première fois, les concentrations mensuelles de dioxyde de carbone dans l'atmosphère ont dépassé 400 parties par million (ppm) dans tout l'hémisphère Nord, ce qui nous rapproche dangereusement du seuil fatidique des 450 ppm.

Dans le même temps, signe que votre rapporteur pour avis juge cette fois encourageant, le troisième « *National Climate Assessment* »<sup>(1)</sup> publié le 6 mai dernier, résultat du travail de près de 300 scientifiques et de 13 agences fédérales au cours des quatre dernières années, présente un état des lieux des connaissances sur les impacts du changement climatique aux États-Unis, de façon complète, fiable et transparente.

Il est donc apparu pertinent à la Commission d'évoquer, dans le cadre de ses travaux, l'état des discussions sur le régime international du climat à travers la ratification de l'une des étapes qui concourent à la construction de ce dernier, à savoir l'amendement, adopté lors de la Conférence de Doha en 2012, au Protocole de Kyoto de décembre 1997, dont le présent projet de loi propose la ratification.

À ce jour onze États, dont deux Parties réengagées, ont déjà transmis leurs instruments d'acceptation aux Nations Unies, Monaco (le 27 décembre 2013) et la Norvège (le 14 juin dernier)<sup>(2)</sup>. La proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et à l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (COM (2013) 768 final du 06/11/2013), en cours de discussion, traduit l'engagement de l'Union européenne de faire de même avant le 16 février 2015. Conformément à la pratique courante, une fois achevées leurs procédures de ratification respectives, l'Union européenne et ses États membres déposeront simultanément leurs instruments d'acceptation, afin qu'ils entrent en vigueur simultanément également.

La ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto par les pays qui se sont réengagés dans une deuxième période est un acte politique très attendu par nos partenaires, et est un objectif important pour l'Union européenne et ses États membres. Il importe donc que le processus de ratification par la France soit mené

---

(1) *Rapport national sur le climat*

(2) Bangladesh, Barbade, Chine, Émirats Arabes Unis, Honduras, Kenya, Maurice, États fédérés de Micronésie, Maurice, Norvège, Soudan ([https://unfccc.int/kyoto\\_protocol/doha\\_amendment/items/7362.php](https://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php))

à son terme le plus rapidement possible, et votre rapporteur pour avis invite donc la commission à émettre un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

Mais la coïncidence des dates est à cet égard significative : le même mois, décembre 2011, l'Union européenne s'engageait vers une deuxième période, et le Canada annonçait son retrait du Protocole de Kyoto. C'est pour partie ce grand écart que cet amendement de Doha cherche à « enjamber », et l'ambition qui l'a porté était d'en faire la passerelle pour éviter le vide juridique « post 2012 », permettre la préservation de certains acquis importants du Protocole et assurer la transition vers le nouvel accord global qui doit, pour pouvoir prendre le relais en 2020, être adopté au plus tard en 2015, à Paris.

Si cet avis n'a pas pour ambition une analyse exhaustive de la réalité de la mise en œuvre des décisions passées, qui relève de la commission saisie au fond, votre rapporteur pour avis souhaite partager un certain nombre de questionnements. Ces derniers portent sur :

– les modalités retenues jusqu'à présent pour le régime international du climat, en particulier s'agissant de la conciliation à imaginer entre un accord juridiquement contraignant et l'approche « pledges et review », qui pourrait permettre d'accroître le rôle des législations nationales dans la mise en œuvre de l'objectif de réduction des émissions,

– la traduction du principe de responsabilités communes mais différenciées par un système d'annexes fragilisé par un contexte très évolutif,

– et plus largement, le fondement d'un régime international sur le climat sur le seul multilatéralisme thématique, alors que se pose d'une part la question de l'articulation, voire de la complémentarité entre différents droits internationaux, et, d'autre part, celle des approches sectorielles, qui dépassent le modèle classique de l'action publique par les normes contraignantes. Votre rapporteur pour avis souligne à cet égard que le projet de loi sur la transition énergétique, dont les grandes lignes ont été dévoilées le 18 juin dernier, s'inscrit d'ailleurs dans cette logique, en « *établissant le cadre qui va permettre aux citoyens, aux territoires, aux entreprises et à l'État d'agir ensemble dans la même direction. La stratégie bas-carbone constituera la feuille de route pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement soutenables. Une programmation pluriannuelle de l'énergie établira les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des énergies. La contractualisation sur les objectifs à atteindre donnera la possibilité aux entreprises et aux filières concernées de s'engager avec visibilité.* »



## I. UN ACCORD DE TRANSITION DANS L'ATTENTE D'UN ENGAGEMENT RENOUELÉ DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

### A. GENÈSE DE L'AMENDEMENT AU PROTOCOLE DE KYOTO DU 11 DÉCEMBRE 1997 ADOPTÉ À DOHA EN DÉCEMBRE 2012

#### 1. De la Conférence-cadre des Nations Unies sur l'environnement et le développement au Protocole de Kyoto, la mise en place graduelle d'engagements de réduction d'émission et de mécanismes de financement

La Conférence-cadre des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, marque la première étape de la construction d'un régime international du climat. C'est en effet à cette occasion que la communauté internationale a reconnu formellement, à travers la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) le défi que pose à l'humanité, dans les décennies à venir, le changement climatique, et la nécessité de « *stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ».

Ratifiée aujourd'hui par 196 parties <sup>(1)</sup>, cette Convention-cadre ne contient que des obligations très générales, mais elle opère une distinction entre les parties, réparties en trois groupes (« parties de l'annexe I », « parties de l'annexe II », « parties non annexe I »), auxquels sont rattachés des engagements différents (cf. *infra*), en application du principe de responsabilité commune mais différenciée posée dans la Déclaration de Rio, et constamment réaffirmé depuis, dans son Principe 7 : « *les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.* »

Elle a été complétée par un protocole d'application, le Protocole de Kyoto, adopté en décembre 1997 et entré en vigueur en 2005, qui fixe des objectifs de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre (GES) exclusivement aux pays développés et aux économies en transition à un moment *t*, les années 1990.

Deuxième étape mais premier pas formel de la communauté internationale vers l'adoption d'une trajectoire efficace et crédible d'évolution des émissions mondiales de gaz à effet de serre, le Protocole partage le même objectif que la Convention, de même que ses principes et institutions, mais la renforce de manière significative en engageant les parties de l'annexe I à des objectifs individuels,

---

(1) 195 États, auxquels s'ajoute une organisation économique régionale intégrée, l'Union européenne.

légalement contraignants, de réduction ou de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Ces objectifs individuels sont listés dans l'annexe B du Protocole, et constituent une réduction totale d'émissions de gaz à effet de serre de 5,9 % en moyenne par rapport aux niveaux de 1990 durant la période d'engagement 2008-2012.

<b>Pays</b>	<b>Objectif de réduction (1990 <sup>(1)</sup> - 2008/2012)</b>
EU-15 <sup>(2)</sup> , Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monaco, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suisse	- 8 %
États-Unis <sup>(3)</sup>	- 7 %
Canada <sup>(4)</sup> , Hongrie, Japon, Pologne	- 6 %
Croatie	- 5 %
Nouvelle-Zélande, Fédération de Russie, Ukraine	0
Norvège	+ 1 %
Australie	+ 8 %
Islande	+ 10 %

Source : Annexe B du Protocole de Kyoto

Outre ce « contrat à durée déterminée » des engagements contraignants applicables aux pays dits développés, le Protocole de Kyoto met également en place les premiers mécanismes de flexibilité visant à faciliter l'atteinte par les pays de l'annexe B de leurs engagements en structurant un marché mondial des quotas d'émissions et en favorisant des modes de développement sobres en carbone : la création d'un marché mondial des permis d'émission, la Mise en œuvre conjointe (MOC) et le Mécanisme pour un développement propre (MDP).

(1) Certains pays dont l'économie était en voie de transition en 1997 ont une base de référence différente.

(2) Les 15 États composant l'Union européenne lors de l'adoption du Protocole organisent la répartition entre leurs objectifs individuels de cet objectif global de réduction de 8 %.

(3) Les États-Unis n'ont *in fine* pas ratifié le Protocole.

(4) Le Canada a notifié le 15 décembre 2011 son retrait du Protocole (devenu effectif le 15 décembre 2012).

Le *marché carbone international* s'appuie sur l'allocation d'Unités de quantité attribuées (UQA) aux pays de l'Annexe B : chaque pays de l'Annexe B a reçu en 2008 un nombre d'UQA correspondant à ses objectifs d'émissions entre 2008 et 2012 en vertu du Protocole de Kyoto. Si les émissions réelles d'un pays sont supérieures ou inférieures à son objectif, le pays peut racheter ou revendre des UQA aux autres pays de l'Annexe B. Le Secrétariat de la CCNUCC supervise le fonctionnement du marché via son registre, le Journal international des transactions (ITL pour International transaction Log).

Les projets labellisés *Mise en œuvre conjointe (MOC)* supposent la participation de deux pays de l'Annexe B. Ils ne créent pas de nouveaux crédits mais entraînent le transfert des unités de réduction d'un pays de l'Annexe B vers un autre : pour chaque crédit transféré et ajouté aux quotas du pays récipiendaire, la quantité équivalente de quotas est annulée dans le pays hôte. Ils génèrent des unités de réductions des émissions (URE) correspondant aux réductions d'émissions de GES ; leur quantité précise est certifiée par un vérificateur indépendant. Les projets MOC doivent être approuvés par le pays hôte et enregistrés auprès du Secrétariat de la CCNUCC. Ils permettent de réduire les émissions à moindre coût au sein des pays de l'Annexe B.

S'appuyant sur le même principe que les projets MOC, les projets labellisés *Mécanisme pour un développement propre (MDP)* engagent des pays hors Annexe B donc sans objectifs contraignants B. Leur financement doit être assuré par un pays de l'Annexe B, ou un porteur de projet basé dans un pays de l'Annexe B. Une fois le projet approuvé et enregistré auprès du Secrétariat de la CCNUCC et les réductions d'émissions vérifiées par une entité indépendante, les participants aux projets MDP reçoivent la quantité correspondante d'unités de réduction certifiée des émissions (URCE, ou CER pour Certified Emissions Reductions). Les pays non Annexe B n'ayant pas de plafond d'UQA, les crédits MDP sont créés *ex-nihilo*. Les projets MDP ont pour objectif de promouvoir les investissements de pays industrialisés dans des pays en développement et d'encourager le transfert de technologies faiblement émettrices.

Source : Les marchés du carbone expliqués, Anais Delbosq et Christian de Perthuis, Mission Climat de la Caisse des Dépôts - l'Université Paris-Dauphine - Bureau du Pacte Mondial de l'ONU. Juillet 2009.

## **2. L'amendement adopté à Doha, une passerelle vers un nouvel accord international sur le climat**

Alors que l'adoption d'un accord « post Kyoto » était espérée lors de la conférence des Parties à Copenhague en 2009 (COP 15), c'est au contraire l'approche « *pledge and review* » qui a été privilégiée, avec l'adoption d'objectifs chiffrés volontaires de réduction de la part de tous les grands émetteurs, donc en dehors du cadre défini jusqu'à présent par la CCNUCC.

Même si un certain nombre d'avancées ont été actées lors de la COP 15 (reconnaissance de la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 2 °C, engagements significatifs en matière de financement), il est apparu rapidement que ces objectifs chiffrés dans un cadre juridique volontaire ne permettaient pas d'asseoir de manière irréfutable la crédibilité de la transformation vers une économie bas-carbone.

C'est l'Union européenne, seule à être prête à répondre à l'exigence des pays en développement d'un maintien du Protocole de Kyoto, et donc de la définition d'une deuxième période d'engagement, qui a permis l'adoption d'un

double compromis lors des conférences suivantes de Cancun (2010) et Durban (2011) :

– d’une part, en réinsérant dans le cadre de la Convention les éléments de l’accord de Copenhague et en obtenant le lancement immédiat de négociations pour obtenir un instrument juridique applicable à toutes les parties à la CCNUCC, permettant la mesure et la compatibilité de leurs efforts respectifs en tenant compte d’une manière dynamique du principe de différenciation, et mis en œuvre à partir de 2020, ce qui implique donc une adoption en 2015 au plus tard ;

– d’autre part, en réaffirmant le rôle du Protocole, l’importance d’assurer la continuité des engagements de réduction dans ce cadre et le besoin de commencer sans délai une nouvelle période d’engagement. L’accord de Durban réitère ainsi la nécessité pour les pays développés de réduire leurs émissions de 25 % à 40 % d’ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990 et demande aux pays volontaires de s’engager pour une deuxième période de 5 à 8 ans, finalement portée à 8 ans (soit 2013-2020) lors de la négociation de l’amendement au Protocole proprement dit, conclue à Doha en décembre 2012, avec pour objectif, sur cette période 2013-2020, la réduction de – 18 % des émissions globales de GES.

Si plus de 60 autres pays, dont les États-Unis, l’Inde, l’Afrique du Sud et le Brésil, se sont engagés à prendre des mesures d’atténuation, seules trente-huit parties ont accepté d’entrer dans une deuxième période d’engagements de réduction des émissions juridiquement contraignants (cf. *annexe I*).

Cette proposition d’une deuxième période, conditionnée au lancement immédiat des négociations pour aboutir à un accord global a permis à la fois « d’enjamber » le vide juridique né de l’absence d’un dispositif prêt à prendre le relais dès 2012, en mettant en œuvre une période de transition entre 2013 et 2020 qui permet de préserver certains acquis importants du Protocole, tels que les modalités de mesure et de suivi des émissions des GES ou les instruments de flexibilité, qui ont permis l’émergence d’un marché carbone international (cf. *infra*).

D’un point de vue national, tel qu’il a été adopté, l’amendement de Doha au Protocole de Kyoto est conforme aux positions de notre pays, ainsi que de l’Union européenne, l’engagement pris par l’Union européenne à Doha ayant en effet été défini en fonction des objectifs du Paquet Énergie Climat de 2009<sup>(1)</sup>. Il n’entraîne aucune modification des engagements incombant aux États membres de l’Union européenne en matière de réduction des émissions définies dans ce Paquet Énergie Climat.

---

(1) *Législation adoptée le 23 avril 2009, en particulier la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d’améliorer et d’étendre le système communautaire d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre et la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l’effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu’en 2020.*

Ce compromis comportait également un volet financier, développé en parallèle.

Le Protocole de Kyoto ajoutait en effet aux trois fonds internationaux <sup>(1)</sup> gérés jusqu'alors par le Fonds pour l'environnement mondial (entité financière opérationnelle de la CCNUCC créée en 1998 mais dont les ressources, provenant de contributions volontaires, étaient d'un rapport insuffisant par rapport aux besoins estimés) un nouvel instrument de financement international : le Fonds d'adaptation. Son mode de financement – un prélèvement sur les crédits carbone générés par le MDP – était censé apporter, selon les estimations du Secrétariat de la CCNUCC, de 80 à 300 millions de dollars par an entre 2008 et 2012, et de 100 millions à 5 milliards de dollars par an pour la période 2013-2030 <sup>(2)</sup>, mais, dépendant largement de l'évolution des marchés du carbone, il s'est révélé insuffisant.

En réponse à une demande forte des pays en développement, désireux de trouver des financements concessionnels pour soutenir leur transition vers un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique, des engagements de financement ont été pris par les pays développés, en deux temps ( 30 milliards de dollars débloqués entre 2010 et 2012, puis une montée en puissance jusqu'à 100 milliards de dollars d'ici 2020), et une structure pour les recevoir a été dédiée : le Fonds vert pour le climat (FVC), esquissé par l'Accord de Copenhague en 2009 puis lancé lors de la conférence des Parties à la Convention climat de Cancun en 2010.

## **B. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'AMENDEMENT AU PROTOCOLE DE KYOTO**

L'amendement de Doha fixe les engagements en matière d'atténuation pris par les pays énumérés à l'annexe B du Protocole pour la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Il comporte également plusieurs amendements au texte du Protocole, qui devront être appliqués durant la deuxième période d'engagement et qui, d'une part, doivent permettre la mise en œuvre des nouveaux engagements en matière d'atténuation, et, d'autre part, modifient des obligations de fond.

### **1. L'inscription des engagements des parties en matière d'atténuation pour la deuxième période d'engagement**

Le *point A de l'article 1<sup>er</sup>* de l'amendement de Doha traduit dans le tableau de l'annexe B du Protocole de Kyoto l'état actualisé des engagements des parties, avec pour objectif une réduction d'au moins 18 % des émissions de GES sur la

---

(1) *Fonds spécial de priorité stratégique pour l'adaptation (PSA), opérationnel de 2004 à 2008 ; Fonds spécial pour le changement climatique (FSCC) et Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA), tous deux créés en 2001*

(2) *CDC, Étude Climat n° 17 « Financer l'adaptation aux changements climatiques - Ce que prévoit la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », Anita Drouet, avril 2009.*

période 2013-2020 (*point C de l'article A*). Son *point F* explicite la méthode de définition de la quantité attribuée à chacune des parties ayant un engagement pour la période 2013-2020. Son *point J* garantit la faculté donnée aux parties annexe I de la CCNUCC la possibilité d'utiliser les unités générées par les mécanismes de marché du Protocole.

À cet effet, l'amendement de Doha complète le tableau de l'annexe B par une troisième colonne qui porte les engagements juridiquement contraignants en matière d'atténuation pour la deuxième période d'engagement acceptés par trente-huit parties, sous forme d'engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie (ECLRE). Y figurent notamment quatre États qui jusqu'à présent n'avaient pas d'objectif contraignant : Chypre, Malte, le Kazakhstan et la Biélorussie.

Il distingue, dans une section particulière, les États qui ne sont plus tenus par des engagements contraignants, soit parce que, tout en restant parties au Protocole de Kyoto, ils ne se sont pas fixés d'objectifs à atteindre au titre de la deuxième période (Japon, Nouvelle-Zélande et Fédération de Russie), soit parce qu'ils n'en sont plus partie (Canada).

Il en retire, enfin, les États-Unis, qui n'ont jamais ratifié le Protocole.

Votre rapporteur pour avis souligne que l'Union européenne et ses États membres ont initié, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la mise en œuvre de l'objectif de - 20 % de limitation ou de réduction des émissions inscrit pour la période 2013-2020, de façon conjointe, comme pour la première période d'engagement, selon les modalités définies dans le paquet Énergie Climat adopté en 2009, et que l'Islande et la Croatie y sont associées.

Elle devrait l'atteindre sans difficulté notable. Outre le fait que le dispositif législatif est déjà en place, l'inventaire des GES transmis au secrétariat de la CCNUCC et publié le 3 juin 2014 indique en effet que les émissions de 2012 dans les 28 États membres ont été inférieures de 19,2 % <sup>(1)</sup> par rapport au niveau référence de 1990 <sup>(2)</sup> (compte non tenu des activités liées à l'affectation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie et du recours aux mécanismes de flexibilité), conduisant l'Agence européenne pour l'environnement, se fondant sur les dernières projections des États membres en matière d'émissions de GES et en tablant sur la mise en œuvre des politiques et

---

(1) Contre 18, 4 % en 2011. Agence européenne pour l'environnement, « Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2011 and inventory report 20134 ». Document présenté au secrétariat de la CCNUCC, mai 2013.

(2) Pour la première période d'engagement, les années de référence étaient les suivantes : pour le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>) et le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), tous les États membres ont retenu 1990 comme année de référence, à l'exception de : la Bulgarie — 1988 ; la Hongrie — moyenne des années 1985 à 1987 ; la Slovénie — 1986 ; la Pologne — 1988 ; et la Roumanie — 1989. Pour les gaz fluorés, tous les États membres ont retenu 1995 comme année de référence, à l'exception de : l'Autriche, la France, l'Italie et la Slovaquie — 1990 ; et la Roumanie — 1989.

des mesures actuellement en place, à pronostiquer que l'objectif fixé pour la deuxième période d'engagement était à portée <sup>(1)</sup>.

## **2. Le renforcement de l'intégrité environnementale du Protocole**

L'amendement de Doha inclut en premier lieu dans la liste de l'annexe A du Protocole un nouveau gaz, le trifluorure d'azote (NF<sub>3</sub>), à très fort potentiel de réchauffement planétaire (une tonne de NF<sub>3</sub> émise dans l'atmosphère équivaut à 17 000 tonnes de CO<sub>2</sub>), dont les émissions, bien qu'encore très faibles, sont en augmentation, l'année de référence étant laissée, au choix des parties, entre 1995 et 2000 (*points B et C de l'article 1<sup>er</sup>*).

Il convient d'y rajouter la règle de mise en œuvre, révisée à la Conférence de Durban, qui oblige les parties de l'annexe B à comptabiliser les émissions et absorptions liées au boisement, au reboisement et au déboisement, ainsi qu'à la gestion des forêts dans le cadre de leurs engagements pour la deuxième période, et leur offre la possibilité de comptabiliser leurs émissions liées aux activités de gestion des terres cultivées et de gestion des pâturages.

## **3. Un premier pas vers une révision « adaptative » des objectifs**

L'amendement de Doha met en place un ajustement automatique de l'objectif d'une partie afin de garantir que les engagements de deuxième période pris par les parties seront au minimum aussi ambitieux que la moyenne de leurs émissions sur la période 2008-2010. Le nouvel article 3 *ter* du Protocole de Kyoto organise ainsi l'annulation d'unités de quantité attribuées en cas de dépassement de cette moyenne (*point G de l'article 1<sup>er</sup>*).

Il simplifie en parallèle la procédure de relèvement du niveau d'ambition d'une partie au cours d'une période d'engagement.

L'ajustement « vers le haut » d'une partie inscrite à l'annexe B était en effet jusqu'à présent considéré comme un amendement à l'annexe B du Protocole – et donc nécessitait pour son adoption non seulement le consensus de toutes les parties, mais aussi sa ratification par les trois quarts d'entre elles pour entrer en vigueur. Dorénavant un tel ajustement sera considéré comme adopté à moins qu'un nombre supérieur aux trois quarts des parties ne fasse objection à son adoption, et entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier suivant la communication de la partie (*points D et E de l'article 1<sup>er</sup>*).

---

(1) Agence européenne pour l'environnement, « Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2012 and inventory report 2014 ». Document présenté au secrétariat de la CCNUCC, mai 2014.



## **II. LA FIN D'UNE MÉTHODE ? QUELQUES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE LA PREMIÈRE PÉRIODE**

Selon la décision de Durban, l'accord de 2015 sera applicable à tous.

### **A. PRINCIPE DES RESPONSABILITÉS COMMUNES MAIS DIFFÉRENCIÉES, FAUT-IL RENONCER À LA POLITIQUE DES ANNEXES ?**

L'originalité de la CCNUCC, et plus largement du régime international du climat, réside dans le fait de faire reposer les obligations au cœur de l'engagement des États sur le principe de responsabilités communes mais différenciées.

Si la mobilisation de ce principe a permis au régime d'atteindre l'universalité, l'évolution des trajectoires d'émission – et en particulier la forte croissance des émissions des grands émergents – remettent en cause les compromis atteints lors du sommet de Rio en 1992 puis à Kyoto en 1997, alors que, selon la décision de Durban, l'accord de 2015 sera applicable à tous.

#### **1. Une différenciation par la technique des listes**

– Aux termes de la Convention, les 196 parties se répartissent en trois groupes auxquels sont rattachés des engagements différents : les parties visées à l'annexe I, les parties visées à l'annexe II et les parties « non visées à l'annexe I ».

La CCCNUCC distingue d'une part les États membres de l'OCDE et/ou ceux dont l'économie était en voie de transition en 1992 (c'est-à-dire la Fédération de Russie, les États baltes et plusieurs États d'Europe Centrale et orientale), énumérés à l'annexe I, et de l'autre, tous les pays qui ne sont pas visés dans cette annexe. Révisée en 1998, l'annexe I comprend aujourd'hui 41 parties, dont l'Union européenne, contre 154 parties « non visées à l'annexe I », selon la terminologie de la Convention.

Parmi les États listés à l'annexe I, la Convention distingue une catégorie plus restreinte qui comprend 24 parties, dont l'Union européenne, inscrites à l'annexe II, qui ont une obligation spécifique de fournir une assistance financière et de faciliter le transfert de technologie.

– Cette première série d'annexes se double de celles qui structurent le Protocole de Kyoto, lui-même subdivisé entre les « parties visées à l'annexe B », qui liste les objectifs nationaux de réduction des GES, et les autres.

Trente-neuf parties (38 États et l'Union européenne) étaient concernées en 1997, soit celles listées à l'annexe I de la Convention, moins la Biélorussie et la Turquie. Le Canada ayant pris la décision de se retirer du Protocole de Kyoto le

15 décembre 2011<sup>(1)</sup> et les États-Unis ne l'ayant jamais ratifié, seules 37 parties<sup>(2)</sup> (36 États et l'Union européenne) se sont effectivement engagées à contribuer à l'objectif de réduction de 5 % en moyenne de l'émission des GES par rapport au niveau de 1990<sup>(3)</sup>.

Les 38 parties ayant accepté une nouvelle période d'engagement 2013-2020, ne recourent pas exactement celles de l'annexe B « initiale ». L'Union européenne, chef de file dans l'adoption de l'amendement de Doha, n'a en effet été suivie que par l'Australie, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine, tandis que de grands émetteurs tels que la Fédération de Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande n'ont pas souhaité s'engager dans une deuxième période. *A contrario*, la Biélorussie et le Kazakhstan ont pris des engagements de réduction d'émission de GES pour la première fois, dont il n'est toutefois par certain qu'ils les ratifient *in fine* en raison des règles finalement retenues pour le transfert des unités de quantité attribuée (UQA)<sup>(4)</sup> (l'Ukraine se trouve dans une situation similaire)<sup>(5)</sup>.

– Il convient enfin de noter qu'à l'intérieur de ces deux principaux groupes, d'autres distinctions sont opérées : la Convention distingue ainsi, à l'intérieur du groupe des parties non visées à l'annexe I, les pays les moins avancés (PMA) des autres pays en développement – et son article 4 paragraphe 8 fait la liste des pays en développement qui sont particulièrement vulnérables<sup>(6)</sup>.

## 2. Un bilan mitigé et qui ne reflète plus la réalité des émissions des GES

Le système d'inscription des engagements dans une annexe présente pour votre rapporteur pour avis un bilan mitigé.

---

(1) Cette décision a pris effet le 15 décembre 2012.

(2) Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Ukraine.

(3) [https://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](https://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php).

(4) Les unités de quantité attribuée (UQA) peuvent être reportées sans limites de la première à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto par les Parties visées à l'annexe I qui se sont fixé des obligations pour la deuxième période d'engagement, mais cette disposition est assortie de restrictions sur l'utilisation de ces quotas pendant la deuxième période, et de limitations quant au nombre d'unités que d'autres Parties peuvent acquérir.

(5) CDC Climat, *Climate Report n° 44, "Ex post evaluation of the Kyoto Protocol : four key lessons for the 2015 Paris Agreement"*, mai 2014.

(6) Petits pays insulaires, pays ayant des zones côtières de faible élévation, pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêts et des zones sujettes au dépérissement des forêts ; pays ayant des zones sujettes à catastrophes naturelles ; pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification ; pays ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine ; pays ayant des écosystèmes, notamment des écosystèmes montagneux, fragiles ; pays dont l'économie est fortement tributaire soit des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles, soit de la consommation desdits combustibles et produits ; pays sans littoral ; pays de transit.

i) Il souligne bien évidemment en premier lieu **l'absence de ratification par les États-Unis**, pourtant signataires le 12 novembre 1998, mais surtout le **retrait annoncé en décembre 2011 par le Canada et opéré le 15 décembre 2012**, juste avant la fin de sa première période d'engagement, afin de ne pas avoir à répondre du non-respect de ses obligations, qui aurait impliqué un recours aux mécanismes de flexibilité mis en place par le Protocole, consistant à acheter des unités carbone, ce qui, selon le ministre de l'environnement canadien d'alors, M. Peter Kent, « *aurait entraîné la perte de milliers d'emplois ou le transfert de 14 milliards de dollars des contribuables canadiens à d'autres pays, soit 1 600 dollars par famille* ». <sup>(1)</sup>

ii) L'étude publiée par CDC Climat <sup>(2)</sup> le mois dernier dresse un **bilan en demi-teinte** du Protocole.

Elle constate en effet que si les émissions des 36 pays de l'annexe B du Protocole de Kyoto ont diminué de 24 % par rapport à 1990, selon les premières données publiées en avril sur la période d'engagement (2008 – 2012) du Protocole de Kyoto, dépassant de six fois les objectifs (– 4 %) impartis à ces pays, seuls les pays de l'Europe occidentale et orientale ont réussi à la fois à se conformer à leurs engagements et à diminuer leurs émissions sur toute la période considérée (1997–2012).

Les économies en transition non européennes (principalement Russie et Ukraine) ont certes réussi à atteindre leurs objectifs, mais à l'issue d'un parcours heurté (diminution significative de leurs émissions entre 1990 et 1997, en lien avec l'effondrement de l'Union Soviétique ; fortes hausses entre 1997 et 2012).

L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon voient pour leur part une augmentation de leurs émissions hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF), compensées toutefois pour les deux premières par la prise en compte des UTCATF, et, pour le dernier, par l'achat de crédits.

---

(1) *L'envers du retrait du Canada du Protocole de Kyoto*, Audrey Garic, *Chroniques pour une économie sociale et durable*, Blogs Le Monde

(2) CDC Climat, *Climate report n° 44 "Ex post evaluation of the Kyoto protocol : four lessons for the 2015 Paris Agreement"*. Romain Morel et Igor Shislov, Mai 2014

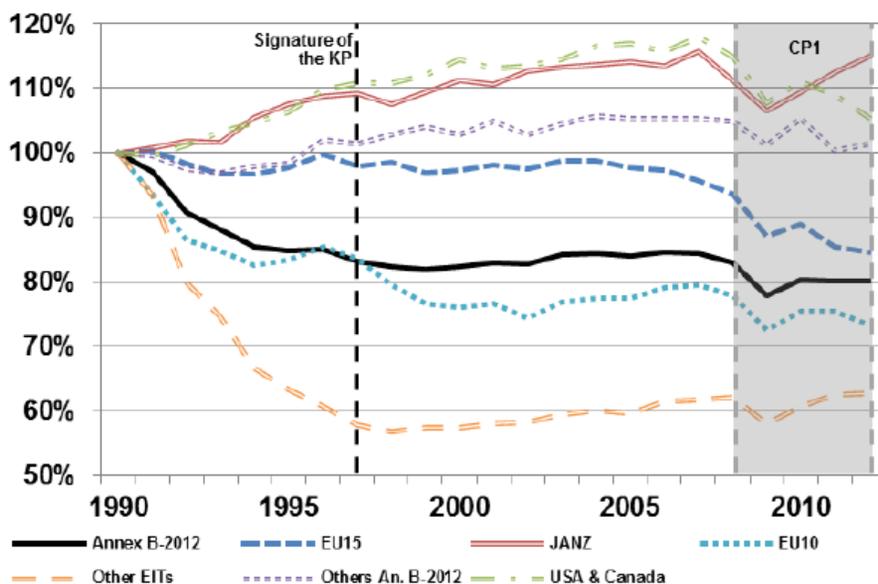
**ENGAGEMENTS DES PAYS DE L'ANNEXE B EN VERTU DU PROTOCOLE DE KYOTO ET  
POSITION PAR RAPPORT À LEUR OBJECTIF KYOTO**

(*) Source :	Objectif d'émissions Kyoto [2008-2012] / année de référence (1990) (%)	Unités de quantité attribuée (UQA) reçues sur la période [2008-2012] (Mt CO <sub>2</sub> )	Évolution des émissions depuis l'année de référence (1990) jusqu'en 2007 (%)	Écart entre les émissions 2007 et l'objectif Kyoto (points de %)	Évolution des émissions entre 2008 et 2012 par rapport à l'année de référence (1990) (%)	Écart entre les émissions 2008-2012 et l'objectif Kyoto (points de %)
<b>EU 15</b>	- 8,0	19 621	- 4,3	3,7	-13,2	5,2
<b>Australie</b>	8,0	2 958	28,8*	20,8	3,2	4,8
<b>Japon</b>	- 6,0	5 928	8,2	14,2	-2,5	-3,5
<b>Nouvelle Zélande</b>	0,0	310	22,1	22,1	-2,7	2,7
<b>Islande</b>	10,0	19	31,8	21,8	10	0,0
<b>Liechtenstein</b>	- 8,0	1	6,1	14,1	2,5	-10,5
<b>Monaco</b>	- 8,0	0	-9,3	1,3	-12,5	4,5
<b>Norvège</b>	1,0	251	10,8	9,8	8,2	-7,2
<b>Suisse</b>	- 8,0	243	- 2,7	5,3	-4,0	-4,0
<b>Bulgarie</b>	- 8,0	610	- 35,6	- 27,6	-53,5	45,5
<b>Croatie</b>	- 5,0	171	- 5,2	- 0,2	-10,9	5,9
<b>République tchèque</b>	- 8,0	984	- 22,5	- 14,5	-30,6	22,6
<b>Estonie</b>	- 8,0	196	- 47,5	- 39,5	-54,2	46,2
<b>Hongrie</b>	- 6,0	542	- 23,5	- 17,5	-43,7	37,7
<b>Lituanie</b>	- 8,0	227	- 49,6	- 41,6	-57,9	49,9
<b>Lettonie</b>	- 8,0	119	-54,7	- 46,7	-61,2	53,2
<b>Pologne</b>	- 6,0	2 648	-11,6	- 5,6	-29,5	23,5
<b>Roumanie</b>	- 8,0	1 280	- 37,3	-29,3	-57,0	49,0
<b>Fédération de Russie</b>	0,0	16 617	-33,9	-33,9	-39,4	36,4
<b>Slovaquie</b>	- 8,0	331	-35,9	-27,9	-37,5	29,5
<b>Slovénie</b>	- 8,0	94	11,6	19,6	-9,7	1,7
<b>Ukraine</b>	0,0	4 604	-52,9	52,9	-57,2	57,2
<b>États-Unis</b>	- 7,0	-	16,8	23,8	9,5	-16,5
<b>Canada</b>	- 6,0	2 792	26,2	32,2	18,5	-24,5

(\*) Calcul réalisé sur la base des émissions 2006, les données 2007 n'étant pas disponibles

Sources : Les marchés du carbone expliqués, Anais Delbosq et Christian de Perthuis, Mission Climat de la Caisse des Dépôts - l'Université Paris-Dauphine - Bureau du Pacte Mondial de l'ONU. Juillet 2009 et Climate report n° 44 "Ex post evaluation of the Kyoto protocol : four lessons for the 2015 Paris Agreement". Romain Morel et Igor Shislov, CDC Climat, mai 2014.

**ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS HORS UTCATF  
(UTILISATION DES TERRES, CHANGEMENTS D’AFFECTATION DES TERRES  
ET FORESTERIE) DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS (BASE 100 = 1990)**



*Note : Annexe B-2012 : pays de l'annexe B version première période, hors États-Unis et Canada ; EU 15 : pays membres de l'Union européenne à 15 ; EU 10 : États membres de l'Union européenne d'Europe centrale et orientale ; JANZ : Japon, Australie, Nouvelle Zélande ; others EITs : Croatie, Russie et Ukraine ; Others An B-2012 : Islande, Liechtenstein, Monaco, Norvège et Suisse.*

*Source : CDC Climat d'après les données CCNUCC et inventaires nationaux, Climate Report n° 44. Ex post evaluation of the Kyoto Protocol : four key lessons for the 2015 Paris Agreement, Romain Morel et Igor Shislov, mai 2014.*

Il convient toutefois de noter, d'une part, que si l'objectif global a pu être atteint, huit des 36 pays ont dû avoir recours aux mécanismes de flexibilité pour se conformer à leurs engagements individuels, et d'autre part, que ce respect des engagements résulte en premier lieu de la tertiarisation des économies des pays considérés, et, dans une moindre mesure, des adaptations apportées à leur *energy mix*.

Dans le même temps, les émissions de GES ont crû de manière globale de 30 % entre 1990 et 2010. Les États-Unis et le Canada, non engagés dans le Protocole, ont par exemple augmenté fortement leurs émissions : + 18,5 % pour le Canada et + 9,5 % pour les États-Unis.

– Enfin et surtout, le Protocole de Kyoto **ne reflète plus la réalité des émissions de GES**.

Il a été conçu pour inscrire les engagements des pays développés qui, lors de sa discussion, représentaient plus de la moitié des émissions mondiales de GES.

La défection des États-Unis a réduit la couverture de la première période d'engagement à 39 % – soit un peu plus d'un tiers seulement – des émissions

mondiales, tandis que la deuxième période d'engagement n'en couvre qu'un peu plus de 15 %.

Les engagements des seuls pays développés ne reflètent plus aujourd'hui ni la réalité des émissions de GES ni l'éventail des situations économiques. Les pays dits émergents et les pays pétroliers contribuent désormais largement à ces dernières. La Chine est ainsi aujourd'hui le premier émetteur mondial ; la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Indonésie émettent plus d'un tiers des GES anthropiques.

Dans le même temps, 32 pays considérés comme des « pays en développement » au sens de la CCNUCC ont d'ores et déjà un PIB par habitant plus élevé que celui des États membres de l'Union européenne qui ont le plus faible PIB par habitant au sein de l'Union, et la probabilité est forte que le nombre de ces pays se soit encore accru d'ici 2020 <sup>(1)</sup>.

La Déclaration de Rio stipule dans son Principe 7 que *« les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »*

Si l'article 4.1 de la Convention fixe des engagements pour toutes les parties et l'article 4.2 fixe des engagements plus exigeants pour les seuls pays développés, l'objectif de la construction du nouvel accord n'est pas le nivellement du système actuel mais la construction de nouvelles marches (l'approche déjà entamée à Copenhague et Cancún) bâties sur celles de la Convention avec convergence des règles pour les pays qui ont des engagements semblables.

Votre rapporteur pour avis juge inévitable de tenir compte de cette nouvelle réalité et de dépasser le modèle dichotomique opposant les pays développés aux pays en développement au profit d'un système reflétant mieux la réalité des pressions exercées par leurs sociétés et les ressources financières dont disposent les États parties à la CCNUCC.

À cet égard, votre rapporteur pour avis souligne, dans la perspective de la COP 21 à Paris, le potentiel du mot « contributions » – un terme perçu comme un choix imposé à Varsovie mais qui pourrait s'avérer une opportunité, en ouvrant vers une palette plus diversifiée.

L'Union européenne avait proposé dans le passé la définition d'un « spectre d'engagements », avec l'idée sous-jacente d'une hiérarchie implicite entre les engagements les plus complets (les « QELRO » des pays développés

---

(1) Communication de la Commission au Parlement européen au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'accord international de 2015 sur le changement climatique, 26 mars 2013.

avec un engagement absolu à l'échelle de l'économie) et les engagements plus faibles (engagements relatifs, actions sectorielles...).

Les contributions étatiques seraient alors des engagements volontaires, qui ne seront pas nécessairement comparables les uns avec les autres, ni sur le plan des échéances, ni sur le plan de la nature des engagements, auxquelles pourrait être associé un effet de cliquet obligeant les pays qui ont déjà fait leur choix dans le passé, notamment les pays développés, à maintenir leurs QELRO.

Dans un tel cadre, les législations nationales se verraient alors conférer un rôle de mise en œuvre subsidiaire des « contributions » prises par les États, donnant aux Parlements un rôle essentiel, à la fois facteur de légitimité et de transparence.

## **B. LA CONVERGENCE ENCLENCHÉE DES OUTILS DE SUIVI, NOTIFICATION ET VÉRIFICATION**

S'il est difficile d'imaginer un accord avec des conséquences contraignantes pour le non-respect des engagements (votre rapporteur pour avis souligne qu'aucun amendement n'a jamais été adopté pour rendre contraignantes les conséquences prévues sous le Protocole de Kyoto), la transparence sur le respect des engagements (ou contributions) des autres pays constitue à coup sûr un facteur important pour encourager la participation – la visibilité mutuelle, l'assurance de ne pas agir seul – et clarifier les actions attendues des parties.

### **1. L'atténuation progressive de la différenciation en matière de vérification et de transparence**

La Conférence de Copenhague a marqué une première inflexion dans la distinction très stricte faite entre les pays de l'annexe I et les autres. Le rapprochement entre les États-Unis et les pays émergents n'a pu se faire qu'aux prix de concessions de part et d'autre, et pour ces derniers, ce sont sur les mesures de vérification et de transparence qu'elles ont portées.

Les actions d'atténuation bénéficiant d'un appui seront « *mesurées, notées et vérifiées au niveau international conformément aux lignes directrices adoptées par la Conférence des parties* ». Quant aux autres mesures, mesurées, notées et vérifiées au niveau national uniquement, elles feront toutefois l'objet d'« *analyses au niveau international selon des lignes directrices internationales clairement définies* »<sup>(1)</sup>. Certes, un contrôle approfondi des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (*NAMA's*) est conditionné à un financement, mais la mention d'un regard sur les mesures non financées représente une réelle concession, même si elle est immédiatement suivie du rappel de la souveraineté nationale.

---

(1) Paragraphe 5 de l'Accord de Copenhague.

La conférence de Varsovie en décembre 2013 a, pour sa part, mis en place un cadre commun et exigeant de transparence pour le secteur forêt, qui s'appliquera, pour la première fois, à des pays hors annexe I.

Ceux des pays en développement souhaitant accéder aux financements climatiques pour la forêt (dont ceux à travers le Fonds vert pour le climat, mais sans doute aussi aux financements bilatéraux et multilatéraux dont les grands donneurs et récipiendaires sont membres de la CCNUCC) devront respecter, en effet, des procédures de MRV (Measured, Reported and Verified) auditées internationalement et proches de celles régissant les inventaires d'émission de gaz à effet de serre des pays développés.

Les actions REDD+ devront ainsi être dûment mesurées, notifiées et vérifiées et les pays bénéficiaires des financements devront présenter des informations actualisées sur la façon dont les clauses de sauvegarde, décidées à la COP de Cancún, ont été respectées. Des informations précises sur les résultats annuels, les actions, les financements reçus et le rapport sur le respect des clauses de sauvegarde seront soumis tous les deux ans par les pays intégrant le mécanisme et alimenteront la plateforme web REDD+ désormais incluse dans le site internet de la CCNUCC (<http://unfccc.int/REDD>).

Il s'agit là d'un précédent dont votre rapporteur pour avis note l'impact possible sur les exigences, actuellement vagues, concernant les NAMA financées internationalement, avec la mise en place, à partir de l'exemple de la forêt, de NAMA sectoriels, aux procédures d'un même niveau d'exigence.

Enfin, les processus de vérification des rapports biennaux des pays ont été améliorés.

Pour les pays de l'annexe I, les nouvelles modalités <sup>(1)</sup> de vérification des rapports biennaux sont un pas supplémentaire, bien que modeste, vers l'homogénéisation du MRV des politiques de réduction des émissions.

Une composante « vérification » a été introduite pour les rapports biennaux actualisés des pays hors annexe I. Il ne s'agit pas d'une avancée aussi forte que les décisions sur la REDD+ parce que les exigences de notification sont trop vagues pour permettre une revue précise et harmonisée. Néanmoins, les pays hors annexe I sont presque mis sur un pied d'égalité vis-à-vis des pays de l'annexe I concernant le MRV des politiques d'atténuation.

---

(1) *Principes méthodologiques concernant les activités liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement*  
<http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbsta/133a02f.pdf>.

## 2. Le « pas d'après », une carte à jouer pour les Parlements

Quel pourrait être le « pas d'après » ?

Le plus facile à atteindre, sans doute, serait un accord des 196 parties sur la mesure, selon des critères identiques, de leurs émissions, selon le modèle REDD+ agréé à Varsovie.

Un accord sur la mesure et l'évaluation, selon des critères normés, de leurs politiques nationales de lutte contre le changement climatique apparaît à votre rapporteur pour avis moins susceptible de recueillir un large assentiment.

Quant à l'option de l'engagement universel à soumettre les politiques nationales à une évaluation internationale, elle est fort peu probable, car on touche là à des questions de souveraineté.

Mais, parce qu'il s'agit bien aussi d'une question de souveraineté, et d'une confiance réciproque, votre rapporteur pour avis note l'intérêt que pourrait avoir dans ce cadre la prise en compte des législations nationales.

*« Au niveau national, une loi sur les énergies propres ouvre la porte aux investissements. Au niveau international, elle ouvre un espace politique pour un accord »,* selon Mme Christiana Figueres, secrétaire exécutive de la CCNUCC <sup>(1)</sup>.

### C. DES MÉCANISMES FINANCIERS AUX EFFETS CONTRADICTOIRES ET QUI NE REMPLISSENT PAS ENCORE LES ATTENTES PLACÉES EN EUX

Les mécanismes financiers mis en place dans le Protocole et en accompagnement de l'amendement de Doha n'ont pas totalement rempli les attentes placées en eux.

#### 1. Un marché carbone qui fonctionne de manière dégradée

Les transactions d'UQA ont été très rares sur une base bilatérale. Trois raisons l'expliquent : le temps de mise au point de nouveaux outils par les pays de l'annexe B pour évaluer leurs émissions futures et définir leurs stratégies de conformité Kyoto ; une conformité des pays de l'Annexe B contrôlée en 2015 seulement ; enfin, un nombre total d'UQA distribuées largement suffisant pour couvrir les besoins en raison du retrait des États-Unis du Protocole (les États-Unis ayant été attendus comme le plus gros acheteur potentiel d'UQA) et du contexte économique, la récession économique engendrant des baisses d'émissions.

C'est particulièrement éclairant pour le système d'échange de quotas d'émissions de GES européens (SCEQE), qui concerne près de 12 000 installations industrielles responsables de la moitié des émissions polluantes de

---

(1) 3<sup>e</sup> édition du rapport sur la législation sur le climat, *Globe International*, 2012.

l'Union. L'excédent de crédits en circulation est évalué à 2 milliards environ, l'équivalent d'une année d'émissions de l'ensemble des installations soumises au Système européen d'échange de quotas.

Le prix du quota est passé de 27 euros la tonne en 2008 à moins de 5 euros début 2014, avant de se redresser à environ 7 euros la tonne aujourd'hui à la suite du gel temporaire d'une partie des quotas d'émissions, décidé en décembre 2013, devant être mis aux enchères d'ici 2020 (mesure qui, votre rapporteur pour avis le souligne, a demandé deux ans de négociations pour parvenir à un compromis entre les États-membres...), c'est-à-dire un prix trop faible pour agir sur le comportement des industriels et les inciter à s'équiper de technologies propres, plus rentable que de devoir payer le coût toujours plus cher des droits à polluer du fait du rationnement progressif des quotas d'émissions mis en circulation.

Victime d'une fraude massive à la TVA liée à ces quotas, le SCEQE pâtit également d'une incertitude significative concernant la rareté des quotas au-delà de 2020. Si la directive EU ETS précise que le nombre de quotas du marché continuera de décliner de 1,74 % par an au-delà de la phase 3 (2013-2020), elle prévoit également une révision du plafond d'émission post 2020 d'ici 2025, qui prendra donc en compte des objectifs climatiques annoncés en janvier mais non encore actés et pour certains contradictoires.

L'exemple de 2009 est éclairant à cet égard. Pour louable qu'il soit, la fixation, dans le même paquet législatif énergie-climat, d'un objectif de réduction des émissions de 20 %, d'amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % et de 20 % d'énergie consommée d'origine non renouvelables a conduit à des anticipations sur un affaiblissement de la demande de quotas et donc la dégradation de la crédibilité du marché <sup>(1)</sup>.

Parallèlement à la présentation de sa proposition de politique climatique pour 2030, la Commission européenne a présenté, le 22 janvier 2014, une proposition de réforme du marché carbone européen, qui comporte deux éléments :

– L'établissement d'une réserve de stabilité du marché à partir de 2021. Une partie (12 %) des allocations en circulation <sup>(2)</sup> serait automatiquement mise en réserve au cours de l'année n-2 ; au-dessous du seuil de 400 millions de quotas en circulation, 100 millions seraient libérés automatiquement de la réserve pour être ajoutés aux quotas mis aux enchères.

– Une gestion automatique du volume annuel de quotas alloués via un durcissement du « facteur de réduction linéaire » du volume annuel de quotas

---

(1) CDC Climat, *Point Climat* n° 12, « Prix du carbone dans l'EU ETS : faut-il intervenir ? », Olivier Sartor, février 2012.

(2) Le volume de quotas disponibles sur le marché est déterminé à partir de l'ensemble des quotas alloués entre 2008 et l'année n, auquel sont retranchés les quotas rendus par les industriels sur la même période pour couvrir leurs émissions de GES.

alloués (1,74 % du volume des quotas proposés au marché depuis 2013, qui serait porté à 2,2 % par an à partir de 2021).

La possibilité donnée aux entreprises d'utiliser les crédits internationaux - dits crédits Kyoto - pour remplir une partie de leurs obligations de réduction d'émission, et dont elles ont largement usé, est un autre exemple d'effet induit négatif.

Sur les deux milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> « non émises » par les industriels au cours de cette période, un milliard provient de projets réalisés dans des pays tiers. Pour l'essentiel, il s'agit de projets MDP, dont les crédits, qui s'échangent à moins de 1 euro la tonne, ont permis aux industriels de remplir leurs obligations à moindre coût, et qui ont dans leur immense majorité profité aux pays émergents et pas aux pays les plus pauvres qui en auraient eu le plus besoin.

L'UE a agi pour résorber ce déséquilibre en limitant le recours aux crédits en provenance des pays les moins avancés. Mais il est difficile d'aller plus loin, le marché européen étant jusqu'à présent le principal débouché pour les MDP.

Votre rapporteur pour avis rappelle que l'instauration d'un prix du CO<sub>2</sub> constitue l'un des instruments permettant de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, en intégrant le coût lié aux émissions de gaz à effet de serre dans le bilan financier des activités qui en sont responsables. Il peut être instauré via tout instrument permettant de valoriser financièrement les réductions d'émissions de CO<sub>2</sub>.

Il peut ainsi s'agir d'une taxation des activités à hauteur des émissions de gaz à effet de serre qu'elles engendrent, ou encore la mise en place d'un marché d'échange de permis d'émissions de gaz à effet de serre (ETS). Un ETS fournit en théorie une plus grande sécurité de l'environnement dans le contrôle de l'ensemble des émissions par rapport à une taxe sur les émissions, qui définit un prix d'émission fixe sans restreindre la quantité de GES émis par les industries.

Or, la Cour des Comptes, a récemment qualifié d'« échec » le fonctionnement du SCEQE dans son rapport sur la mise en œuvre par la France du Paquet Énergie Climat <sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur pour avis souligne que si le choix de faire du marché l'instrument pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES devait être réitéré -, alors il est primordial d'en assurer la crédibilité à long terme, et la meilleure façon d'y parvenir repose à ses yeux dans un engagement contraignant jusqu'en 2030, ce que l'Union Européenne a commencé de faire avec les propositions du nouveau Paquet énergie-climat annoncé en janvier dernier pour

---

(1) Cour des Comptes, Rapport sur la mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat commandé par le Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, 16 janvier 2014.

2030, à même d'encourager la mise en réserve de quotas en anticipation de leur raréfaction future, mais toujours non abouti.

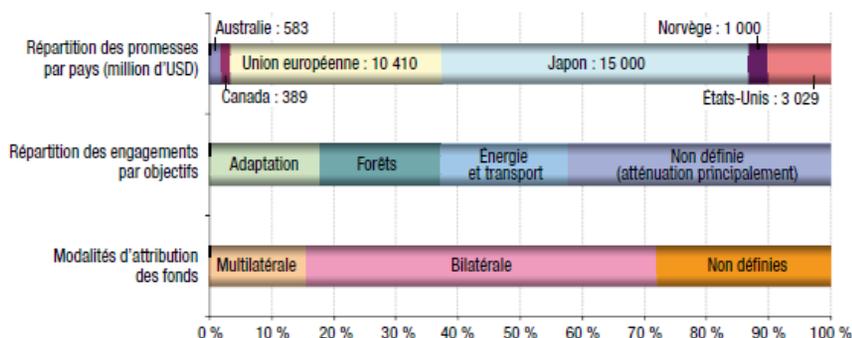
## 2. Un Fonds vert pour le climat dont l'ossature est achevée et qu'il est nécessaire d'abonder

Le Conseil du Fonds vert pour le climat <sup>(1)</sup> (FVC) s'est réuni à sept reprises depuis la nomination de ses membres, ce qui a permis de faire avancer le démarrage du Fonds avec des décisions mettant en place ses fondations organisationnelles et notamment la sélection du pays hôte, la Corée, ainsi que la nomination de la directrice exécutive, Mme Hela Cheikhrouhou.

La dernière réunion du Conseil, le 21 mai dernier à Songdo, a permis de conclure les travaux préalables à la capitalisation initiale du FVC, avec l'adoption de l'ensemble des huit prérequis qui doivent assurer son fonctionnement.

Selon ces nouvelles règles, 50 % des sommes recueillies seront consacrées au financement des politiques d'atténuation et 50 % aux politiques d'adaptation (contre moins de 20 % dans le cadre du « fast start » de 30 milliards), et les pays en développement bénéficieront d'un accès direct au FVC.

### CARACTÉRISTIQUES DU FAST START FINANCE DE COPENHAGUE



Source : Climatsphère CDC Climat n° 20 • 4e trimestre 2010

L'un des enjeux d'ici la COP 20 de Lima, en décembre prochain, est bien la première capitalisation du FVC, enjeu majeur puisqu'elle doit permettre d'accélérer le financement des projets de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux impacts du dérèglement climatique notamment dans les pays les plus vulnérables.

Ce processus de capitalisation fera l'objet de réunions associant tous les contributeurs intéressés, sans montant minimum de participation, y compris du

(1) La création du FVC a été décidée au sommet climat de Copenhague en 2009. Il constitue, aux côtés du Fonds pour l'Environnement Mondial, le mécanisme financier de la Convention climat. Il devrait à terme constituer un acteur essentiel de l'architecture du financement de la lutte contre le changement climatique, tout en contribuant à sa rationalisation.

secteur privé ou de fondations philanthropiques, entre fin juin et fin novembre 2014, avec la possibilité de recevoir d'autres contributions initiales au-delà. La France apportera sa contribution, elle a d'ailleurs pris la décision d'affecter une partie des revenus de sa taxe sur les transactions financières à cet instrument, et appelle ses partenaires à faire de même.

Mais l'ambition affichée est de 100 milliards par an d'ici 2020, dans le contexte budgétaire que nous connaissons et qui n'est pas propre à la France... Or les gouvernements australien et canadien ont d'ores et déjà annoncé ne pas souhaiter participer au financement du FVC (annonce faite lors de la COP 19 à Varsovie), et il est ressorti de la session de négociations techniques de Bonn, les 4 au 14 juin dernier, que le traitement de la finance continuait à demeurer un point sensible.

Les contributions au FVC à ce jour sont sans commune mesure avec l'ambition affichée.

#### CONTRIBUTIONS AU FONDS VERT POUR LE CLIMAT À LA DATE DU 31 MARS 2014

(Milliers de dollars américains)

Pays contributeurs	Promesse de contribution	Contribution confirmée	Fonds reçus
Allemagne	24 330	24 330	24 330
Australie	513	513	513
Danemark	1 261	1 261	1 261
Finlande	648	648	648
France	326	326	326
Indonésie	250	-	-
Italie	690	-	-
Japon	1 500	1 500	1 500
Pays-Bas	286	286	286
Norvège	1 402	1 402	1 402
République de Corée	14 158	3 158	3 158
République tchèque	300	300	300
Suède	3 053	1 511	1 511
Suisse	566	-	-
Royaume Uni	4 930	770	770
<b>Total</b>	<b>54 893</b>		<b>36 685</b>

Source : rapport financier du Fonds vert pour le Climat, réunion de Songdo, République de Corée, mai 2014

Votre rapporteur pour avis rappelle que le financement est un enjeu crucial des négociations climat, et sans doute l'élément clé pour trouver un accord politique entre les différents groupes de pays. Il appelle donc la France et ses partenaires à être exemplaire en la matière. Ce serait un signal extrêmement positif

dans la perspective de l'adoption, à Paris, en 2015, d'un accord universel sur le climat.

Abonder le FVC, et donc respecter la parole donnée, est aussi un moyen de renforcer la confiance réciproque.

\*

\* \*

Parce qu'il s'agit d'une question de souveraineté, et d'une confiance réciproque, les Parlements ont un rôle à jouer de mise en œuvre subsidiaire des « contributions » prises par les États, dans une nouvelle approche mixant un accord central avec un objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mis en œuvre par le moyen des législations nationales.

De nombreux États aujourd'hui se sont dotés d'une législation sur le climat, certes plus ou moins ambitieuse, en fonction de leurs capacités et de leurs émissions, comme en témoigne la quatrième édition de l'étude conduite par Globe international, qui portait en février dernier sur 66 pays <sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur pour avis est persuadé que la méthode d'élaboration des textes selon le droit international classique arrive à un terme, et qu'il nous faut être imaginatif, voire ambitieux.

Un examen sur le modèle de la « revue des pairs » selon des critères normés, afin de s'assurer que les législations nationales sont équitables et conformes à l'objectif global de réduction des émissions serait un facteur de transparence et de légitimité. Ce changement de méthode doit s'accompagner d'un changement de modèle, et de la sortie des questions climatiques des questions purement environnementales, car elles touchent des thématiques bien plus larges (énergie, développement urbain, etc.)

La ratification qui est aujourd'hui proposée à notre Commission doit être le temps 1 de notre action, mais notre ambition ne doit pas se brider : pourquoi ne pas imaginer par exemple une assemblée parlementaire thématique, à l'image d'autres assemblées parlementaires internationales, qui serait le volet parlementaire de l'Assemblée des Nations Unies sur l'environnement (UNEA), qui vient de tenir sa première réunion à Nairobi, la semaine dernière.

---

(1) <http://www.globeinternational.org/studies/legislation/climate>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 2 juillet 2014, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de M. Arnaud Leroy, le projet de loi de ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 (n° 1880).

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** La commission a décidé de se saisir pour avis du projet de loi autorisant la ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 (n° 1880) qui a été renvoyé au fond à la commission des affaires étrangères. Nous avons désigné M. Arnaud Leroy, en tant que rapporteur pour avis.

**M. Arnaud Leroy, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, mes chers collègues, permettez-moi de souligner la coïncidence heureuse qui fait examiner par notre commission, à une semaine d'intervalle, deux sujets majeurs pour l'avenir de notre planète via le devenir de deux des trois Conventions du Sommet pour la terre de Rio de 1992, la Convention sur la diversité biologique, la semaine dernière, et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ce matin.

Nous avons tous en tête les éléments scientifiques qui nous appellent à une action résolue, le 5<sup>e</sup> rapport du GIEC bien sûr, mais aussi le rapport conjoint de sept agences américaines sur l'état des lieux de l'impact des changements climatiques aux États-Unis, et c'est une première très positive, ou encore l'alerte lancée par l'Organisation Météorologique Mondiale en avril, puisque pour la première fois, les concentrations mensuelles de dioxyde de carbone dans l'atmosphère ont dépassé 400 ppm dans tout l'hémisphère Nord, ce qui nous rapproche dangereusement du seuil fatidique des 450 ppm.

Le Conseil européen a fait du climat l'un de ses cinq priorités d'action pour les cinq ans à venir. 20 % du budget européen est d'ores et déjà « fléché » vers des actions liées au climat, reste à le décliner de façon opérationnelle, et j'appelle d'ailleurs notre Commission à exercer sa vigilance sur ce point.

Enfin, bien évidemment, la France sera l'hôte de la Conférence pour le Climat en décembre 2015, et je souhaite à ce propos saluer l'excellente initiative du ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, de faire appel aux présentateurs météo, pour faire de la pédagogie sur un sujet qui doit absolument ne pas être restreint au cercle limité des environnementalistes. Notre assemblée s'associe pleinement à la préparation de la COP 21, et a mis en place un groupe de travail tripartite « commissions des affaires étrangères, du développement durable

et des affaires européennes » sur la préparation de cette conférence, qui complète la mission d'information de notre Commission sur les conséquences du changement climatique en France et sur le suivi de la COP 21.

Il était donc très pertinent que notre Commission évoque aujourd'hui, dans le cadre de ses travaux, l'état des discussions sur le régime international du climat, à travers sa saisine pour avis du projet de loi de ratification de l'une des étapes qui concourent à la construction de ce dernier, à savoir l'amendement, adopté lors de la Conférence de Doha en 2012, au Protocole de Kyoto de décembre 1997.

La ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto par les pays qui se sont réengagés dans une deuxième période est à la fois un acte politique très attendu par nos partenaires et un objectif important pour l'Union européenne et ses États membres, avec pour horizon d'achèvement des procédures de ratification respectives la fin février 2015.

À ce jour, onze États, dont deux Parties réengagées, ont déjà transmis leurs instruments d'acceptation aux Nations Unies, Monaco (le 27 décembre 2013) et la Norvège (le 14 juin dernier), soit deux États, je le souligne, n'appartenant pas à l'Union européenne.

D'un point de vue national et européen, l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto est conforme aux positions de notre pays, ainsi que de l'Union européenne, l'engagement pris par l'Union européenne à Doha ayant en effet été défini en fonction des objectifs du Paquet Énergie Climat de 2009. La mise en œuvre de l'objectif de – 20 % de limitation ou de réduction des émissions inscrit pour la période 2013-2020 a été initiée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, de façon conjointe, comme pour la première période d'engagement, selon les modalités définies dans le paquet Climat énergie adopté en 2009, l'Islande et la Croatie y étant associées. Nous devrions l'atteindre sans difficulté notable.

Il importe donc que le processus de ratification par la France soit mené à son terme le plus rapidement possible, et je vous invite en conséquence, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

Deuxième étape dans la construction du régime international du climat : après la CCNUCC en 1992, le Protocole de Kyoto de décembre 1997 est un « contrat à durée déterminée » d'engagements contraignants de réduction des gaz à effet de serre, applicable uniquement à 38 parties (les pays dits de l'annexe B) sur les 196 à la CCNUCC (soit un peu plus de 19 %), en application du principe de responsabilité commune mais différenciée, principe qui est à mon sens une des difficultés dans le processus en cours vers un accord global. Le Protocole porte également les premiers mécanismes de flexibilité avec la création d'un marché mondial des permis d'émission – pour lequel l'Union européenne a d'ailleurs joué un rôle de précurseur –, la Mise en œuvre conjointe (MOC) et le Mécanisme pour un développement propre (MDP).

L'amendement qui nous est soumis pour ratification clôt un cycle de 3 ans : de l'espoir déçu de l'adoption d'un accord « post Kyoto » à Copenhague en 2009 – où seuls des objectifs chiffrés volontaires de réduction, donc en dehors du cadre défini jusqu'à présent par la CCNUCC, ont été actés, même s'il convient de retenir aussi l'acte politique majeur que furent la reconnaissance de la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 2 °C et les engagements significatifs en matière de financement –, à la réintégration à Cancun puis Durban de ces engagements dans le cadre de la CCNUCC et le lancement immédiat de négociations pour obtenir un accord applicable à tous, à partir de 2020, en contrepartie de la mise en œuvre d'une deuxième période d'engagement de réduction des émissions de GES, pour les pays volontaires de l'annexe B du Protocole.

Cet amendement au Protocole de Kyoto, finalisé lors de la COP 18 à Doha, traduit ce double compromis, véritable « passerelle » pour éviter le vide juridique « post 2012 » : permettre la préservation de certains acquis importants du Protocole et assurer la transition vers le nouvel accord global qui doit, pour pouvoir prendre le relais en 2020, être adopté au plus tard en 2015, à Paris.

Complété par un volet financier, avec des engagements pris par les pays développés, en deux temps (30 milliards de dollars débloqués entre 2010 et 2012, puis une montée en puissance jusqu'à 100 milliards de dollars par an d'ici 2020), et une structure pour les recevoir – le Fonds pour le climat (FVC) –, cet amendement renforce l'intégrité environnementale du Protocole, d'une part, avec l'inclusion dans l'annexe A du trifluorure d'azote, gaz à très fort potentiel de réchauffement planétaire, et un premier pas vers une révision « adaptative » des objectifs, d'autre part, avec l'ajustement automatique de l'objectif d'une partie afin de garantir que les engagements pris en deuxième période seront au minimum aussi ambitieux que la moyenne des émissions sur la période 2008-2010, et la simplification en parallèle de la procédure de relèvement du niveau d'ambition d'une partie au cours d'une période d'engagement.

Mais c'est aussi l'aveu d'une certaine faiblesse. Si plus de 60 pays, dont les États-Unis, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil, se sont engagés à prendre des mesures volontaires d'atténuation, seules 38 parties ont accepté d'entrer dans une deuxième période d'engagements de réduction des émissions juridiquement contraignants, quasi exclusivement des États européens, et on ne peut que remarquer l'absence du Canada et États-Unis (respectivement sorti et jamais entrés dans le Protocole), de la Fédération de Russie, du Japon et de la Nouvelle Zélande.

Ce qui, sans vouloir faire une analyse exhaustive de la réalité de la mise en œuvre des décisions passées, qui relève de la commission saisie au fond, me conduit à exprimer trois questionnements.

D'abord, la politique des annexes a sans doute atteint un niveau de complexité qui est la marque d'un système dépassé : la CCNUCC regroupe

41 parties dans une annexe I, contre 154 parties « non annexe I », avec une subdivision à l'intérieur de l'annexe I, qui comprend 24 parties « annexe II », qui ont une obligation spécifique de fournir une assistance financière et de faciliter le transfert de technologie. Quant au Protocole, parmi les 41 parties « annexe I » de la CCNUCC, 39 parties relevaient de l'annexe B en 1997, 37 parties en relevaient encore à la fin de la première période, et les 38 parties réengagées volontairement en ce début de deuxième période ne recourent pas exactement celles de l'annexe B « initiale »...

Son résultat est pour le moins mitigé, puisque non seulement en sont aujourd'hui absents les États-Unis, alors qu'ils ont joué un rôle majeur dans l'écriture de la Convention, mais aussi le Canada et le Japon, et qu'il ne reflète plus la réalité des émissions de GES.

Alors que le Protocole a été conçu pour inscrire les engagements des pays développés qui, lors de sa discussion, représentaient plus de la moitié des émissions mondiales de GES, ceux-ci ne reflètent plus aujourd'hui ni la réalité des émissions de GES ni l'éventail des situations économiques. La défection des États-Unis a réduit la couverture de la première période d'engagement à 39 % - soit un peu plus d'un tiers seulement - des émissions mondiales, tandis que la deuxième période d'engagement n'en couvre qu'un peu plus de 15 %. Les pays dits émergents et les pays pétroliers contribuent désormais largement aux émissions : la Chine est ainsi aujourd'hui le premier émetteur mondial ; les quatre pays que sont la Chine, l'Inde, le Brésil ou l'Indonésie, émettent déjà plus d'un tiers des GES anthropiques. Et trente-deux pays considérés comme des « pays en développement » au sens de la CCNUCC ont d'ores et déjà un PIB par habitant plus élevé que celui des États membres de l'Union européenne qui ont le plus faible PIB par habitant ; la probabilité est forte que le nombre de ces pays se soit encore accru d'ici 2020.

Il semble donc inévitable de tenir compte de cette nouvelle réalité et de dépasser le modèle dichotomique opposant les pays développés aux pays en développement au profit d'un système reflétant mieux la réalité des pressions exercées par leurs sociétés et les ressources financières dont disposent les États parties à la CCNUCC.

Deuxième point de questionnement, les mécanismes financiers mis en place dans le Protocole et en accompagnement de l'amendement de Doha n'ont pas totalement rempli les attentes placées en eux.

C'est d'abord un marché carbone qui fonctionne de manière dégradée. Le SCEQE est symptomatique à cet égard, qui combine des excédents de crédits en circulation évalués à 2 milliards environ, et un prix trop faible pour transformer le comportement des industriels, puisque de 27 euros en 2008, la tonne est tombée à moins de 5 euros début 2014, avant de se redresser à environ 7 euros aujourd'hui à la suite du gel temporaire d'une partie des quotas d'émissions devant être mis aux enchères d'ici 2020. Là encore, il nous faut regarder au-delà de nos frontières, sept

provinces chinoises ont mis en place un marché carbone qui tire les leçons des insuffisances du nôtre.

L'instauration d'un prix du CO<sub>2</sub> est l'un des instruments permettant de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, en intégrant le coût lié aux émissions de gaz à effet de serre dans le bilan financier des activités qui en sont responsables. Si le choix de faire du marché l'instrument pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES devait être réitéré, en parallèle de la proposition de réforme du marché carbone européen présentée par la Commission le 22 janvier, il est primordial, d'une part, d'en corriger les imperfections – et je vous incite vivement, sur ce sujet, à lire le rapport de la Cour des Comptes, faisant suite à une saisine par notre Assemblée, sur l'application du paquet énergie climat, et, d'autre part, d'en assurer la crédibilité à long terme. La meilleure façon d'y parvenir repose dans un engagement contraignant jusqu'en 2030, ce que l'Union Européenne a commencé de faire avec les propositions du nouveau paquet Énergie-Climat annoncé en janvier dernier pour 2030, mais toujours non abouti.

C'est ensuite un Fonds vert pour le Climat dont l'ossature est achevée, mais qui doit encore être abondé. Opérationnel seulement depuis mai 2014 (alors qu'il a été décidé en 2009...), sa première capitalisation sera un des enjeux d'ici la COP 20 de Lima. L'ambition affichée est de 100 milliards par an d'ici 2020, dans le contexte budgétaire que nous connaissons et qui n'est pas propre à la France... Or le financement est un enjeu crucial des négociations climat, et sans doute l'élément clé pour trouver un accord politique entre les différents groupes de pays. Nous devons, nous et nos partenaires, être exemplaires en la matière.

Abonder le FVC, et donc respecter la parole donnée, est aussi un moyen de renforcer la confiance réciproque. Cette confiance est aussi à mon sens une des clés d'un accord politique, et ce sera mon troisième et dernier point.

La convergence des outils de suivi, notification et vérification acceptée à Copenhague puis Varsovie est un signe encourageant d'atténuation progressive de la différenciation en matière de vérification et de transparence. Une première inflexion est survenue en 2009, lorsque les pays émergents ont accepté que les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA's) bénéficiant d'un financement puissent faire l'objet d'un contrôle approfondi, et qu'un regard puisse être porté sur les NAMA's non financées. La COP de Varsovie en 2013 a vu, quant à elle, la mise sur pied d'un cadre commun et exigeant de transparence pour le secteur forêt, qui s'appliquera, pour la première fois, à des pays hors annexe I, avec des procédures de MRV auditées internationalement et proches de celles régissant les inventaires d'émission de gaz à effet de serre des pays développés, ainsi que l'amélioration des processus de vérification des rapports biennaux des pays.

Pour le « pas d'après », je crois que les Parlements ont une carte à jouer, c'est même une de mes convictions les plus profondes. C'est bien parce qu'il s'agit d'une question de souveraineté, et d'une confiance réciproque, que les

Parlements ont un rôle à jouer de mise en œuvre subsidiaire des « contributions » prises par les États, dans une nouvelle approche mixant un accord central avec un objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mis en œuvre par le moyen des législations nationales. Regardons autour de nous, de nombreux États aujourd'hui se sont dotés d'une législation sur le climat, certes plus ou moins ambitieuse, en fonction de leurs capacités et de leurs émissions, je vous renvoie à l'excellente étude faite par Globe International, dont nous suivons attentivement les travaux.

Ce serait à mon sens un facteur de transparence et de légitimité, avec un examen sur le modèle de la « revue des pairs » selon des critères normés, afin de s'assurer que les législations nationales sont équitables et conformes à l'objectif global de réduction des émissions. Je suis pour ma part persuadé que la méthode d'élaboration des textes selon le droit international classique arrive à un terme, et qu'il nous faut être imaginatif, voire ambitieux.

Il nous faut sortir les questions climatiques des questions purement environnementales, car elles touchent des thématiques bien plus larges (énergie, développement urbain, etc.). La ratification qui nous est aujourd'hui proposée doit être le temps 1 de notre action, mais nous pourrions pousser notre ambition, et imaginer une assemblée parlementaire thématique, à l'image d'autres assemblées parlementaires internationales, qui serait le volet parlementaire de l'Assemblée des Nations Unies sur l'environnement (UNEA), qui vient de tenir sa première réunion à Nairobi, la semaine dernière.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Mes chers collègues, je vous indique que, puisqu'il s'agit d'un traité international, il ne peut y avoir d'amendements. Aussi, après la discussion générale, je vous appellerai à voter directement sur ce projet de loi de ratification.

Je suis convaincu, et je l'affirme depuis plusieurs mois, qu'il faut parvenir à extraire ces négociations du cadre diplomatique ou du cadre onusien. La société civile a un rôle particulièrement important à jouer, ainsi que les parlements nationaux, qui doivent être à la fois des interlocuteurs et des sources d'initiatives et de propositions.

**M. Christophe Bouillon.** Je remercie notre rapporteur pour la présentation de ce projet de loi de ratification, dont l'importance est majeure. En tant que pays organisateur de la COP 21, la France doit être exemplaire. Les enjeux de la conférence de 2015 sont de taille : il s'agira de signer un accord mondial afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre et de ne pas atteindre le point de non-retour climatique que constituerait une augmentation de 2 °C à l'horizon 2050. Bien que la Chine et les États-Unis commencent à prendre conscience de la nécessité d'agir, le chemin est semé d'embûches.

Comment partager l'effort ? Avec quels objectifs, et quels moyens ? Rien n'est fait ! Méfions-nous des postures et agissons dès maintenant. Ce projet de loi

montre le volontarisme de la France pour la reconduction du Protocole de Kyoto pour la période 2013-2020. Les dispositions relatives à cette « deuxième période » devront avoir des conséquences en droit français.

On ne peut que se féliciter des nouvelles mesures annoncées : de nouveaux objectifs contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le paquet Énergie-Climat 2030 de l'Union européenne en préparation, la future stratégie nationale « bas carbone » qui découlera de la loi sur la transition énergétique s'inscrivent dans cette optique. Des précisions ont été apportées sur la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto. Ces mécanismes permettent d'optimiser le coût, pour la société, de la réduction des gaz à effet de serre, en autorisant la France à financer des projets innovants, tant dans les pays en développement que sur son territoire. L'accélération est sensible pour la mise en place du Fonds vert pour le climat à destination des pays du Sud, comme nous nous y sommes engagés à Varsovie en 2013 – et je salue le travail mené par M. Laurent Fabius et M. Philippe Martin à l'occasion de cette conférence décisive. Il y a eu aussi la création de mécanismes de pertes et dommages pour réparer les dégâts liés au réchauffement climatique dans les pays exposés comme les Maldives. Enfin, le problème des unités excédentaires des quotas est réglé, pour les pays dont l'activité a chuté dans la décennie précédente, ce qui a réduit leurs émissions de GES.

Les aléas économiques ne doivent pas endiguer notre volonté d'agir. Au contraire, c'est en anticipant la crise environnementale que nous rendrons nos économies plus résilientes à la crise financière et économique.

Le groupe SRC donne donc un avis très favorable à la ratification de cet accord relatif à la deuxième période du Protocole de Kyoto, et je salue le travail de notre rapporteur. Il a parlé de « contrat à durée déterminée » : nous avons un rapporteur déterminé, et nous sommes déterminés à accompagner sa démarche pour la réussite de la COP 21 à Paris en 2015. (*Sourires*)

**M. Jacques Kossowski.** Ce projet de loi entérine la décision, prise à la conférence sur le climat de Durban en 2011, de prolonger le Protocole de Kyoto dans le cadre d'une deuxième période d'engagement de huit ans, dans l'attente d'un futur accord mondial, qui devrait être adopté en 2015 et entrer en vigueur au plus tard en 2020.

L'amendement de Doha est conforme aux positions de la France et de l'Union européenne, et au paquet Énergie-Climat qui prévoit la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990. L'Union européenne s'est déjà dotée d'un socle juridique en matière de lutte contre le changement climatique, avec la décision 406/2009 du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de GES, et la directive 2003/87 établissant un système d'échange de quotas d'émissions de GES et la directive 2009/29 modifiant celle-ci.

L'adoption de cet amendement n'entraîne pas un renforcement des contraintes sur les États membres, ni du point de vue environnemental, ni du point de vue économique et financier.

L'Union européenne a toujours joué un rôle moteur dans les négociations internationales sur le climat, et a lié le prolongement de son engagement à l'adoption d'une feuille de route pour un nouvel accord mondial qui devrait remplacer celui de Kyoto en 2015.

Mais force est de constater que les négociations patinent, et que les conditions pour la signature d'un nouvel accord mondial ne paraissent pas réunies à ce jour. Comme l'a rappelé le rapporteur, seuls 8 pays sur 55 signataires du Protocole de Kyoto se sont engagés, aux côtés de l'Union européenne, pour une deuxième période, ce qui fait que seulement 15 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre sont couvertes. De grands émetteurs de GES que sont la Fédération de Russie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, n'ont pas souhaité s'engager à nouveau. Le Canada s'est retiré en 2011. Les États-Unis n'ont jamais ratifié le Protocole, la Chine en est signataire mais sans objectifs contraignants ; or ces deux pays cumulent 40 % des émissions de gaz à effet de serre. L'Europe s'est souvent senti bien seule dans ses avancées en faveur du climat.

Tout en soulignant l'impact faible que la poursuite du Protocole de Kyoto aura sur la baisse des émissions mondiales, je rappelle que ce Protocole est le seul instrument juridique qui existe à cet effet. Il est important de montrer que l'action internationale contre le changement climatique ne s'arrête pas en 2012 mais qu'elle va continuer d'ici 2020, en prévoyant notamment la poursuite de mécanismes de développement « propre » qui permettent de favoriser la croissance économique sobre en carbone.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera en faveur de ce projet de loi de ratification.

**M. Bertrand Pancher.** Le groupe UDI votera bien entendu pour la ratification de cet engagement pour la deuxième période de mise en œuvre du Protocole de Kyoto. L'ambition de cet engagement reste très modeste : il ne fait que reprendre les engagements européens du paquet Énergie-Climat, dont les ambitions seront très vraisemblablement enterrées du fait des efforts d'un certain nombre d'États de l'Union et de la violence de la crise économique.

La ratification de cet accord sera-t-elle suffisante ? Comme l'a dit le rapporteur, pas du tout. En 2002 l'engagement des grands pays développés concernait 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Nous sommes actuellement dans un dispositif réunissant moins de pays et ne concernant donc plus que 19 % de ces émissions. Nous exprimons donc de très vives inquiétudes, d'autant qu'il s'avérera très difficile de parvenir, lors de la conférence de Paris, à un vaste accord qui, à défaut d'être contraignant, sera tout de même crédible. Un grand nombre de pays occidentaux, y compris en Europe, ont baissé les bras.

L'Union européenne a toujours été en première ligne dans l'action mondiale contre le réchauffement climatique. Mais elle éprouve actuellement de très grandes difficultés pour construire une politique commune ambitieuse et durable en la matière. La concrétisation du nouveau paquet Énergie-Climat n'est pas du tout convaincante, à travers la matérialisation d'objectifs ambitieux pour arriver à une trajectoire du « facteur 4 » en 2050. Le marché du carbone s'est écroulé, faute de volonté politique. Enfin, le vrai moyen qui serait un début de régulation environnementale aux frontières de l'Europe se heurte à la volonté de continuer coûte que coûte à se développer en oubliant que l'on va tous subir un réchauffement climatique inéluctable.

L'élu de l'Est de la France que je suis tient à signaler que c'est la première fois depuis 1945 que les moissons ont lieu si tôt dans l'année, qu'il s'agisse des régions viticoles du Sud de la France ou des régions de l'Est. On assistera très vraisemblablement à des pointes d'augmentation de température de 6 ou 7 degrés pendant l'été, qui seront catastrophiques.

La Cour des comptes a récemment dressé un bilan plutôt négatif de la mise en œuvre par la France du paquet Énergie-Climat. La multiplicité des textes et des objectifs a rendu la politique communautaire difficilement compréhensible.

**M. Denis Baupin.** L'exposé très détaillé du rapporteur a parfaitement démontré, si besoin en était, que les instruments internationaux de lutte contre le changement climatique constituent une véritable « *usine à gaz* » et que les mécanismes onusiens trouvent aujourd'hui leurs limites.

Depuis la conférence de Copenhague, on s'est habitué à se contenter de peu.

Si le groupe écologiste votera naturellement la ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto, afin que le mécanisme perdure, il le fera avec la conscience de l'immense décalage entre, d'une part, les enseignements des rapports successifs du GIEC et la réalité des dégâts déjà causés sur différents territoires par le dérèglement climatique, et, d'autre part, le piétinement des négociations multilatérales.

Tous les regards sont désormais tournés vers la COP 21 en 2015, qui pourrait être le moment où un accord se concrétise enfin. Quelques signaux négatifs apparaissent, lorsqu'on constate que certains États comme le Canada ou l'Australie se désengagent des discussions. D'autres pays envoient des messages plus encourageants, puisqu'il semble que les États-Unis et la Chine prennent progressivement conscience de la nécessité d'agir. Tout cela débouchera-t-il sur des efforts à la hauteur des besoins et, surtout, sur des prises de décision ?

Je considère que l'Union européenne n'est pas, aujourd'hui, à la hauteur de ces enjeux : l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 30 % à l'horizon 2020 n'a pas été validé, alors même que l'objectif initial de - 20 % devrait pouvoir être atteint sans effort particulier – du fait notamment de la

crise économique. Pour ce qui concerne l'horizon 2030, les décisions sont systématiquement reportées, sous la pression notamment de la Pologne et des autres États charbonniers qui, aux frontières de la Russie, ont du mal à réaliser leur autonomie énergétique.

D'autres questions sont, en outre, pendantes d'ici 2015. Il s'agit notamment de l'adaptation au dérèglement climatique et de la question des financements – les 100 milliards de dollars annuels promis pour aider les pays les plus pauvres risquent d'être difficiles à rassembler et, sur ce sujet comme sur d'autres, l'Union européenne ne fait pas preuve d'un volontarisme extrême.

La nécessité de fixer un prix du carbone s'impose plus que jamais au plan européen, afin d'éviter les phénomènes de substitution du charbon au gaz, et mondial.

La question du changement climatique dépasse largement celle de la simple préservation de l'environnement. Elle est susceptible d'avoir un impact considérable sur nos économies, négatif comme positif : le rapport Stern de 2006 avait tiré la sonnette d'alarme et sa nouvelle édition, attendue en septembre prochain, devrait démontrer que la situation n'a cessé d'empirer depuis cette date.

**M. Patrice Carvalho.** Le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, a pour objet de réduire les émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés et en développement. Sa première période d'application, entre 2008 et 2012, serait prolongée jusqu'en 2020 par l'amendement que nous examinons.

Cette prorogation est importante, puisqu'elle vise à assurer la transition jusqu'à l'adoption d'un nouvel accord global sur le climat à Paris, en 2015, entrant en vigueur en 2020.

La conférence de Varsovie de novembre 2013 n'a débouché que sur peu de résultats : les grands pays industrialisés peinent à s'engager, voire se retirent de tout dispositif contraignant ; les nations émergentes se refusent à accepter des règles qui compromettraient leur développement ; quant aux pays pauvres, ils attendent des pays industrialisés le respect de leurs engagements pour les aider à assumer les conséquences négatives du réchauffement.

Le chemin à parcourir est donc encore long, même s'il va de soi que l'amendement au Protocole de Kyoto doit être ratifié.

**M. Guillaume Chevrollier.** Ce projet de loi vient confirmer notre volonté de remplir nos objectifs chiffrés de limitation des émissions de gaz à effet de serre pour la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, entre 2013 et 2020.

La démarche ne peut qu'être soutenue et il faut se féliciter de l'engagement et de la détermination de l'Union européenne en matière de changement climatique. Le cinquième rapport du GIEC insiste en effet, une

nouvelle fois, auprès de l'ensemble de la population mondiale sur une nécessaire révolution économique pour limiter le réchauffement en cours : nos habitudes en matière de transport, d'habitat, d'énergie ou de consommation doivent évoluer.

Mais si l'Union européenne est déterminée, d'autres pays grands émetteurs ne partageant pas cette volonté – on pense notamment à la Chine et aux États-Unis, qui totalisent ensemble 40 % des émissions totales de gaz à effet de serre.

L'impact sur notre planète et sur nos enfants dépend des décisions qui doivent être prises : il faut espérer qu'un accord sur le climat sera trouvé à Paris en décembre 2015. D'ici là, il appartient aux responsables politiques d'agir pour convaincre les citoyens et de s'impliquer davantage sur ce sujet majeur : certains pays sont de grands émetteurs, mais n'en subissent que peu les conséquences ; un continent comme l'Afrique, peu émetteur, subit quant à lui massivement de telles conséquences, avec des impacts géopolitiques parfois considérables.

**M. Yannick Favennec.** On ne peut qu'encourager les parties à poursuivre leurs efforts et soutenir l'amendement au Protocole, conforme aux positions de la France et des autres États membres de l'Union européenne. Cet amendement constitue une avancée en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, même si l'Union a du mal à construire une politique commune ambitieuse et durable dans ce domaine.

La France n'a pas à rougir de son propre bilan : notre pays figure parmi les meilleurs élèves du monde en matière d'émissions, grâce notamment aux efforts consentis dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ces performances, que nous pouvons encore amplifier, doivent nous conduire à prendre le *leadership* au sein de l'Union dans la lutte contre le réchauffement climatique.

À quelques mois de la conférence de 2015, la France a un rôle à jouer. Elle doit montrer son implication et afficher de fortes ambitions pour une politique communautaire engagée et pragmatique, permettant la conclusion d'un accord climatique global et contraignant.

Comme mon groupe, je voterai donc sans états d'âme un projet de loi qui va dans le bon sens et témoigne de notre détermination... même si celle-ci se heurte aux approches moins solidaires d'autres pays comme la Chine et les États-Unis.

**M. David Douillet.** Pourquoi le gouvernement chinois refuse-t-il de se doter d'objectifs contraignants ? Des négociations sont-elles en cours avec les États-Unis ? Quelles sanctions sont prévues par le Protocole pour un pays qui ne respecterait pas ses engagements ?

**M. Philippe Plisson.** Je voudrais redire ma déception devant le manque d'ambition de certains États face à un défi qui met en jeu la survie de la planète. Je suis même consterné de l'attitude de grands pays comme le Canada, le Japon, la

Nouvelle-Zélande ou l’Australie. N’y aurait-il pas un moyen, d’une manière ou d’une autre, d’imposer des contraintes, de sorte que tous les États se soumettent à un mouvement qui participe de la sauvegarde de l’humanité ?

**M. Arnaud Leroy.** Pendant longtemps, d’interminables débats se sont tenus autour de la question : « *Existe-t-il une communauté internationale ?* » Pour la première fois, la question climatique permet d’y apporter une réponse affirmative.

Il me semble que les critiques récurrentes entendues sur la Chine sont injustes, car ce pays a réalisé des progrès considérables. Je me suis entretenu, il y a quelques mois, avec des membres de la commission du développement durable de l’Assemblée nationale populaire : le dernier plan quinquennal chinois fixe des objectifs très contraignants en termes de pollution de l’air, d’efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Tout peut aller très vite là-bas, comme en témoigne la croissance accélérée des « *industries vertes* » – production de panneaux photovoltaïques, motorisations hybrides, etc. La Chine sera demain un grand acteur des négociations climatiques, non plus seulement sur la défensive, mais au contraire proactif.

Pour ce qui concerne les États-Unis, on est dans l’irrationnel total ! Des pétitionnaires proches du Parti républicain remettent régulièrement en cause la réalité du changement climatique. En 1992, Georges H. W. Bush affirmait encore que « *le mode de vie américain n’est pas négociable* ».

Or il me semble évident que la question climatique aura des impacts sur la vie de tous les hommes, qu’on le veuille ou non. Aux Pays-Bas, le développement des éco-quartiers flottants redonne de l’espace de circulation à la mer et certains polders sont progressivement abandonnés. En Europe, des règles contraignantes comme la limitation du nombre de véhicules par famille devront probablement être envisagées. La liberté d’action sera parfois encadrée et il appartient aux responsables politiques d’y préparer les esprits et de faire preuve de pédagogie.

On parle désormais du chiffre astronomique de 250 millions de réfugiés climatiques potentiels. Que chacun comprenne bien que, quoi qu’on fasse et qu’en disent certains responsables politiques, ces personnes arriveront un jour sur les rives de la Méditerranée, aux portes de l’Europe.

Il faut donc travailler, agir et éventuellement se confier à notre imagination. Nous ne sommes que trop engoncés dans certains concepts datés de droit international, applicables depuis cinq siècles, comme celui de la souveraineté des États. Un « *saut imagitatif* » avait été réalisé dans les années quatre-vingt, pour répondre à une thématique comparable en milieu océanique : ayons demain la même imagination que celle des rédacteurs de la Convention de *Montego Bay* !

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

#### **Ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997**

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** La discussion générale est close. Venons-en au vote.

À l'unanimité, la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification de l'amendement au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997.

## ANNEXES

### 1. Annexe B du Protocole de Kyoto tel que modifiée par l'amendement adopté à Doha

1	2	3	4	5	6
<i>Partie</i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2008-2012) (en pourcentage des émissions de l'année ou de la période de référence)</i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2013-2020) (en pourcentage des émissions de l'année ou de la période de référence)</i>	<i>Année de référence<sup>1</sup></i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2013-2020) (en pourcentage des émissions de l'année de référence)<sup>1</sup></i>	<i>Annonces de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 (en pourcentage des émissions de l'année de référence)<sup>2</sup></i>
Allemagne	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Australie	108	99,5	2000	98	-5 %/-15 % ou -25 % <sup>3</sup>
Autriche	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Bélarus <sup>5*</sup>		88	1990	s.o.	-8 %
Belgique	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Bulgarie*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Chypre		80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Croatie*	95	80 <sup>6</sup>	s.o.	s.o.	-20 %/-30 % <sup>7</sup>
Danemark	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Espagne	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Estonie*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Finlande	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
France	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Grèce	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Hongrie*	94	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Irlande	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Islande	110	80 <sup>5</sup>	s.o.	s.o.	
Italie	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Kazakhstan*		95	1990	95	-7 %
Lettonie*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Liechtenstein	92	84	1990	84	-20 %/-30 % <sup>9</sup>
Lituanie*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Luxembourg	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Malte		80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Monaco	92	78	1990	78	-30 %
Norvège	101	84	1990	84	-30 %/-40 % <sup>10</sup>
Pays-Bas	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Pologne*	94	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	

1	2	3	4	5	6
<i>Partie</i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2008-2012) (en pourcentage des émissions de l'année ou de la période de référence)</i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2013-2020) (en pourcentage des émissions de l'année ou de la période de référence)</i>	<i>Année de référence<sup>1</sup></i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2013-2020) (en pourcentage des émissions de l'année de référence)<sup>1</sup></i>	<i>Annonces de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 (en pourcentage des émissions de l'année de référence)<sup>2</sup></i>
Portugal	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
République tchèque*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Roumanie*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Slovaquie*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Slovénie*	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Suède	92	80 <sup>4</sup>	s.o.	s.o.	
Suisse	92	84,2	1990	s.o.	-20 %/-30 % <sup>11</sup>
Ukraine*	100	76 <sup>12</sup>	1990	s.o.	-20 %
Union européenne	92	80 <sup>4</sup>	1990	s.o.	-20 %/-30 % <sup>7</sup>
<i>Parties</i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2008-2012) (en pourcentage des émissions de l'année ou de la période de référence)</i>				
Canada <sup>13</sup>	94				
Fédération de Russie <sup>16*</sup>	100				
Japon <sup>14</sup>	94				
Nouvelle-Zélande <sup>15</sup>	100				

*Abréviation:* s.o. = sans objet.

\* Pays en transition vers une économie de marché.

Toutes les notes ci-après, à l'exception des notes 1, 2 et 5, ont été communiquées par les Parties concernées.

<sup>1</sup> Une année de référence peut être utilisée facultativement par toute Partie pour son propre usage afin d'exprimer ses objectifs chiffrés de limitation ou de réduction des émissions en pourcentage des émissions de l'année en question, sans que cela relève d'une obligation internationale au titre du Protocole de Kyoto, en sus de la liste indiquant ses objectifs chiffrés de limitation ou de réduction des émissions pour l'année de référence dans les deuxième et troisième colonnes du tableau, qui relèvent d'une obligation internationale.

<sup>2</sup> Pour de plus amples informations sur ces annonces, voir les documents FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1 et FCCC/KP/AWG/2012/MISC.1, Add.1 et Add.2.

<sup>3</sup> L'engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions de l'Australie pour la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto est conforme à l'objectif inconditionnel pour 2020 de l'Australie d'une réduction de 5 % par rapport au niveau de 2000. L'Australie conserve la possibilité de relever ultérieurement son objectif de réduction pour 2020 de 5 % à 15 %, voire 25 % par rapport au niveau de 2000, à condition que certaines conditions soient remplies. Ce niveau de référence maintient le statu quo quant aux annonces faites au titre des accords de Cancun et ne relève pas d'une nouvelle obligation internationale au titre du présent Protocole ou des règles et modalités connexes.

<sup>4</sup> Il est entendu que l'Union européenne et ses États membres rempliront conjointement leurs engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions pour la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, conformément à l'article 4 dudit Protocole. Ces engagements sont sans préjudice de la notification ultérieure par l'Union européenne et ses États membres d'un accord visant à honorer conjointement leurs engagements conformément aux dispositions du Protocole de Kyoto.

<sup>5</sup> Pays dont le nom a été ajouté à l'annexe B en vertu d'un amendement adopté en application de la décision 10/CMP.2. Cet amendement n'est pas encore entré en vigueur.

<sup>6</sup> Il est entendu que la Croatie remplira son engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions pour la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto conjointement avec l'Union européenne et ses États membres, conformément à l'article 4 du Protocole de Kyoto. Par conséquent, l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne n'aura d'incidence ni sur sa participation à l'accord d'exécution conjointe conclu conformément à l'article 4 ni sur son engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions.

<sup>7</sup> Dans le cadre d'un accord mondial et global pour la période postérieure à 2012, l'Union européenne renouvelle son offre d'opter pour une réduction de 30 % des émissions par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020, à condition que les autres pays développés s'engagent eux-mêmes à procéder à des réductions comparables et que les pays en développement contribuent de manière adéquate en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités respectives.

<sup>8</sup> Il est entendu que l'Islande remplira son engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions pour la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto conjointement avec l'Union européenne et ses États membres, conformément à l'article 4 du Protocole de Kyoto.

<sup>9</sup> L'engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions présenté dans la troisième colonne correspond à un objectif de réduction de 20 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de 1990. Le Liechtenstein est disposé à envisager un objectif plus élevé de réduction de 30 % des émissions par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020 à condition que d'autres pays développés s'engagent eux-mêmes à opérer des réductions comparables et que les pays en développement économiquement plus avancés contribuent de manière adéquate en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités respectives.

<sup>10</sup> L'engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions de 84 de la Norvège est conforme à son objectif d'une réduction de 30 % des émissions par rapport à 1990 d'ici à 2020. Si elle peut contribuer à un accord mondial et global par lequel les Parties qui sont de grands pays émetteurs s'accorderaient sur des réductions d'émissions conformes à l'objectif de 2 °C, la Norvège optera pour une réduction de 40 % des émissions pour 2020 par rapport au niveau de 1990. Ce niveau de référence maintient le statu quo quant à l'annonce faite au titre des accords de Cancún et ne relève pas d'une nouvelle obligation internationale au titre du présent Protocole.

<sup>11</sup> L'engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions présenté dans la troisième colonne correspond à un objectif de réduction de 20 % par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020. La Suisse est disposée à envisager un objectif plus élevé de réduction de 30 % des émissions par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020, à condition que les autres pays développés s'engagent eux-mêmes à procéder à des réductions comparables et que les pays en développement économiquement plus avancés contribuent de manière adéquate en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités respectives et de l'objectif de 2 °C. Ce niveau de référence maintient le statu quo quant à l'annonce faite au titre des accords de Cancún et ne relève pas d'une nouvelle obligation internationale au titre du présent Protocole ou des règles et modalités connexes.

<sup>12</sup> Le report devrait être total et aucune annulation ou limitation de l'utilisation de ce bien souverain légitimement acquis n'est acceptée.

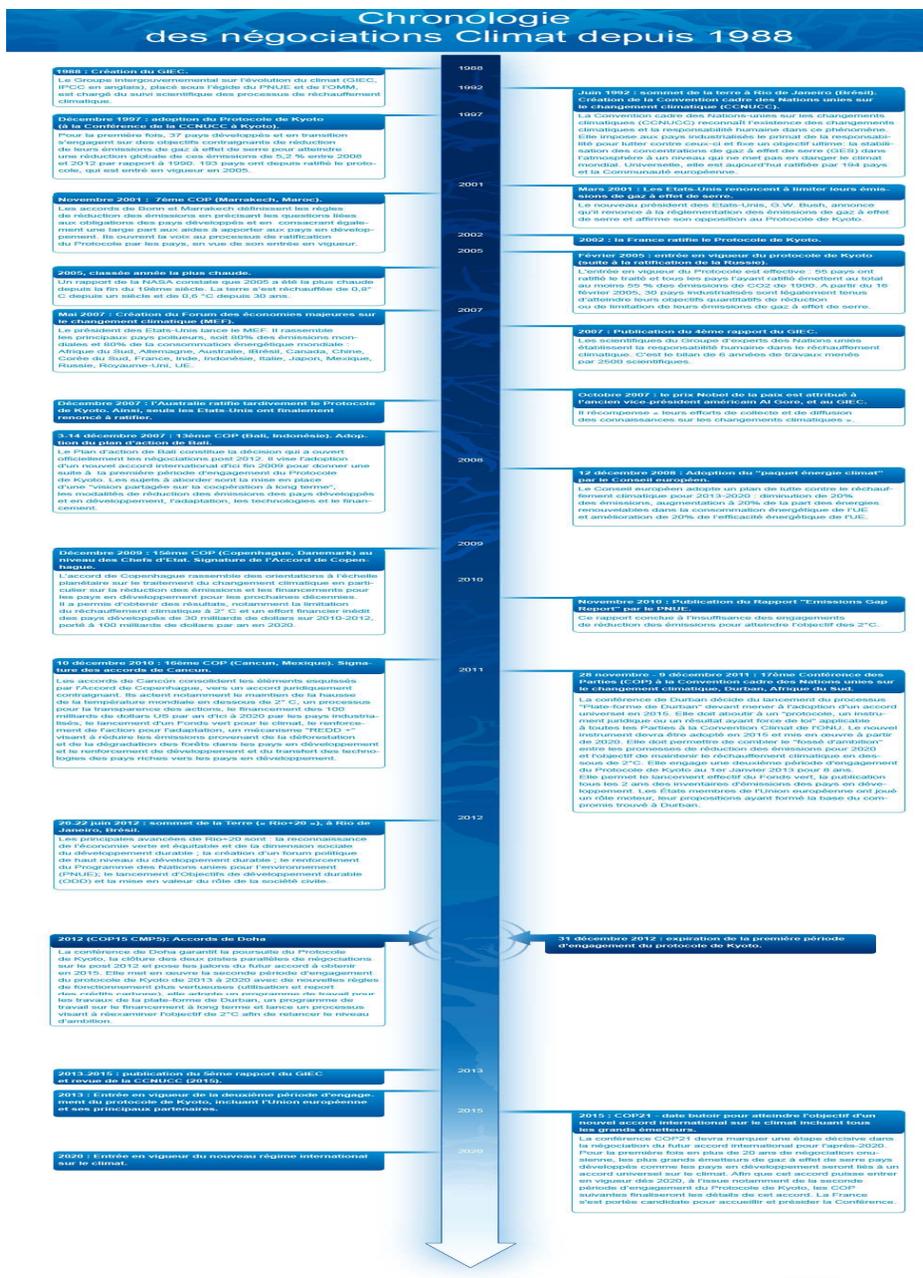
<sup>13</sup> Le 15 décembre 2011, le Dépositaire a été informé par écrit du fait que le Canada se retirait du Protocole de Kyoto. Cette mesure prendra effet à l'égard du Canada le 15 décembre 2012.

<sup>14</sup> Dans une communication datée du 10 décembre 2010, le Japon a indiqué qu'il n'entend pas être lié par la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto après 2012.

<sup>15</sup> La Nouvelle-Zélande reste Partie au Protocole de Kyoto. Elle se fixera un objectif chiffré de réduction de ses émissions pour l'ensemble de son économie au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques au cours de la période allant de 2013 à 2020.

<sup>16</sup> Dans une communication datée du 8 décembre 2010 que le secrétariat a reçue le 9 décembre 2010, la Fédération de Russie a indiqué qu'elle n'entend pas prendre d'engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions pour la deuxième période d'engagement.

## 2. Chronologie des négociations Climat depuis 1988



Mémoire des Affaires étrangères | diplomatie.gouv.fr | Facebook.com/diplomatie | plus.google.com/france/diplomatie | twitter.com/franceexterieur

Source : Ministère des Affaires étrangères et de la Solidarité internationale  
[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/jpg/frise\\_dgm\\_durban\\_mai2013\\_cle88d12f.jpg](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/jpg/frise_dgm_durban_mai2013_cle88d12f.jpg)