



N° 1880

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2014.

PROJET DE LOI

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

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR M. Laurent FABIUS,
ministre des affaires étrangères
et du développement international.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au protocole de Kyoto a adopté, conformément aux articles 20 et 21 du protocole de Kyoto, l'amendement figurant dans l'annexe I de la décision 1/CMP.8.

I. – Contexte de l'adoption de l'amendement

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 en 2005 après la ratification de cinquante-cinq 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 en 2011, les Parties ont décidé de prolonger le protocole dans le cadre d'une deuxième période d'engagement de huit ans (2013-2020). L'amendement adopté à Doha en 2012 acte la poursuite de cet instrument juridiquement contraignant, jouant un rôle de transition vers le futur accord mondial qui devrait être adopté en 2015, pour entrer en vigueur au plus tard en 2020.

La décision des Parties adoptée à cette occasion apporte des précisions concernant la mise en œuvre opérationnelle de cet amendement, ainsi que l'engagement politique des Parties au protocole :

– elle souligne l'urgence à ratifier cette deuxième période, en confirmant son application dès le 1^{er} janvier 2013 ;

– elle décide que chaque Partie visée à l'annexe I pourra revoir son engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions au plus tard d'ici 2014, dans l'optique d'une réduction globale des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici

à 2020, les Parties étant invitées à fournir au secrétariat de la CCNUCC le 30 avril 2014 au plus tard des informations concernant leur intention de relever le niveau d'ambition de leur engagement, qui seront examinées lors d'une table ronde ministérielle de haut niveau organisée en 2014 ;

– elle précise les modalités d'usage concernant les mécanismes de projet et les unités qui en résultent, dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette deuxième période d'engagement ;

– elle rehausse la « part des fonds » destinée à aider les pays en développement, ce qui pourrait ainsi contribuer à augmenter les ressources du Fonds pour l'adaptation ;

– elle décide des règles relatives au report vers la deuxième période des unités excédentaires accumulées lors de la première période d'engagement.

Tel qu'il a été adopté, l'amendement est conforme aux positions de la France et des autres États membres de l'Union européenne, qui parlent d'une seule voix lors des négociations menées dans le cadre de la CCNUCC. L'Union européenne s'est en effet dotée d'un paquet énergie-climat dont l'un des objectifs est de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990. Elle s'est d'ores et déjà engagée sur la voie d'une économie sobre en carbone.

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.

II. – Portée de l'amendement

En adoptant l'amendement de Doha au protocole de Kyoto, les Parties ont fixé les modalités d'application de la deuxième période d'engagement. Cet amendement est composé de deux articles.

L'**article 1^{er}** contient les amendements apportés au protocole et à ses annexes A et B.

Le point A amende l'annexe B du protocole de Kyoto :

Le point A du premier article de l'amendement est une nouvelle version du tableau contenu dans l'annexe B du protocole qui remplace l'actuel, en le complétant avec les engagements chiffrés de limitation ou de

réduction des émissions pour la période 2013-2020. L'objectif pour chaque État membre de l'Union européenne (ainsi que pour l'Islande) est fixé à -20 % sur l'ensemble de la période.

La note 4 indique 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. La note ajoute que 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. Cette question a fait l'objet de réflexions de la part de la Commission européenne et des États membres pour déterminer la meilleure manière de notifier les engagements des États membres au moment du dépôt des instruments de ratification. Une proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto et à l'exécution conjointe des engagements qui en découlent a été présentée par la Commission européenne le 6 novembre 2013. Cette proposition, qui indique que les États membres doivent s'efforcer de prendre les mesures nécessaires pour achever leur processus de ratification national au plus tard le 16 février 2015, est actuellement discutée au sein du groupe Environnement du Conseil.

Les notes 6 et 8 sont relatives à la Croatie, qui est devenue le 28^e État membre de l'Union européenne le 1^{er} juillet 2013, et à l'Islande, qui a vocation à rejoindre l'Union européenne ; la Croatie et l'Islande peuvent à ce titre remplir leur engagement conjointement avec l'UE.

L'Australie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine ont également proposé un engagement chiffré de limitation ou de réduction de leurs émissions pour la période 2013-2020.

Le Canada (qui a décidé de se retirer du protocole de Kyoto le 15 décembre 2011, cette décision ayant pris effet au 15 décembre 2012), la Fédération de Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande n'ayant pas souhaité s'engager dans une deuxième période, seul leur engagement pour la période 2008-2012 est appelé, dans la partie inférieure du tableau.

Le point B amende l'annexe A du protocole de Kyoto :

Le point B du premier article concerne l'annexe A du protocole de Kyoto, qui contient la liste des gaz à effet de serre couverts par le

protocole. L'amendement prévoit l'ajout du trifluorure d'azote (NF₃) comme septième gaz à effet de serre pris en compte à compter du début de la deuxième période d'engagement. Cela s'explique en raison du fort pouvoir de réchauffement global de ce gaz qui s'élève à 17 000 (cela signifie qu'une tonne de NF₃ émise dans l'atmosphère équivaut à 17 000 tonnes de CO₂). Cet ajout permet de renforcer l'intégrité environnementale du protocole.

Les points C à J amendent l'article 3 du protocole de Kyoto :

Le point C indique que l'objectif de la deuxième période d'engagement est de réduire les émissions globales des gaz à effet de serre de l'ensemble des Parties concernées d'au moins 18 % par rapport aux niveaux de 1990 dans la période allant de 2013 à 2020.

Le point D prévoit la possibilité, pour une Partie ayant un objectif de réduction de ses émissions inscrit à l'annexe B du protocole de Kyoto, de l'ajuster afin d'avoir un objectif plus ambitieux. Le secrétariat de la CCNUCC doit communiquer cette proposition d'ajustement aux autres Parties au moins trois mois avant la conférence à laquelle cet ajustement sera proposé pour adoption. Le point E décrit les modalités d'adoption d'un nouvel objectif à la suite d'un tel ajustement : il est considéré adopté à moins qu'un nombre supérieur aux trois quarts des Parties présentes et votantes n'y fasse objection. Cet ajustement entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant la communication à toutes les Parties par le Dépositaire de l'ajustement adopté.

Le point F explicite la quantité attribuée à chacune des Parties ayant un engagement pour la période allant de 2013 à 2020. Celle-ci est égale au pourcentage (inscrit dans la troisième colonne du tableau de l'annexe B) de leurs émissions anthropiques agrégées de gaz à effet de serre de l'annexe A pour l'année de référence, exprimées en équivalent CO₂, multiplié par 8 (le nombre d'années de la deuxième période). Les Parties pour lesquelles le changement d'affectation des terres et la foresterie constituaient en 1990 une source nette d'émissions de gaz à effet de serre doivent prendre en compte les quantités émises par les sources, déduction faite des quantités absorbées par les puits en 1990, dans le calcul de leur quantité attribuée.

Le point G permet de garantir que les engagements de deuxième période pris par les Parties ne seront pas moins ambitieux que la moyenne de leurs émissions sur les trois premières années de la première période. Dans le cas contraire, des unités de quantité attribuée devront être transférées sur le compte d'annulation de chacune des Parties concernées.

Le point H est purement rédactionnel.

Le point I permet aux Parties de choisir 1995 ou 2000 comme année de référence pour le trifluorure d'azote dans le calcul de leur quantité attribuée.

Le point J garantit que les Parties visées à l'annexe I peuvent utiliser les unités générées par les mécanismes de marché du protocole de Kyoto pour respecter leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions. Il prévoit qu'une partie des unités générées par ces mécanismes de marché doivent servir à couvrir les dépenses d'administration et à aider les pays en développement à financer le coût de l'adaptation au changement climatique.

Les points K et L amendent l'article 4 :

Le point K est relatif à la notification des termes de leur engagement commun par des Parties remplissant conjointement leurs objectifs. Il permet de compléter le texte du protocole de Kyoto, en prévoyant les modalités d'information des Parties par le secrétariat de la CCNUCC à la suite du dépôt des instruments d'acceptation d'un amendement à l'annexe B du protocole.

Le point L est purement rédactionnel.

L'**article 2** concerne l'entrée en vigueur de l'amendement.

Il précise que cet amendement entre en vigueur conformément à la procédure prévue par les articles 20 et 21 du protocole de Kyoto. Cela signifie que 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.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'amendement au protocole de Kyoto qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du développement international,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 adopté à Doha le 8 décembre 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 9 avril 2014.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :
*Le ministre des affaires étrangères
et du développement international*

Signé : Laurent FABIUS

AMENDEMENT

au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997

adopté à Doha le 8 décembre 2012

A M E N D E M E N T

au Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997
adopté à Doha le 8 décembre 2012

Amendement de Doha au Protocole de Kyoto

Article premier: Amendement

A. Annexe B du Protocole de Kyoto

Remplacer le tableau de l'annexe B du Protocole par le tableau suivant:

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 référence¹</i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2013-2020) (en pourcentage des émissions de l'année de référence)¹</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)²</i>
Allemagne	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Australie	108	99,5	2000	98	-5 %/-15 % ou -25 % ¹
Autriche	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Bélarus ⁵ *		88	1990	s.o.	-8 %
Belgique	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Bulgarie*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Chypre		80 ^d	s.o.	s.o.	
Croatie*	95	80 ^e	s.o.	s.o.	-20 %/-30 % ²
Danemark	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Espagne	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Estonie*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Finlande	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
France	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Grèce	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Hongrie*	94	80 ^d	s.o.	s.o.	
Irlande	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Islande	110	80 ^b	s.o.	s.o.	
Italie	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Kazakhstan*		95	1990	95	-7 %
Lettonie*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Liechtenstein	92	84	1990	84	-20 %/-30 % ²
Lituanie*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Luxembourg	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Malte		80 ^d	s.o.	s.o.	
Monaco	92	78	1990	78	-30 %
Norvège	101	84	1990	84	-30 %/-40 % ¹⁰
Pays-Bas	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Pologne*	94	80 ^d	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 référence¹</i>	<i>Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (2013-2020) (en pourcentage des émissions de l'année de référence)¹</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)²</i>
Portugal	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
République tchèque*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Roumanie*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Slovaquie*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Slovénie*	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Suède	92	80 ^d	s.o.	s.o.	
Suisse	92	84.2	1990	s.o.	-20 %/-30 % ¹¹
Ukraine*	100	76 ¹²	1990	s.o.	-20 %
Union européenne	92	80 ^d	1990	s.o.	-20 %/-30 % ⁷
<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 ¹³	94				
Fédération de Russie ^{16*}	100				
Japon ¹⁴	94				
Nouvelle-Zélande ¹⁵	100				

Abbréviation: 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.

¹ 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.

² 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.

³ 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 Cancún et ne relève pas d'une nouvelle obligation internationale au titre du présent Protocole ou des règles et modalités connexes.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

B. – Annexe A du Protocole de Kyoto

Remplacer la liste figurant sous la rubrique « Gaz à effet de serre » de l'annexe A du Protocole par la liste suivante :

Gaz à effet de serre

Dioxyde de carbone (CO₂)
Méthane (CH₄)
Oxyde nitreux (N₂O)
Hydrofluorocarbones (HFC)
Hydrocarbures perfluorés (PFC)
Hexafluorure de soufre (SF₆)
Trifluorure d'azote (NF₃) (1)

(1) S'applique uniquement à compter du début de la deuxième période d'engagement.

C. – Paragraphe 1 bis de l'article 3

Insérer après le paragraphe 1 de l'article 3 du Protocole le paragraphe suivant :

« 1 bis. Les Parties visées à l'annexe I font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent dioxyde de carbone, des gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions consignés dans la troisième colonne du tableau figurant à l'annexe B et conformément aux dispositions du présent article, en vue de réduire leurs émissions globales de ces gaz d'au moins 18 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2013 à 2020. »

D. – Paragraphe 1 ter de l'article 3

Insérer après le paragraphe 1 bis de l'article 3 du Protocole le paragraphe suivant :

« 1 ter. Une Partie visée à l'annexe B peut proposer un ajustement tendant à abaisser le pourcentage inscrit dans la troisième colonne du tableau de l'annexe B de son engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions. Une proposition ayant trait à cet ajustement est communiquée aux Parties par le secrétariat trois mois au moins avant la réunion de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole à laquelle il est proposé pour adoption. »

E. – Paragraphe 1 quater de l'article 3

Insérer après le paragraphe 1 ter de l'article 3 du Protocole le paragraphe suivant :

« 1 quater. Tout ajustement proposé par une Partie visée à l'annexe I tendant à relever le niveau d'ambition de son engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions conformément au paragraphe 1 ter de l'article 3 ci-dessus est considéré comme adopté par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole à moins qu'un nombre supérieur aux trois quarts des Parties présentes et votantes ne fasse objection à son adoption. L'ajustement adopté est communiqué par le secrétariat au Dépositaire, qui le transmet à toutes les Parties, et il entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivant la communication par le Dépositaire. De tels ajustements lient les Parties. »

F. – Paragraphe 7 bis de l'article 3

Insérer après le paragraphe 7 de l'article 3 du Protocole le paragraphe suivant :

« 7 bis. Au cours de la deuxième période d'engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions, allant de 2013 à 2020, la quantité attribuée à chacune des Parties visées à l'annexe I est égale au pourcentage, inscrit pour elle dans la troisième colonne du tableau figurant à l'annexe B, de ses émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent dioxyde de carbone, des gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A en 1990, ou au cours de l'année ou de la période de référence fixée conformément au paragraphe 5 ci-dessus, multiplié par huit. Les Parties visées à l'annexe I pour lesquelles le changement d'affectation des terres et la foresterie constituaient en 1990 une source nette d'émissions de gaz à effet de serre prennent en compte dans leurs émissions correspondant à l'année de référence (1990) ou à la période de référence, aux fins du calcul de la quantité qui leur est attribuée, les émissions anthropiques agrégées par les sources, exprimées en équivalent dioxyde de

carbone, déduction faite des quantités absorbées par les puits en 1990, telles qu'elles résultent du changement d'affectation des terres. »

G. – Paragraphe 7 ter de l'article 3

Insérer après le paragraphe 7 bis de l'article 3 du Protocole le paragraphe suivant :

« 7 ter. Toute différence positive entre la quantité attribuée de la deuxième période d'engagement pour une Partie visée à l'annexe I et le volume des émissions annuelles moyennes pour les trois premières années de la période d'engagement précédente multiplié par huit est transférée sur le compte d'annulation de cette Partie. »

H. – Paragraphe 8 de l'article 3

Au paragraphe 8 de l'article 3 du Protocole, remplacer les mots suivants :

« du calcul visé au paragraphe 7 ci-dessus »

par :

« du calcul visé aux paragraphes 7 et 7 bis ci-dessus »

I. – Paragraphe 8 bis de l'article 3

Insérer après le paragraphe 8 de l'article 3 du Protocole le paragraphe suivant :

« 8 bis. Toute Partie visée à l'annexe I peut choisir 1995 ou 2000 comme année de référence aux fins du calcul visé au paragraphe 7 bis ci-dessus pour le trifluorure d'azote. »

J. – Paragraphes 12 bis et ter de l'article 3

Insérer après le paragraphe 12 de l'article 3 du Protocole les paragraphes suivants :

« 12 bis. Les Parties visées à l'annexe I peuvent utiliser toute unité générée par les mécanismes de marché susceptibles d'être mis en place au titre de la Convention ou de ses instruments, en vue de faciliter le respect de leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions au titre de l'article 3. Toute unité de ce type acquise par une Partie auprès d'une autre Partie à la Convention est rajoutée à la quantité attribuée à la Partie qui procède à l'acquisition et soustraite de la quantité d'unités détenue par la Partie qui la cède.

12 ter. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole veille à ce qu'une partie des unités provenant d'activités approuvées au titre des mécanismes de marché mentionnés au paragraphe 12 bis ci-dessus qui sont utilisées par les Parties visées à l'annexe I pour les aider à respecter leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions au titre de l'article 3 serve à couvrir les dépenses d'administration, ainsi qu'à aider les pays en développement parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation dans le cas d'unités acquises au titre de l'article 17. »

K. – Paragraphe 2 de l'article 4

Ajouter à la fin de la première phrase du paragraphe 2 de l'article 4 du Protocole le membre de phrase suivant :

« , ou à la date du dépôt de leurs instruments d'acceptation de tout amendement à l'annexe B adopté en vertu du paragraphe 9 de l'article 3. »

L. – Paragraphe 3 de l'article 4

Au paragraphe 3 de l'article 4 du Protocole, remplacer les mots :

« au paragraphe 7 de l'article 3 »

par :

« à l'article 3 à laquelle il se rapporte »

Article 2 : Entrée en vigueur

Le présent amendement entre en vigueur conformément aux articles 20 et 21 du Protocole de Kyoto.

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 NF₃, 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 NF₃ 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. »

