

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant la **ratification** de l'**amendement** au **protocole de Kyoto** du **11 décembre 1997**,*

Par Mme Leila AÏCHI,

Sénatrice

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1880, 2096, 2202 et T.A. 436

Sénat : 138 et 169 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE - 2008-2012 : LE PROTOCOLE DE KYOTO	7
I. LA CRÉATION D'ENGAGEMENTS CONTRAIGNANTS DE LIMITATION ET DE RÉDUCTION DE GAZ À EFFET DE SERRE	7
A. DES ENGAGEMENTS CONTRAIGNANTS.....	7
B. ...MAIS À GÉOMÉTRIE VARIABLE ET DE GRANDS ABSENTS	10
II. ENFIN DES ENGAGEMENTS QUANTIFIÉS !	11
A. UN CADRE STRICTEMENT DÉLIMITÉ... ..	11
B. ... MOINS RIGIDE QU'IL N'Y PARAÎT	12
DEUXIÈME PARTIE - 2013-2020 : L'AMENDEMENT DE DOHA.....	13
I. UN AMENDEMENT DE TRANSITION, À HAUTE PORTÉE SYMBOLIQUE	13
II. ... DONT LE CONTENU TENTE DE RENFORCER LE PROTOCOLE DE KYOTO.....	17
a) L'article premier	17
b) L'article 2.....	23
CONCLUSION GÉNÉRALE	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	28

Mesdames et Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 138 (2014-2015) autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997.

Le protocole de Kyoto, ci-après « le protocole », se présente comme la suite de la **Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée à New York en décembre 1992**, lors du Sommet de la terre. En effet, la première conférence des parties (COP 1) réunie à Berlin a décidé, en 1995, de négocier un protocole pour renforcer les engagements pris par les pays développés.

Le protocole a été ainsi adopté lors de la troisième conférence des parties (COP 3) au Japon, le 11 décembre 1997, sur la base d'un rapport du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat). Entré en vigueur le 16 février 2005, il est le seul instrument international juridiquement contraignant visant à réduire ou à limiter les émissions de six gaz à effet de serre d'origine anthropique¹.

Il contient, **pour la période 2008-2012, un objectif global de réduction du total des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport à l'année 1990 pour les pays développés (ceux qui figurent à l'annexe I de la CCNUCC) et des engagements chiffrés pour les pays développés qui les ont acceptés.** L'Europe des 15 s'est ainsi engagée à réduire de 8 % ses émissions de gaz à effet de serre sur cette période.

Pour anticiper la fin du protocole de Kyoto, de longues et difficiles négociations ont été initiées par les parties dès 2007. Elles ont abouti à l'adoption, le 8 décembre 2012, par la COP 18 réunie à Doha, de l'amendement dit « de Doha » qui vous est soumis aujourd'hui.

Cet amendement **permet la poursuite du protocole de Kyoto pour la période 2013-2020 dans l'attente de la conclusion, en 2015, d'un nouvel accord mondial plus ambitieux, dont l'entrée en vigueur serait prévue en 2020.**

¹ Relatif à l'activité humaine.

PREMIÈRE PARTIE - 2008-2012 : LE PROTOCOLE DE KYOTO

I. LA CRÉATION D'ENGAGEMENTS CONTRAIGNANTS DE LIMITATION ET DE RÉDUCTION DE GAZ À EFFET DE SERRE

A. DES ENGAGEMENTS CONTRAIGNANTS

En 1992, lors du sommet de la terre de Rio de Janeiro, **154 Etats ont adopté à New York la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)** qui apparaît comme la **première tentative de réduire le réchauffement planétaire d'origine humaine**. Entrée en vigueur le **21 mars 1994**, cette convention-cadre a été ratifiée par **195 Parties** dont les Etats-Unis et la Communauté européenne par une décision du 15 décembre 1993.

Dans la poursuite de cet objectif, la première conférence des parties (COP 1), réunie à **Berlin**, a décidé, en **1995**, de négocier **un protocole pour renforcer les engagements pris par les pays développés**.

Le **protocole de Kyoto** a été ainsi **adopté** lors de la troisième conférence des parties (COP 3), **au Japon, le 11 décembre 1997**, sur la base d'un **rapport du GIEC** (Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat). Compte tenu des difficultés présentées par la négociation, la COP 7 réunie à Marrakech, en 2001, a élaboré ensuite des règles détaillées sur la mise en œuvre et le respect du protocole de Kyoto.

Ce protocole est finalement **entré en vigueur le 16 février 2005** après ratification par 55 pays représentant 55 % des émissions mondiales en 1990.

Il contient **des objectifs contraignants** en matière de limitation et de réduction d'émission de gaz à effet de serre, de façon à promouvoir le développement durable.

Bien que signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, les engagements qu'il contient portent sur la **période 2008-2012**. Il comprend deux niveaux d'engagements.

Les parties contractantes dont la liste figure à l'annexe I de la CCNUCC (voir *Infra*) s'obligent collectivement à atteindre un **objectif global** de réduction du total de leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins **5 % par rapport à l'année 1990** pendant cette période.

Figure n° 1 : Liste des parties contractantes mentionnées à l'annexe I de la CCNUCC

Annexe I

Allemagne	Japon
Australie	Lettonie ^a
Autriche	Liechtenstein *
Bélarus ^a	Lituanie ^a
Belgique	Luxembourg
Bulgarie ^a	Monaco*
Canada	Norvège
Communauté économique européenne	Nouvelle-Zélande
Croatie ^{a, *}	Pays-Bas
Danemark	Pologne ^a
Espagne	Portugal
Estonie ^a	République tchèque ^{a, *}
États-Unis d'Amérique	Roumanie ^a
Fédération de Russie ^a	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Finlande	Slovaquie ^{a, *}
France	Slovénie ^{a, *}
Grèce	Suède
Hongrie ^a	Suisse
Irlande	Turquie
Islande	Ukraine ^a
Italie	

^a *Pays en transition vers une économie de marché.*

* *Note de l'éditeur : Pays ajoutés à l'annexe I en vertu d'un amendement entré en vigueur le 13 août 1998, en application de la décision 4/CP.3 que la Conférence des Parties avait adoptée à sa troisième session.*

Source : *Annexe I de la CCNUCC, ONU*

En vue d'atteindre cet objectif global, certains de ces **pays développés**, ceux mentionnés à l'annexe B du protocole de Kyoto (voir *infra*), ont accepté de respecter, entre 2008 et 2012, **un engagement individuel chiffré de limitation ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre compris entre 92 et 110 %** des émissions de l'année ou de la période de référence choisie.

Figure n° 2 : Liste des pays membres de la CCNUCC

<u>Partie</u>	<u>Engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions</u> (en pourcentage des émissions de l'année ou de la période de référence)
Allemagne	92
Australie	108
Autriche	92
Belgique	92
Bulgarie [*]	92
Canada	94
Communauté européenne	92
Croatie [*]	95
Danemark	92
Espagne	92
Estonie [*]	92
États-Unis d'Amérique	93
Fédération de Russie [*]	100
Finlande	92
France	92
Grèce	92
Hongrie [*]	94
Irlande	92
Islande	110
Italie	92
Japon	94
Lettonie [*]	92
Liechtenstein	92
Lituanie [*]	92
Luxembourg	92
Monaco	92
Norvège	101
Nouvelle-Zélande	100
Pays-Bas	92
Pologne [*]	94
Portugal	92
République tchèque [*]	92
Roumanie [*]	92
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	92
Slovaquie [*]	92
Slovénie [*]	92
Suède	92
Suisse	92
Ukraine [*]	100

^{*} Pays en transition vers une économie de marché.

Source : Annexe B du protocole de Kyoto, ONU

S'agissant de la mise en œuvre du protocole, chacune des parties s'engage à :

- « à appliquer et/ou élaborer plus avant des politiques et des mesures en fonction de sa situation nationale » comme « l'accroissement de l'efficacité énergétique (...), la protection et le renforcement des puits et réservoirs des gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal, (...) la promotion de

formes d'agriculture durables (...), la limitation et/ou réduction des émissions de méthane » ;

- et à coopérer avec les autres parties « *pour renforcer l'efficacité individuelle et globale des politiques et mesures adoptées* » en prenant notamment des dispositions pour échanger des informations.

Afin d'assurer le respect des engagements pris, le protocole de Kyoto prévoit également **un mécanisme d'incitation et de sanction** pour les pays qui ne respectent pas leurs engagements appelé « **comité d'observance** ». Celui-ci est constitué de deux branches : un groupe de facilitation et un groupe d'exécution. C'est ce dernier groupe qui constate que les objectifs n'ont pas été atteints et qui enjoint alors à la partie défaillante de prendre certaines mesures de correction, comme le rachat de crédits internationaux ou le rattrapage sur la période suivante.

B. ...MAIS À GÉOMÉTRIE VARIABLE ET DE GRANDS ABSENTS

Selon le **principe des « responsabilités communes mais différenciées »** posé par la CCNUCC qui fait porter une responsabilité accrue aux pays les plus industrialisés en raison de « leur responsabilité historique », trois catégories de pays sont à distinguer : les pays industrialisés, les pays en transition vers une économie de marché (pays de l'ancien bloc de l'Est) et les pays en développement. Le contenu de leurs engagements respectifs diffère.

L'effort de réduction des gaz à effet de serre repose exclusivement sur les pays industrialisés et les pays en transition qui ont des objectifs quantifiés contraignants. Toutefois parmi ceux-ci, tous ne se sont pas engagés.

Sous la présidence Clinton, **le Sénat américain s'est opposé à la ratification du protocole de Kyoto** par crainte de ses répercussions sur le développement économique américain, et faute d'engagements de la part de grands pays en voie de développement comme la Chine et l'Inde. Par la suite, le Président George W. Bush a fait savoir, à deux reprises en mars 2001 et juillet 2005, qu'il ne ratifierait pas le protocole de Kyoto.

Après avoir ratifié le protocole de Kyoto en 2002, **le Canada** a été le premier Etat à annoncer **sa volonté de se désengager, le 12 décembre 2011**, compte tenu notamment de l'absence des Etats-Unis et de la Chine et de son coût pour l'économie canadienne. Le Canada avait, en effet, très largement dépassé les objectifs souscrits et craignait de devoir payer de très lourdes pénalités.

Les pays en développement, quant à eux, n'ont pas d'engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Ils sont invités à lutter contre le changement climatique de manière volontaire, sur leurs fonds propres ou avec l'aide de ressources financières ou de transfert de technologies en provenance des pays développés. Le **Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto** a ainsi été constitué pour financer des projets ou des programmes d'adaptation dans les pays en voie de développement.

II. ENFIN DES ENGAGEMENTS QUANTIFIÉS !

A. UN CADRE STRICTEMENT DÉLIMITÉ...

Les Etats Parties mentionnés à l'annexe B du protocole de Kyoto ont accepté des engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions exprimés **en pourcentage des émissions de l'année de référence, fixée à 1990**. Ces engagements sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Figure n° 3 : Les engagements quantifiés souscrits par les pays industrialisés au titre de la première période du Protocole de Kyoto 2008-2012

- Une réduction de 8% pour l'Union européenne des 15 par rapport à 1990

Autriche : -13% (réduction)	Luxembourg : -28% (réduction)
Belgique : -7,5 % (réduction)	Pays-Bas : -6% (réduction)
Danemark : -21%(réduction)	Portugal : +27% (limitation de l'augmentation des émissions)
Finlande : 0% (stabilisation)	Espagne : +15% (limitation de l'augmentation des émissions)
France : 0% (stabilisation)	Suède : +4% (limitation de l'augmentation des émissions)
Allemagne : -21%	Suisse : -8% (réduction)
Grèce : +25% (limitation de l'augmentation des émissions)	Royaume-Uni : -12,5%
Irlande : +13% (limitation de l'augmentation des émissions)	
Italie : -6,5% (réduction)	

- Une réduction de 7% pour les Etats-Unis (qui n'ont jamais ratifié et appliqué le protocole) ;
- Une réduction de 6% pour le Canada, le Japon, la Pologne, la Hongrie ;
- Une stabilisation des émissions de la Russie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Ukraine ;
- Une augmentation de 8% des émissions de l'Australie ;
- Une augmentation de 1% des émissions de la Norvège ;
- Une augmentation de 10% des émissions de l'Islande.

Source : *Protocole de Kyoto : Bilan et perspectives, novembre 2012, Réseau Action Climat France*

La Communauté européenne a signé le protocole de Kyoto le 29 avril 1998 et l'Union européenne des 15 l'a ratifié, le 31 mai 2002. Elle s'est engagée à réduire collectivement ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % en 2012 par rapport à l'année 1990.

Le protocole de Kyoto couvre **six gaz à effets de serre** :

- Dioxyde de carbone (CO₂)
- Méthane (CH₄)
- Oxyde nitreux (N₂O)
- Hydrofluorocarbones (HFC)
- Hydrocarbures perfluorés (PFC)
- et Hexafluorure de soufre (SF₆).

Son champ d'application se concentre sur :

- l'énergie ;
- les procédés industriels ;
- l'utilisation des solvants et d'autres produits ;
- l'agriculture ;
- et les déchets.

B. ... MOINS RIGIDE QU'IL N'Y PARAÎT

Le protocole de Kyoto prévoit des **mécanismes de marché** pour assurer la **flexibilité du système**. Ils permettent aux pays développés d'acquérir des crédits d'émission et **facilitent ainsi la réalisation des objectifs** climatiques qui leur ont été fixés.

Le **mécanisme des droits d'émission négociables** permet aux Etats développés, mentionnés à l'annexe I de la CCNUCC, qui ont des quotas d'émission ou Unités de quantité attribuée (UQA) équivalents à leurs objectifs d'émissions de gaz à effet de serre, d'échanger entre eux une partie de ceux-ci. Le secrétariat de la CCNUCC tient la comptabilité du système au moyen du registre international des transactions (*International Transaction Log, ITL*).

Le **mécanisme de développement propre** permet aux Etats développés mentionnés à l'annexe I précitée, d'acquérir des crédits d'émission sous forme d'unités de réduction certifiées d'émissions (URCE) en investissant dans des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en voie de développement. En outre, **la mise en œuvre conjointe** permet d'obtenir également des crédits d'émission sous forme d'unités de réduction d'émissions (URE) mais pour des projets réalisés dans d'autres pays développés figurant à l'annexe B.

DEUXIÈME PARTIE - 2013-2020 : L'AMENDEMENT DE DOHA

I. UN AMENDEMENT DE TRANSITION, À HAUTE PORTÉE SYMBOLIQUE

L'amendement au protocole de Kyoto adopté le 8 décembre 2012, lors de la **COP 18 réunie à Doha**, apparaît comme le **résultat de négociations entamées depuis plusieurs années par les pays parties à la CCNUCC**.

En prévision de la fin de la première période d'engagements de Kyoto à partir de 2013, le **plan d'action de Bali adopté par la COP 13**, en 2007, a **décidé d'un cadre de négociation** comprenant notamment une atténuation du changement climatique mesurable par les pays développés ainsi qu'une invitation des pays en développement (PED) à y participer volontairement, la mise au point et le transfert de technologies ainsi que les apports de ressources financières et d'investissements pour soutenir l'atténuation et l'adaptation, notamment en direction des PED.

En 2009, la **COP 15 réunie à Copenhague s'était soldée par un échec** et n'avait pas permis de parvenir à la conclusion d'un nouvel accord international. Elle avait seulement « pris note » de l'accord politique obtenu à la suite de négociations informelles. Celui-ci visait principalement à limiter, à long terme, la hausse de la température mondiale en dessous de 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels. Il abordait également pour la première fois la question de la réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays en voie de développement et de leur financement. Il a finalement été intégré dans les décisions de la **COP 16 de Cancún en 2010**.

Dans la perspective du sommet de Copenhague et de l'après-Kyoto, **l'Union européenne avait adopté, sans attendre, en 2009, le Paquet Énergie-Climat 2020** qui visait à instaurer une politique commune de l'énergie et de lutte contre le réchauffement climatique, en fixant trois objectifs à atteindre à l'horizon 2020, ou **règle des « 3x20 »** :

- réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, voire de 30 % en cas d'efforts comparables de la part d'autres pays développés ;
- augmenter de 20 % la part des énergies renouvelables ;
- et améliorer l'efficacité énergétique de 20 %.

En 2011, en revanche, la **COP 17 de Durban est parvenue à un accord garantissant la poursuite du protocole de Kyoto** et prévoyant notamment :

- la souscription par les pays développés d'une deuxième période d'engagements dans le cadre du protocole de Kyoto, à compter du 1^{er} janvier 2013 ;

- et la conclusion, au plus tard en 2015, d'un accord mondial sur les changements climatiques, qui entrerait en vigueur en 2020, dans le cadre de la plateforme de Durban sous la conduite d'un groupe de travail *ad hoc*, le Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée.

L'amendement de Doha qui concrétise l'accord obtenu à Durban sur la deuxième période d'engagements permet ainsi la **poursuite du protocole de Kyoto, en évitant un vide juridique**, puisque la première et la deuxième période d'engagements protocolaires, qui devient pleinement applicable dès le 1^{er} janvier 2013, se succèdent sans rupture.

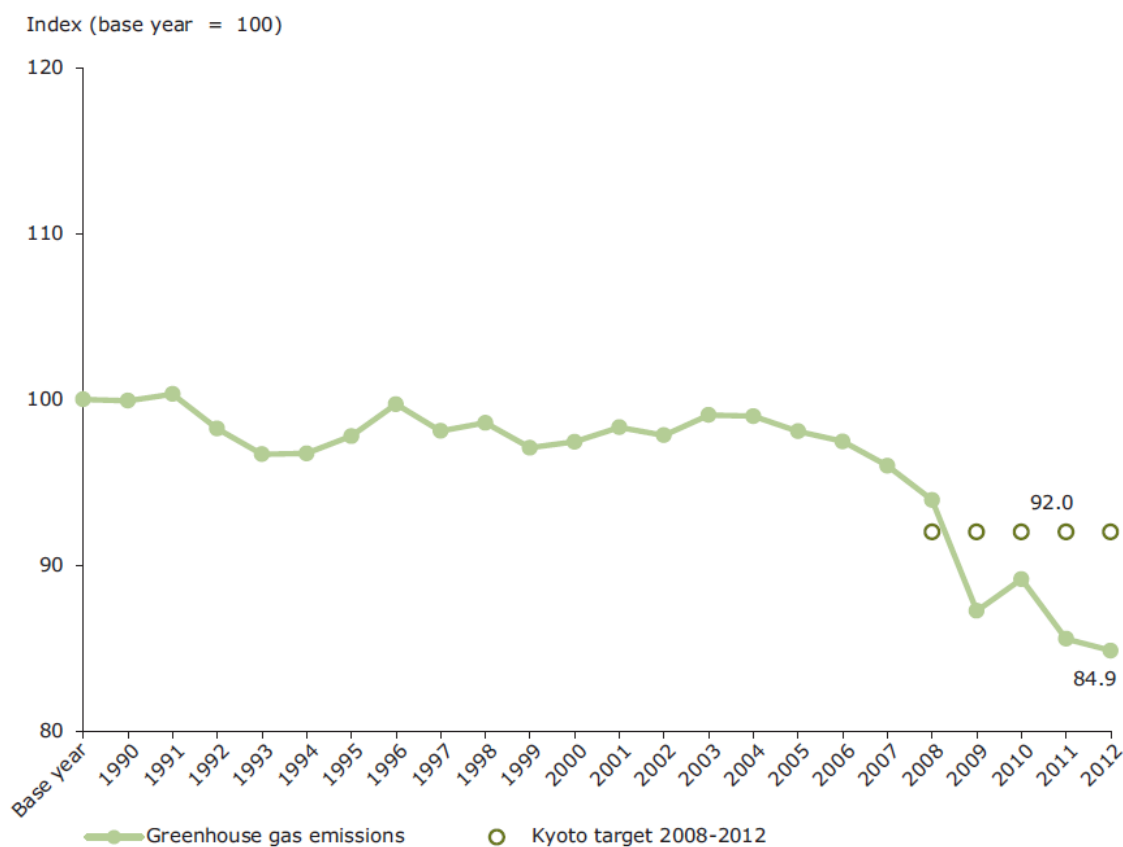
Cet amendement **s'inscrit dans la politique climatique de l'Union européenne et de la France**, puisque l'engagement de l'Union européenne et des Etats membres, pris à Doha, d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de **moins 20 % par rapport à 1990** correspond aux objectifs définis dans le **Paquet Énergie-Climat 2020** évoqué *supra*. L'Union européenne poursuit son rôle de chef de file dans la lutte contre le réchauffement climatique puisque, **le 24 octobre 2014**, le Conseil européen réunissant les vingt-huit chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne a conclu **un accord visant, à l'horizon 2030, à réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre**, à améliorer de 27 % l'efficacité énergétique et à avoir une part d'énergie renouvelable d'au moins 27 %.

L'Union européenne a dépassé l'objectif qui lui était fixé dans la première période du protocole de Kyoto et devrait faire de même pour la deuxième période. Pour l'instant, les projections à 2020 font apparaître une réduction totale de **21 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.**

Dans le rapport annuel adressé au secrétariat de la CCNUCC et publié en juin 2014, l'Agence européenne pour l'environnement indique que, pour l'Europe des 15, le total des émissions de gaz à effet de serre est en dessous des objectifs de Kyoto depuis 2009 (voir tableau *infra*), que sur la totalité de la première période d'engagements 2008-2012, les émissions moyennes totales se situent à 11,8 % en dessous du niveau de référence et qu'en 2012, le total des émissions de gaz à effet de serre (hors utilisation des terres, du changement de l'affectation des terres et de la forêt UTCATF) était inférieur de 15,1 % (642 millions de tonnes CO₂-équivalents) au niveau atteint en 1990, avec une baisse de 0,8 % (30 millions de tonnes CO₂-équivalents) entre 2011 et 2012. Dans l'Europe des 28, le total des émissions de gaz à effet de serre de (hors UTCATF) a diminué de 19,2 % (1 082 millions de tonnes CO₂-équivalents) entre 1990 et 2012 et de 1,3 % (59 millions de tonnes CO₂-équivalents) entre 2011 et 2012.

La France a également largement dépassé son premier engagement chiffré fixé dans le protocole de Kyoto (quasi stabilisation par rapport à 1990) avec une réduction de 10 % en moyenne sur la première période 2008-2012.

Figure n° 4 : Emissions des gaz à effet de serre de l'Europe des 15 au regard des objectifs 2008-2012 hors UTCAF



Source : Agence européenne pour l'environnement, EEA technical report, N° 9/2014

La ratification de l'amendement de Doha est parallèle au processus d'élaboration de l'accord mondial sur le climat qui devrait être adopté lors de la COP 21 de Paris, en décembre 2015. Auparavant, la COP de Lima, qui se déroule du 1^{er} au 12 décembre 2014, devrait permettre d'aboutir aux premiers éléments de l'accord en question.

Ce processus a été lancé par le Sommet sur le climat, organisé par le Secrétaire général des Nations unies, à New York, le 23 septembre 2014, auquel ont participé cent vingt chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que de nombreux dirigeants de la société civile et au cours duquel des initiatives multi-partenariales ont été lancées dans différents secteurs-clés, en vue d'atteindre l'objectif des 2 °C.

Ce processus est conforté par la première réunion de capitalisation du Fonds vert qui vient de se dérouler à Berlin, le 20 novembre 2014, et qui était très attendue par les pays en voie de développement. En effet, le Fonds vert, mécanisme financier de la CCNUCC, est destiné à recevoir les sommes que les pays développés se sont engagés à mobiliser pour financer la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Vingt-et-un pays se sont engagés à verser **9,3 milliards de dollars sur une**

période de quatre ans (2015-2018). La France y contribue à hauteur d'un milliard de dollars, à égalité avec l'Allemagne et derrière les Etats-Unis (3 milliards), le Japon (1,5 milliards) et le Royaume-Uni (1,1 milliard). Ceci devrait permettre au Fonds vert d'« *entrer dans sa phase opérationnelle courant 2015 et [d'] engager sa programmation, voire décider de ses premiers investissements, d'ici la COP 21* »¹.

Pour **financer la lutte contre le réchauffement climatique**, votre rapporteure considère qu'il pourrait être pertinent de s'intéresser davantage à la dynamique spéculative qui entoure les cours de la bourse et des matières premières, et notamment à leur grande volatilité. En effet, les cours de la bourse sont aujourd'hui, dans une très large mesure, déconnectés de l'économie réelle.

Sachant que plus de la moitié des ordres passés ne sont jamais exécutés, votre rapporteure estime **qu'une piste serait de taxer les ordres de bourse non réalisés.** De fait, une telle taxe – même minime – sur le montant de ces transactions « virtuelles » permettrait de rationaliser les comportements des acteurs économiques et financiers concernés et redonner de la réalité aux cours de la bourse, permettant ainsi de mieux les contrôler, mais également de permettre un effet de levier pour le Fonds Vert.

En réponse aux interrogations de votre rapporteure, l'équipe interministérielle de la COP 21² du ministère des affaires étrangères et du développement international lui a indiqué que « *L'objectif de la France est de voir adopter, à Paris, un accord ambitieux et applicable à tous, contenant tous les éléments permettant d'atteindre l'objectif de limitation de la hausse des températures à 2°C. (...) L'accord de Paris doit notamment permettre d'inclure les États-Unis et les grands pays émergents dans la lutte contre les changements climatiques : chaque pays devra présenter une contribution à l'accord. Au-delà d'objectifs environnementaux convaincants, la France souhaite que l'accord de Paris permette également des avancées sur le financement de la lutte contre le dérèglement climatique. Enfin, l'accord devra mettre en œuvre un changement de paradigme, passant d'une idée de « partage du fardeau » des émissions à un « agenda des solutions », c'est-à-dire voir la lutte contre le dérèglement climatique comme une opportunité de création d'emplois et de richesses, d'invention de nouveaux modes de production et de consommation. Les initiatives sectorielles des différentes composantes de la société civile auront donc toute leur place à Paris. L'accord doit ainsi envoyer un signal solide et de long terme aux acteurs économiques et aux citoyens, démontrant l'engagement de tous les pays à s'engager dans une transition réelle et balisée vers un monde neutre en carbone. »*

Il lui a été également indiqué qu'« *il est possible d'attendre, de la Conférence de Paris, un accord contraignant contenant les principes généraux*

¹ Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international.

² Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international et audition du 20 novembre 2014.

*applicables à la lutte contre le dérèglement climatique, ainsi que les principes établissant des règles de procédure gouvernant la revue des engagements, la conformité et les organes. L'ancrage des contributions des Etats demeure à déterminer. Ces contributions devront être crédibles et inscrites dans une transformation durable des économies nationales. Un consensus existe pour renforcer la prise en compte de l'adaptation au changement climatique, même si sa déclinaison opérationnelle reste à discuter. **Un paquet « finances » et un paquet « agenda des solutions » seront également adoptés, sous la forme la plus à même de renforcer le régime de lutte contre le dérèglement climatique, créant ainsi le fondement du fonctionnement de l'accord de Paris.** »*

II. ... DONT LE CONTENU TENTE DE RENFORCER LE PROTOCOLE DE KYOTO

Certaines stipulations de l'amendement de Doha ont fait l'objet d'une **négociation difficile**, notamment sur la durée de la période, la hauteur des engagements ou pour le traitement du surplus de quotas issus de la première période d'engagement, dite question de l'air chaud.

a) L'article premier

Sur le modèle du protocole de Kyoto, l'amendement de Doha prévoit, au **point C de l'article premier, un objectif global de réduction** du total des émissions de gaz à effet de serre **d'au moins 18 % par rapport à l'année 1990** tandis que le **point A présente les nouveaux engagements de limitation ou de réduction chiffrés** d'émission de gaz à effet de serre souscrits par les Etats parties mentionnés à l'annexe B pour la période 2013-2020 (Voir tableau *infra*).

Figure n° 5 : Amendement de Doha : nouveaux engagements 2013-2020

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
<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 ⁴	s.o.	s.o.	
Australie	108	99,5	2000	98	-5 %/-15 % ou -25 % ³
Autriche	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Bélarus ^{5*}		88	1990	s.o.	-8 %
Belgique	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Bulgarie*	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Chypre		80 ⁴	s.o.	s.o.	
Croatie*	95	80 ⁶	s.o.	s.o.	-20 %/-30 % ⁷
Danemark	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Espagne	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Estonie*	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Finlande	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
France	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Grèce	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Hongrie*	94	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Irlande	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Islande	110	80 ⁸	s.o.	s.o.	
Italie	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Kazakhstan*		95	1990	95	-7 %
Lettonie*	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Liechtenstein	92	84	1990	84	-20 %/-30 % ⁹
Lituanie*	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Luxembourg	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Malte		80 ⁴	s.o.	s.o.	
Monaco	92	78	1990	78	-30 %
Norvège	101	84	1990	84	-30 %/-40 % ¹⁰
Pays-Bas	92	80 ⁴	s.o.	s.o.	
Pologne*	94	80 ⁴	s.o.	s.o.	

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>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>Parties</i>					
Canada ¹³	94				
Fédération de Russie ^{16*}	100				
Japon ¹⁴	94				
Nouvelle-Zélande ¹⁵	100				

Abréviation: s.o. = sans objet.

* Pays en transition vers une économie de marché.

Source : projet de loi autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto, article premier

Peu de pays développés se sont engagés à nouveau sur des objectifs chiffrés pour cette deuxième période 2013-2020. Il s'agit de l'Union européenne et ses Etats membres, la Croatie, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, la Suisse, le Kazakhstan et la Biélorussie.

L'objectif conjoint de l'Union européenne et de ses Etats membres de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre est une transcription du Paquet Climat-Energie 2020. D'ailleurs¹, « le nouveau cadre financier pluriannuel européen intègre les objectifs climatiques dans les différents programmes budgétaires de l'Union européenne pour 2014-2020 afin de leur consacrer au moins 20 % du budget total de l'Union ».

Cet objectif est réparti, d'une part, entre un objectif européen dans le secteur couvert par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne, le SEQE, qui comprend la production d'énergie, les grosses installations industrielles et l'aviation civile et, d'autre part, des objectifs nationaux pour les autres secteurs que sont

¹ Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international.

principalement, les bâtiments, les transports, l'agriculture et les déchets. Ainsi, **pour ces derniers secteurs, la France s'est engagée à réduire de 14 % entre 2005 et 2020** ses émissions de gaz à effet de serre, en application de la décision n°406/2009/CE relative à l'effort à fournir par les Etats 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.

L'Union européenne a également fait savoir qu'elle réduirait de 30 % ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 pour la période post-2012, si les autres pays développés s'engageaient à des efforts comparables.

Pour cette deuxième période d'engagements, l'**Australie** a souhaité n'être liée que par un objectif relativement modeste de **réduction de 5 % par rapport à une année de référence de 2000** et non pas 1990.

Le Japon et la Russie ont fait savoir qu'ils **ne souscriraient pas** d'engagement chiffré, au titre de cette deuxième période.

La Nouvelle-Zélande reste partie au protocole de Kyoto mais a choisi de se fixer **un objectif dans le cadre de la CCNUCC**, ce qui affaiblit le dispositif.

Les Etats-Unis n'ont jamais ratifié le protocole de Kyoto et le Canada l'a quitté en décembre 2012.

Au total, **les pays engagés ne sont responsables que de 15 % des émissions mondiales** de gaz à effet de serre.

En réponse aux préoccupations de votre rapporteure, les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹ ont fait valoir que *« le ciblage de ces contraintes sur un groupe de pays dont la pertinence du périmètre n'est plus acceptée sont des éléments dissuasifs pour certains pays qui nuisent aujourd'hui à une large participation »*.

La liste des gaz à effet de serre mentionnée au **point B** intègre le **trifluorure d'azote (NF3)**, dont les principales sources sont l'industrie de la micro-électronique, et accessoirement les panneaux solaires photovoltaïques et les écrans plats. Le pouvoir de réchauffement de ce gaz est 17 000 fois supérieur à celui du CO₂. Son volume est toutefois très faible et représente moins de 0,01 % des émissions nationales par exemple.

Le **point I** prévoit que toute partie peut **choisir les années 1995 ou 2000 comme date de référence** pour le calcul de son engagement chiffré de réduction ou de limitation d'émissions de ce gaz.

Le **point D** introduit un **mécanisme de révision de l'engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions selon une procédure**

¹ Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international et audition du 20 novembre 2014.

simplifiée. La révision est ainsi facilitée pour atteindre un niveau d'objectif plus ambitieux. Le **point E** présente les modalités d'adoption du nouvel engagement.

Répondant à la question de votre rapporteure, les services du ministère des affaires étrangères et du développement international¹ ont souligné que « *l'Union européenne et le Brésil ont fortement contribué à l'élaboration de cette procédure simplifiée de revue de l'ambition qui prévoit une revue et une invitation à un relèvement des engagements, en 2014, par la voie d'ajustements. Cette procédure souple permet une adoption et une mise en œuvre rapide des nouveaux objectifs, aucune ratification n'étant nécessaire* » et que « *sans ce mécanisme de révision du niveau d'ambition, la seconde période du protocole de Kyoto n'aurait vraisemblablement pas pu être adoptée à Doha* ».

Il lui a été également indiqué qu'une première table ronde ministérielle prévue par le mécanisme de révision a eu lieu à Bonn le 5 juin 2014. Cette réunion n'a pas permis de relever les engagements des pays développés et notamment celui de l'Union européenne en l'absence d'efforts comparables de la part des autres pays développés. Les pays en voie de développement demandent de manière constante que les pays développés adoptent des objectifs plus ambitieux, notamment pour qu'ils soient entérinés et annoncés à la COP 20 de Lima, ce qui ne sera pas le cas. L'Alliance des petits Etats insulaires AOSIS (*Alliance OF Small Island States*) a notamment fait savoir qu'elle estimait tout à fait insuffisant le niveau d'engagements des pays développés.

Le **point F** porte sur la quantité attribuée à chaque partie qui souscrit un engagement pour 2013-2020 et en explicite les règles de calcul.

Interrogé par votre rapporteure sur les nouvelles règles de **prise en compte de l'utilisation des terres, changements d'affectation des terres et foresterie (UTCAFF)**, le ministère de l'agriculture² lui a fait savoir qu'elles ont « *été adoptées par la CCNUCC, en décembre 2011, à Durban, dans la décision 2/CMP7* ». Selon celles-ci :

« - *La comptabilisation de la gestion forestière devient obligatoire.*

- *La méthode de comptabilisation pour la gestion forestière dans le cadre de l'article 3.4 a été révisée pour la deuxième période d'engagement (2013-2017 ou 2013-2020). Elle se fera par rapport à un niveau de référence basé sur une moyenne du puits projeté selon un scénario tendanciel sur la période 2013-2020. Les crédits susceptibles d'être obtenus seront plafonnés à 3,5 % des émissions nationales totales de 1990 hors UTCATE. Pour la France, ce plafond sera de 19.7 MteqCO₂.*

Les chiffres des niveaux de référence font partie de l'annexe de la décision 2/CMP7 adoptés à Durban, à savoir les niveaux de référence basés sur la moyenne

¹ Réponses au questionnaire adressé aux services du ministère des affaires étrangères et du développement international.

² Note du ministère de l'agriculture transmise le 26/11/2014.

annuelle des projections "business as usual" du puits forestier entre 2013 et 2020. Pour la France, ce niveau est de - 67,4 MteqCO₂ en incluant les produits bois.

Ce niveau de référence pourra faire l'objet de corrections techniques.

- Le stockage et déstockage de carbone dans les produits bois seront comptabilisés, excepté pour les bois venant de la déforestation. Cela concerne les produits ligneux qui ont été récoltés avant et pendant la période d'engagement démarrant au 1^{er} janvier 2013.

- Les années où les émissions liées aux perturbations naturelles dépassent un seuil de base, elles pourront être exclues de la comptabilisation.

Par ailleurs, la décision 529/2013/CE intègre l'UTCATF dans le Paquet énergie climat 2013-2020. Elle prévoit une comptabilisation harmonisée du secteur au sein de l'UE avant toute étape de fixation d'objectifs.

Pour la forêt, dont la comptabilisation est obligatoire, les règles sont les mêmes que celles adoptées dans la décision 2/CMP7.

En revanche, pour les sols agricoles, la comptabilisation ne sera réellement obligatoire qu'à partir de 2021. »

Le **point G** ajoute des règles contraignantes sur le transfert des surplus de quotas d'émission d'une période à l'autre en vue de régler la **question des surplus de quotas d'émission par rapport aux émissions réelles ou « air chaud » accordés, pendant la première période, aux pays en transition afin de relancer leur économie**. Selon le Commissariat Général à la stratégie et à la prospective¹ « Il a été ainsi décidé que les quotas accordés en seconde période ne dépasseraient pas la moyenne des émissions nationales sur la période 2008-2010. Cette disposition implique que les Etats ayant adopté des objectifs peu ambitieux sur la période 2013-2020 [...] « annulent », selon le terme retenu dans l'accord, les quotas correspondant à la différence entre les engagements pris et les émissions moyennes du pays de 2008 à 2010 ».

Les **points H et L** sont rédactionnels.

Le **point J** permet la **poursuite des mécanismes de marché du protocole de Kyoto**. Il prévoit ainsi que « les Parties (...) 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 » et que la Conférence des Parties « veille à ce qu'une partie des unités provenant d'activités approuvées au titre des mécanismes de marché (...) 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 ».

En réponse aux interrogations de votre rapporteure, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie² a souligné que le

¹ La note d'analyse 10/2013 n° 07, Dominique Auverlot, Blandine Barreau, Département développement durable.

² Audition du 20 novembre 2014.

mécanisme de développement propre a très largement profité à la Chine, le Brésil et l'Inde, et beaucoup moins aux pays en développement les moins avancés et que, compte tenu de la forte dépréciation du cours du carbone (environ 4 € la tonne), il n'y a plus guère d'investissements, par le biais de ce mécanisme, dans des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en voie de développement. Une réflexion sera engagée sur la base des mécanismes de marché prévus par le protocole de Kyoto (voir *supra*) afin d'en instaurer de nouveaux dans le futur accord mondial sur le climat.

b) L'article 2

Cet article relatif à **l'entrée en vigueur de l'amendement de Doha** renvoie aux articles 20 et 21 du Protocole de Kyoto.

En application de ceux-ci, cet amendement entrera en vigueur, quatre-vingt-dix jours après la date de réception par le Secrétaire général des Nations unies des **instruments d'acceptation d'au moins trois-quarts des Parties au Protocole de Kyoto**.

A la date du **14 novembre 2014**, **19 Etats ont ratifié** l'amendement selon le site de la CCNUCC, mais deux seulement, la Norvège et Monaco, ont un objectif de réduction.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'amendement au protocole de Kyoto conclu à Doha, qui résulte de longues et difficiles négociations, **peut sembler avoir une portée modeste, puisque son champ d'application géographique ne couvre que 15 % des émissions mondiales des gaz à effet de serre.** Il est cependant **le seul instrument international juridiquement contraignant permettant de limiter le réchauffement climatique en dessous de 2°C par rapport aux niveaux pré-industriels.** Il présente, en outre, l'intérêt de **combler le vide juridique** entre la fin du protocole de Kyoto en 2012 et l'entrée en vigueur, prévue en 2020, d'un nouvel accord mondial sur le climat conclu sous l'égide de la CCNUCC, ce qui lui confère **une haute portée symbolique.**

Dans la perspective de la conclusion de cet accord universel par la COP 21, qui se réunira à Paris en décembre 2015, **la France s'est engagée à appliquer la deuxième période d'engagements dès le 1^{er} janvier 2013 et à ratifier l'amendement au protocole de Kyoto le plus rapidement possible.** Elle a d'ores et déjà pris les mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette deuxième période d'engagements souscrits par l'Union européenne et ses Etats membres dans la mesure où ils **correspondent aux objectifs fixés dans le Paquet Climat-Energie 2020.** Les projections actuelles montrent que l'Union européenne et la France atteindront, et voire même, dépasseront les objectifs fixés à Doha.

La ratification de l'amendement de Doha permettra ainsi de **souligner la volonté française de lutter contre le réchauffement climatique.** Elle vise à parvenir à un accord mondial sur le climat dans le **prolongement du Sommet sur le climat organisé par l'ONU, en septembre 2014, et de l'accord européen, conclu en octobre 2014,** visant à réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre, à l'horizon 2030. Par ailleurs, il semble que **les Etats-Unis et la Chine, qui ont signé, le 12 novembre dernier, un accord bilatéral de réduction des gaz à effet de serre,** aient une conscience accrue du problème. Dans l'attente de davantage de précisions, la France souhaite voir dans cet accord sino-américain un signal fort, alors même que **le dernier rapport du GIEC, publié à Copenhague au début de ce mois de novembre, recommande d'agir vite,** car selon son président « *nous avons peu de temps avant que la possibilité de rester sous les 2° C ne disparaisse* ».

En outre, **la proposition de décision du Conseil COM (2013) 768 final** relative à la conclusion de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto à la CCNUCC et à l'exécution conjointe des engagements, qui n'a pas encore été adoptée, **prévoit que l'Union européenne et ses Etats membres doivent déposer les instruments de ratification au plus tard le 16 février 2015.** Il est d'autant plus important que la France autorise cette ratification que votre rapporteure a appris, de l'équipe interministérielle

COP 21 du ministère des affaires étrangères et du développement international, que **la Pologne y était elle-même très réticente, au point de risquer de retarder le dépôt des instruments de ratification de l'Union européenne et de ses Etats membres.** L'Union européenne et la France se mobilisent en ce moment même pour que la ratification ait malgré tout lieu avant la tenue de la COP 21. Il apparaît hautement souhaitable que l'Union européenne et ses Etats membres arrivent unis à ce rendez-vous, afin d'éviter toute conséquence préjudiciable.

Votre rapporteure ne peut, en conséquence, que **recommander l'adoption** du projet de loi autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 qui sera examiné par le Sénat en séance publique le jeudi 18 décembre 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 10 décembre 2014, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Leila Aïchi, rapporteure, sur le projet de loi n° 138 (2014-2015) autorisant la ratification de l'amendement au **protocole de Kyoto du 11 décembre 1997**.

Après un bref débat, à l'issue de la présentation de la rapporteure, la commission a adopté le rapport ainsi que le texte proposé.

La Conférence des Présidents a décidé que ce texte ferait l'objet d'un examen en séance publique, selon la procédure normale, le jeudi 18 décembre 2014.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Mme Claire Nantier**, chargée de mission, Pôle climat, Sous-direction du climat et de l'environnement, équipe interministérielle COP 21, ministère des affaires étrangères et du développement international ;

- **Mme Lydia Meyer**, chargée de mission, Climat Accord 2015 - Questions juridiques, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ;

- **M. Dimitri Nikov**, chargé de mission, Marchés du carbone, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.