

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997

NOR : MAEJ1325187L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'amendement

Les éléments de contexte

Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adopté en décembre 1997, prévoit une réduction ou une limitation des émissions de gaz à effet de serre par les pays industrialisés et à économie en transition. Le Protocole de Kyoto est, à ce jour, le seul instrument international juridiquement contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est entré en vigueur le 16 février 2005 après la ratification de 55 pays représentant 55% des émissions mondiales en 1990. La moyenne de réduction pour l'ensemble de ces pays était de 5,2% entre 1990 et la première période d'engagement (2008-2012). Lors de la Conférence sur le climat de Durban (28 novembre-11 décembre 2011), les Parties ont décidé de prolonger le Protocole dans le cadre d'une deuxième période d'engagement de 8 ans (2013-2020).

Les objectifs assignés à l'amendement

Lors de la Conférence de Durban en 2011, l'Union européenne a fait montre de sa détermination, en liant la prolongation de son engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto à l'adoption d'une feuille de route pour un nouvel accord climatique mondial. Cette deuxième période d'engagement joue un rôle de transition vers l'accord mondial, qui devrait être adopté en 2015 pour entrer en vigueur au plus tard en 2020. Cette prise de position a confirmé le rôle moteur de l'Union européenne dans les négociations internationales.

Peu de Parties se sont engagées aux côtés de l'Union européenne (Australie, Biélorussie, Kazakhstan, Liechtenstein, Monaco, Norvège, Suisse et Ukraine – cette dernière ayant émis des réserves-), ce qui limite l'efficacité de cette deuxième période d'un point de vue environnemental. Le pourcentage des émissions mondiales couvertes est d'environ 15 %, du fait de l'absence des plus grands émetteurs. La Fédération de Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande n'ont en effet pas souhaité s'engager dans une deuxième période ; le Canada a quant à lui décidé de se retirer du Protocole de Kyoto le 15 décembre 2011 (cette décision ayant pris effet le 15 décembre 2012) et les États-Unis ne l'ont jamais ratifié. En outre, les pays émergents contribuent désormais largement aux émissions de gaz à effet de serre (la Chine est le premier émetteur mondial).

Bien que son champ d'application géographique soit insuffisant pour faire face au défi climatique mondial, le Protocole de Kyoto constitue un outil essentiel, puisqu'il permet d'éviter un vide juridique entre 2012 (année de fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto) et 2020 (année de l'entrée en vigueur du futur accord sur le climat qui devrait être adopté en 2015). Il représente également le type d'instrument le plus efficace pour réguler les émissions de gaz à effet de serre : des objectifs chiffrés contraignants juridiquement opposables aux États, assortis d'un mécanisme de sanctions international.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'amendement

L'Union européenne s'est d'ores et déjà dotée d'un cadre juridique à l'horizon 2020 pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre ; il s'agit du Paquet énergie-climat, adopté lors du Conseil européen du 12 décembre 2008. Celui-ci prévoit en particulier de réduire de 20% d'ici 2020 les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne, par rapport aux niveaux de 1990.

Les conclusions du Conseil Environnement de mars 2012 ont indiqué que les engagements de l'Union européenne et de ses États membres dans le cadre de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto seraient fondés sur cet objectif de réduction de 20%, et n'entraîneraient aucune modification des obligations incombant actuellement aux États membres en matière de réduction des émissions. L'Union européenne s'apprête donc à prendre, dans le cadre de la deuxième période du Protocole de Kyoto, un engagement conforme à l'objectif de réduction des émissions du Paquet énergie-climat. Il existe toutefois quelques différences techniques entre cet ensemble de textes et la deuxième période du Protocole. En effet, le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la forêt (UTCATF), inclus dans le Protocole de Kyoto, n'est pas couvert par le Paquet énergie-climat ; il en est de même pour le trifluorure d'azote (NF₃), gaz ajouté à l'occasion de l'adoption de la deuxième période d'engagement dans la liste révisée des gaz à effet de serre concernés par le protocole.

- Conséquences économiques et financières

La lutte contre le changement climatique requiert une action globale, qui concerne tous les secteurs de l'économie. Dans ce contexte, le Paquet énergie-climat doit permettre à l'Union européenne de respecter collectivement l'engagement qu'elle a pris. L'objectif de réduction des émissions de 20% a ainsi été scindé en deux parties : un objectif européen, fixé à -21% en 2020 par rapport à 2005, dans le cadre du Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre européen (le SEQE, qui couvre les secteurs de la production d'énergie, de l'industrie manufacturière et de l'aviation civile), et des objectifs nationaux pour les secteurs hors-quotas (notamment transports, bâtiments, agriculture, déchets), dont le niveau est déterminé dans la décision sur le partage de l'effort.

L'Union européenne a développé des instruments de lutte contre le changement climatique coût-efficaces. La mise en place d'instruments fondés sur le marché, à l'échelle européenne, tels que le SEQE, a permis de créer des conditions équitables qui garantissent l'exercice d'une concurrence loyale entre les industries européennes au sein du marché intérieur.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la deuxième période d'engagement en France n'entraînera pas de contrainte nouvelle dans les secteurs couverts par le Paquet énergie-climat.

En ce qui concerne le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la forêt (UTCATF) non couvert par le Paquet énergie-climat, compte tenu des différences de circonstances nationales, les impacts sur les États membres seront variables et fonction de l'atteinte des objectifs en matière d'énergie renouvelable. Cette question fait actuellement l'objet d'une étude technique au niveau français ainsi que de réflexions entre les États membres et la Commission européenne pour déterminer un mécanisme de prise en compte des circonstances nationales.

S'agissant du NF_3 , qui est également en dehors du périmètre du Paquet énergie-climat, les principales sources sont l'industrie de la micro-électronique et, plus marginalement en France, les applications liées à la production de panneaux solaires photovoltaïques et d'écrans plats. Les estimations de leur volume sont très faibles.

- Conséquences sociales

L'amendement au Protocole de Kyoto n'ajoute pas de contraintes supplémentaires ayant une dimension sociale.

- Conséquences environnementales

La deuxième période d'engagement ne devrait couvrir qu'environ 15% des émissions mondiales. Elle constituera toutefois une contribution essentielle à l'objectif, adopté en 2009 lors de la Conférence de Copenhague, de limitation du réchauffement planétaire à 2°C à l'horizon de la fin du XXI^{ème} siècle. Elle est en effet un élément fondamental du compromis politique ayant conduit à l'adoption de cet objectif par toutes les Parties à la CCNUCC.

L'amendement au Protocole de Kyoto permet d'éviter que l'action internationale contre le changement climatique ne marque une pause d'ici 2020, en prévoyant notamment la poursuite des mécanismes de marché (mécanisme de développement propre et mise en œuvre conjointe), qui doivent permettre de favoriser des modes de développement sobres en carbone.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre contribue par ailleurs à l'amélioration de la qualité de l'air, au travers d'une réduction des polluants locaux, ce qui a donc également des effets bénéfiques en termes de santé.

- Conséquences juridiques et articulation avec le cadre juridique existant

L'amendement au Protocole de Kyoto s'articule de manière générale avec le cadre juridique existant : l'engagement pris par l'Union européenne à Doha a en effet été défini en fonction des objectifs du Paquet énergie-climat. La décision 406/2009/CE relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2020, la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ainsi que la directive 2009/29/CE modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le SEQE constituent à cet égard le socle de l'action de l'Union européenne en matière climatique.

Les autres engagements internationaux souscrits par la France ne font pas obstacle à la mise en œuvre de la deuxième période d'engagement. La France ayant par ailleurs déjà pris les mesures nécessaires à la suite de l'adoption du Paquet énergie-climat, il n'y aura pas lieu de compléter le droit interne.

L'amendement entrera en vigueur à l'égard des Parties l'ayant accepté le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de réception, par le Dépositaire (le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies), des instruments d'acceptation des trois quarts au moins des Parties au Protocole (soit 144 sur 192).

- Conséquences administratives

Puisque la France s'était dotée d'un objectif de limitation de ses émissions de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012, dans le cadre duquel elle a déjà mis en place les instruments de suivi nécessaires (Plan climat...), les conséquences administratives de la mise en œuvre de l'accord sont limitées.

L'inclusion du NF_3 dans la liste des gaz devant être rapportés a été prise en compte budgétairement dans le cadre plus général de l'application des lignes directrices 2006 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour l'estimation de l'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre.

III- Historique des négociations

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été adoptée en 1992 et a depuis été ratifiée par 195 Parties. Puisqu'elle ne comportait pas d'obligation précise, un protocole d'application, le Protocole de Kyoto, a été adopté en 1997 et est entré en vigueur en 2005. Il a fixé des objectifs de réduction ou de limitation des émissions de gaz à effet de serre aux pays développés et aux économies en transition pour la période 2008-2012.

En 2007, les Parties ont initié des travaux visant à élaborer un nouvel accord sur le climat pour l'après-2012. L'objectif que s'était fixé la communauté internationale était de l'adopter en 2009, lors de la Conférence de Copenhague, qui a finalement seulement permis d'obtenir un accord politique. Deux ans plus tard, à Durban, les Parties ont réaffirmé leur volonté de conclure un nouvel accord sur le climat et ont créé le Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée. Les travaux menés dans ce groupe visent l'adoption d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique en 2015. Ce régime applicable à tous devra entrer en vigueur à partir de 2020. En contrepartie, certains pays développés ont accepté à Durban de se réengager dans une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto.

Les Parties ont négocié les modalités d'application de cette période (durée, niveau d'ambition, accès aux mécanismes de marché) qui ont été adoptées en 2012, lors de la Conférence de Doha. Elles se sont engagées à appliquer la deuxième période d'engagement dès le 1^{er} janvier 2013 et à déposer leurs instruments de ratification le plus rapidement possible en vue d'assurer sa prompte entrée en vigueur. Dans la perspective de l'adoption, par la conférence sur le climat de 2015 qui doit se tenir dans notre pays, d'un nouvel accord sur le climat, la France souhaite ratifier l'amendement au Protocole de Kyoto dans les meilleurs délais. La ratification de l'amendement par les pays qui se sont réengagés dans une deuxième période est un acte politique très attendu par nos partenaires.

IV- État des signatures et ratifications

A ce jour, cinq États ont ratifié l'amendement. Il s'agit des Émirats arabes unis, du Bangladesh, de Barbade, de Maurice et de Monaco¹.

V- Déclarations ou réserves

A l'occasion de la ratification du Protocole de Kyoto en 2002, la France avait déposé une déclaration interprétative indiquant que cette ratification s'inscrivait dans le cadre de l'engagement souscrit conformément à l'article 4 du Protocole (mutualisation des efforts de réduction des gaz à effet de serre) par l'Union européenne et que par conséquent les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) français étaient exclus du champ d'application territorial du Protocole, puisqu'ils ne font pas partie intégrante de l'Union européenne. En effet, les PTOM se situent hors du champ d'application des traités européens, à l'exception de la IV^{ème} partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et ne sont pas soumis à l'ensemble du droit de l'Union européenne.

A la suite d'une consultation du ministère des Outre-mer auprès des préfets et des hauts commissaires des PTOM, il est proposé d'exclure à nouveau les PTOM de la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto. Une réflexion sera rapidement engagée pour les inclure dans le futur régime international de lutte contre le changement climatique qui sera négocié d'ici 2015.

¹ http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php

Le Gouvernement français propose de présenter la déclaration suivante au moment du dépôt de l'instrument de ratification :

« La ratification par la République française de l'amendement au Protocole de Kyoto adopté à Doha le 8 décembre 2012 doit être interprétée dans le cadre de l'engagement souscrit conformément à l'article 4 du Protocole par l'Union européenne, dont elle est indissociable. Elle ne rend donc pas applicable cet amendement aux territoires de la République française auxquels le Traité sur l'Union européenne n'est pas applicable. »