

Pierre-Yves Le Borgn'

**RAPPORT SUR LA RATIFICATION DE L'AMENDEMENT DE DOHA AU
PROTOCOLE DE KYOTO**

17/09/2014

C'est en 1988 qu'a été constitué le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Dès 1990, un premier rapport est publié. Il conclut à une augmentation de la température terrestre et à un changement climatique sous l'effet de la concentration dans l'atmosphère, en raison des activités humaines, de différents gaz à effet de serre. Depuis lors, le GIEC a régulièrement rendu ses conclusions dans le cadre de quatre rapports en 1995, 2001, 2007 et 2014.

Ces rapports ont confirmé le lien entre l'évolution du climat et les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'utilisation des combustibles fossiles. Ils ont constaté la nécessité d'en limiter le volume pour maintenir à 2°C le niveau de l'augmentation de la température terrestre par rapport à l'ère préindustrielle, de manière à éviter que les changements ne deviennent incontrôlables et ne menacent même à terme l'habitabilité de la planète.

Tel est l'objet de l'action internationale en la matière, car aucun Etat ne peut agir seul. Le climat relève par nature de l'action collective de la société internationale.

C'est quelques années après la création du GIEC, en 1992, qu'a été adopté au Sommet de la Terre à Rio la convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC). Une instance de suivi a ensuite été créée pour examiner annuellement la question climatique, la Conférence des Parties (COP). Elle comprend aujourd'hui 195 membres.

C'est en 1997, sur la base du deuxième rapport du GIEC, qu'est adopté le protocole de Kyoto. Il prévoit, selon les cas, une réduction ou une limitation des émissions de gaz à effet de serre pour les pays industrialisés et les pays à économie en transition. Entré en vigueur en 2005, il porte sur la période 2008-2012, dite « première période d'engagement ».

La conférence de Copenhague en 2009 aurait dû permettre l'adoption du dispositif applicable à l'après-2012. Cela n'a pas été le cas. C'est en 2011, lors de la Conférence de Durban, qu'une procédure de négociations est décidée en vue d'un accord universel et contraignant. Cette procédure est assortie d'un calendrier : 2015 pour l'adoption du futur accord ; 2020 pour son entrée en vigueur.

Ces échéances font dès lors apparaître la nécessité de couvrir la période intermédiaire comprise entre la fin de 2012 et 2020 par un instrument *ad hoc*. C'est l'objet de l'amendement au Protocole de Kyoto, adopté lors de la COP 18 de Doha, fin 2012, qui prévoit une prolongation et, pour les Etats européens, un renforcement du dispositif de Kyoto pour les années 2013-2020, dans le cadre d'une « deuxième période d'engagement ».

Il appartient à notre commission aujourd'hui d'autoriser la ratification de cet amendement.

I. UNE PROLOGATION DU PROTOCOLE DE KYOTO ET DES AMENAGEMENTS A SON DISPOSITIF

A. LE PROTOCOLE DE KYOTO

1. Le seul instrument international juridiquement contraignant visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre

Le protocole de Kyoto est entré en vigueur en février 2005, après ratification par 55 Etats représentant 55% des émissions mondiales de l'année 1990.

Il est articulé autour de 2 objectifs :

- Un objectif global de réduction de 5% des émissions par rapport à 1990, pendant la période 2008-2012, des pays économiquement les plus forts, visés à l'annexe 1 de la CNUCC ;
- Des objectifs obligatoires sur les émissions de gaz à effet de serre pour ceux de ces pays qui les ont acceptés, ces objectifs variant de -8% à +10% par rapport aux émissions individuelles de ces mêmes pays en 1990.

Sur le plan technique, le protocole de Kyoto a prévu 3 éléments essentiels :

- Une liste des gaz à effet de serre concernés, car même si le dioxyde de carbone (CO₂) est de loin le plus important, d'autres gaz plus ou moins complexes ont également un effet de serre ;
- Le protocole recense les sources d'émissions, distinguant notamment l'énergie, les procédés industriels, l'usage des solvants, l'agriculture et aussi le secteur des déchets ;
- En compensation des objectifs contraignants, le protocole organise des flexibilités permettant aux pays d'atteindre leurs objectifs.

Des mécanismes de marché ont ainsi été prévus : le mécanisme des permis négociables pour les droits d'émission, qui permet la revente de droits devenus inutiles en raison des investissements des opérateurs dans les technologies moins émettrices ; le mécanisme de

développement propre (MDP), permettant aux entreprises des pays industrialisés de financer des projets dans les pays en développement et émergents, et de bénéficier ainsi de crédits d'émission ; la mise en œuvre conjointe (MOC), permettant aux pays industrialisés de financer des projets dans d'autres pays industrialisés.

Par ailleurs, a également été prévue la prise en compte de l'utilisation des terres, des changements d'affectation des terres et de la forêt.

2. Une application à un nombre limité de pays et de manière différenciée

a. Une différenciation des obligations des pays engagés

Les engagements du Protocole de Kyoto ont scellé le principe de différenciation des obligations des Etats à 2 niveaux :

- Les obligations de réduction ou de limitation des émissions concernent les pays aux économies les plus avancées, soit les pays occidentaux et les anciens pays du bloc soviétique aux économies alors en transition.
- Pour les pays qui s'engagent sur des objectifs chiffrés, il faut distinguer l'objectif global et les objectifs individuels.

Pour atteindre ces objectifs, le protocole a prévu une série de moyens:

- Renforcer ou mettre en place des politiques nationales de réduction des émissions ;
- Coopérer avec les autres parties contractantes.

b. L'absence de ratification de la part des Etats-Unis et le retrait du Canada

Les Etats-Unis ont signé, mais n'ont pas ensuite ratifié le protocole de Kyoto. Il faut le regretter. Ils ont été le principal émetteur de gaz à effet de serre jusqu'en 2005, date à laquelle la Chine les a dépassés. Même si leur part dans les émissions a diminué depuis, elle est restée jusqu'à ces dernières années supérieure à 20% du total des émissions mondiales.

Plus récemment, en décembre 2011, le Canada a fait part de son intention de se retirer du Protocole de Kyoto. Cette décision a pris effet le 15 décembre 2012.

B. L'AMENDEMENT DE DOHA

1. Une deuxième période d'engagement, avec des obligations renforcées pour certains Etats pour assurer la transition avec le futur accord climatique

a. Une ambition accrue pour les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays européens

L'amendement au Protocole prolonge pour les années 2013 à 2020 les obligations des Etats couverts par les engagements de réduction ou limitation des émissions de gaz à effet de serre.

De même que pour la première période, les objectifs chiffrés sont à 2 niveaux avec :

- Un objectif global de -18% pour les émissions de gaz à effet de serre des pays de l'annexe 1, toujours par rapport à l'année 1990 ;
- De nouveaux engagements chiffrés pour 38 pays, dont les 28 de l'Union européenne, ainsi que l'Islande et d'autres Etats tiers ayant souhaité s'engager de nouveau (notamment la Biélorussie, le Kazakhstan, la Norvège et la Suisse).

Pour l'Union européenne et ses Etats membres, la réduction des émissions est de 20%, conformément à l'objectif défini par le paquet « énergie-climat » de 2008. Pour les autres pays, les niveaux sont voisins, à l'exception du Kazakhstan, avec une réduction de 5%.

b. Quelques cas de non réengagement

Plusieurs Etats n'ont pas souhaité s'engager dans une deuxième période : la Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

c. Une mesure très pédagogique, car ne couvrant que 15% des émissions mondiales de gaz à effet de serre

En raison de l'absence des Etats-Unis et du Canada, ainsi que de la Russie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande, la deuxième période d'engagement ne concerne malheureusement que 15% des émissions mondiales de CO₂.

L'effet de la réduction du nombre des pays concernés est en outre accru par 2 éléments :

- L'apparition depuis 1990 des pays émergents a mécaniquement réduit le poids des pays de l'annexe 1 du seul fait du rééquilibrage vers le sud de l'économie mondiale ;
- Ensuite, seuls les pays de l'Union européenne ayant mené une politique volontariste de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, coordonnée à grande échelle et par conséquent efficace, leur part tend de fait à décroître.

La portée de la deuxième période d'engagement est donc essentiellement pédagogique, mais elle n'est surtout pas à négliger car elle montre qu'un haut niveau de développement n'est pas contradictoire avec la sobriété énergétique, bien au contraire.

En outre, il ne faut pas méconnaître qu'au total 60 pays ont pris des mesures d'atténuation, dont les Etats-Unis, l'Afrique du Sud, l'Inde et le Brésil.

d. Une faculté accrue de révision et d'adaptation des objectifs

L'amendement de Doha ne se limite pas à une actualisation arithmétique. Il introduit dans le dispositif de Kyoto plusieurs éléments d'amélioration. Ainsi, la procédure permettant à un pays de relever son niveau d'ambition et de diminuer le pourcentage de ses émissions par rapport à l'année de référence est allégée.

La question dite de « l'air chaud », c'est-à-dire des quantités excédentaires d'émissions attribuées au cours de la première période d'engagement, est également abordée. Il est prévu l'annulation des quantités attribuées qui dépassent la moyenne des émissions des 3 premières années de la première période d'engagement.

2. D'autres aménagements techniques pour renforcer le contrôle des émissions

a. Un ajout à la liste des gaz à effet de serre

Le trifluorure d'azote a été ajouté.

b. La modification des règles relatives à l'utilisation des terres, changements d'affectation des terres et de la forêt (UTCATF)

Une nouvelle règle de mise en œuvre oblige la comptabilisation des émissions et absorptions résultant du boisement, reboisement ou déboisement et plus généralement de l'affectation des terres.

3. Une entrée en vigueur selon un dispositif classique

L'entrée en vigueur de l'amendement de Doha sera effective 90 jours après la transmission au Secrétaire général des Nations Unies des instruments d'affectation des $\frac{3}{4}$ au moins des Parties.

Le seuil est actuellement de 144 Etats, pour l'essentiel des Etats qui ne sont pas soumis aux obligations chiffrées.

A ce stade, 13 Etats ont transmis leur instrument de ratification de l'amendement : le Bangladesh, la Barbade, la Chine, les Emirats arabes Unis, le Honduras, le Kenya, le Maroc, Maurice, Monaco, la Fédération des Etats de Micronésie, la Norvège, les îles Salomon et le Soudan.

4. La prise en compte de l'engagement conjoint de l'Union européenne et de ses Etats membres

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 16 décembre 2013. Elle prévoit la date du 16 février 2015 pour la ratification, comme échéance que les Etats membres se doivent d'efforcer de respecter.

II. L'AMENDEMENT DE DOHA EST UN TEXTE OPPORTUN

A. UN DISPOSITIF CONFORME AUX ENGAGEMENTS DE LA FRANCE ET DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. Les positions et politiques françaises et européennes

La principale initiative européenne a consisté à mettre progressivement en place, à partir de 2005, le système européen d'échange de quotas d'émissions pour les grandes installations émettrices de CO₂. Au-delà de ce système, l'Union européenne a adopté en 2008 avec le paquet énergie-climat une stratégie intégrée de lutte contre le réchauffement climatique. Son objectif a été de permettre la réalisation des « 3 x 20 » pour 2020 consistant à :

- Faire passer la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique européen à 20 % ;
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990 ;
- Accroître l'efficacité énergétique de 20 % d'ici à 2020.

2. La réalisation des objectifs du paquet énergie-climat

Il ressort des derniers éléments de suivi publiés par la Commission européenne que pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'objectif global de -20% est acquis et il est même probable que le niveau atteint en 2020 soit de l'ordre de -24%. Ce succès est le fruit d'un effort particulièrement appuyé puisque de 1990 à 2012, le PIB a augmenté de 44% dans l'Union.

Pour ce qui concerne les énergies renouvelables, le niveau global a été de 14,8% en 2012 contre 8,3% en 2004, soit un gain qui permet d'envisager d'atteindre l'objectif en 2020 d'une manière générale.

Pour ce qui concerne en revanche l'efficacité énergétique, l'objectif pourrait ne pas être atteint. Si le secteur des transports est en phase avec les objectifs, tel n'est pas le cas pour le bâtiment où le niveau des coûts est très élevé. Le niveau global devrait rester en 2020 un peu en-deçà de 20%.

3. Le budget de l'Union européenne

Le budget de l'Union européenne, et plus précisément le cadre financier pluriannuel 2014-2020, prévoit que les dépenses en faveur du climat devraient représenter au moins 20% des dépenses de l'Union européenne, ce qui est très significatif compte tenu des conditions d'engagement en complément des crédits nationaux et de ceux des collectivités décentralisées.

4. Les perspectives du deuxième paquet énergie-climat pour l'horizon 2030

Enfin, le rôle moteur de l'Union européenne en la matière est réaffirmé par les débats en cours sur le cadre énergie-climat 2030 qui doit définir les objectifs remplaçant les 3 fois 20. La Commission européenne a proposé 40% de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 et 27% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique.

B. LA RATIFICATION DE L'AMENDEMENT DE DOHA EST UNE ETAPE IMPORTANTE DANS LA PERSPECTIVE DE 2 ECHEANCES CLEF : LE SOMMET CLIMAT DU 23 SEPTEMBRE PROCHAIN A NEW YORK ET LA COP 21 DE 2015 A PARIS

1. Un acte politique majeur dans le calendrier de la préparation de la conférence climat de 2015

La ratification de l'amendement de Doha s'inscrit dans le calendrier très dense des échéances préparatoires à la COP 21 en 2015.

Il s'agit :

- du sommet climat à New York par le secrétaire général de l'ONU le 23 septembre, au cours duquel des engagements et actions politiques devraient être annoncés ;
- de la « pré-COP 20 » qui aura lieu au Venezuela du 4 au 7 novembre prochain ;
- de la COP 20, à Lima, du 30 novembre au 12 décembre ;

- et enfin, au cours du premier semestre 2015, du recueil des contributions des Etats parties, qui constitueront la base du processus d'adoption des objectifs chiffrés lors de la Conférence de Paris.

2. Bien affirmer la valeur du résultat de la difficile négociation de Doha

Dans ce contexte, une ratification est indispensable de manière à bien conforter l'engagement moteur de l'Union européenne. Ceci est d'autant plus nécessaire que la Conférence de Doha n'a pas donné lieu à la seule adoption de l'amendement, mais a également conduit à un autre compromis essentiel sur la question du financement.

En effet, les pays développés ont pris l'engagement d'un financement de 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 avec la perspective d'une montée jusqu'à 100 milliards par an à l'horizon 2020 de même que la création de la structure pour les recevoir, le Fonds vert pour le Climat, qui avait été esquissé dès Copenhague et lancé à Cancun en 2010.

C. UNE URGENCE A AGIR RECONNUE MEME AUX ETATS-UNIS, MAIS DES QUESTIONS DE FOND ESSENTIELLES ENCORE AU CENTRE DES NEGOCIATIONS

1. Un volume des émissions sans cesse accru et à réduire impérativement

Trois indicateurs ne sont pas rassurants :

- Le premier est la progression continue des émissions de gaz à effet de serre de 30% de manière globale entre 1990 et 2010 ;
- Le second, qui est la conséquence du premier, est que le monde n'a pas encore franchi le cap du pic des émissions de gaz à effet de serre. Or, c'est ce pic qui caractérisera la décroissance nécessaire des émissions ;
- Le troisième indicateur est que dans l'ensemble le bilan du protocole de Kyoto s'avère très mitigé. Si les émissions des 36 pays de l'annexe B du Protocole de Kyoto ont diminué de 24 % par rapport à 1990, seuls les pays d'Europe occidentale et centrale ont réussi à la fois à se conformer à leurs engagements et à diminuer leurs émissions depuis 1997.

L'objectif global a pu être atteint, mais 8 des 36 pays ont dû avoir recours aux mécanismes de flexibilité pour se conformer à leurs engagements individuels. Et finalement, c'est surtout le résultat de la tertiarisation des économies développées qui a joué plutôt qu'une modification profonde du mix énergétique.

2. Une urgence reconnue même aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, le climato-scepticisme a perdu du terrain. Sans mesure législative d'ensemble, mais sous l'effet de la modification des normes relatives aux automobiles et de la substitution du gaz au charbon dans la production d'électricité, les Etats-Unis devraient en 2020 respecter leur projet d'engagement de réduction de 17% des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005, avancé dans la perspective de Copenhague.

Le président Obama a présenté en juin 2013 un plan d'action pour le climat comprenant plusieurs volets :

- Le premier concerne le renforcement de 50% de l'efficacité énergétique des véhicules et des poids lourds d'ici 2025.
- Le second concerne les émissions de CO₂ des centrales électriques utilisant les combustibles fossiles avec l'objectif de les réduire de 30% d'ici 2030.
- Enfin, un troisième volet concerne l'efficacité énergétique des bâtiments, essentiellement des bâtiments fédéraux avec des normes plus exigeantes.

La question essentielle pour le futur accord climat de 2015 est de savoir quelle sera la nature de l'engagement des Etats-Unis. Tout est étroitement dépendant de la capacité de dégager au Sénat une majorité des 2/3 exigée pour autoriser la ratification d'un traité climatique qui serait contraignant.

3. Des questions cruciales encore en suspens

Ces questions conditionnent la réussite de la Conférence de Paris et l'adoption du traité climatique.

- La première question est relative aux règles de vérification et de transparence des mécanismes de limitation des émissions de gaz à effet de serre.
- La seconde concerne le rétablissement d'un marché carbone avec un prix significatif qui encourage les industriels à faire les investissements nécessaires dans les technologies moins carbonées.

Au niveau de l'Union européenne, le système d'échange de quotas d'émissions (SEQUE) qui s'applique à plus de 11 000 installations industrielles, n'a pas convaincu. En 2008, le prix de marché de 27 euros la tonne de CO₂ assurait l'intérêt de certains investissements en technologies moins polluantes. L'effondrement rapide du prix, qui a atteint 5 euros la tonne en début d'année, a mis en péril toute cette stratégie. Cet effondrement est dû à l'apparition d'un excédent de quotas initialement attribués, dans le contexte notamment de la crise économique, qui a conduit à un excédent de 2 milliards de crédits, soit une année.

Cet échec est regrettable car le recours aux technologies de captage et séquestration de CO₂ est extrêmement coûteux et exige donc un prix du carbone élevé. C'est certainement la technique qui sera impérative pour atteindre à terme une économie totalement décarbonée.

Le rétablissement d'un prix minimal de CO₂ est d'autant plus nécessaire que c'est également lui qui donnera la légitimité pour l'inclusion de deux secteurs encore hors champ et pourtant gros émetteurs de gaz à effet de serre : le transport maritime et le transport aérien.

- La troisième question en suspens concerne le Fonds vert. En l'état, sans un effort majeur, l'objectif de 100 milliards de dollars annuel d'ici 2020 ne sera pas atteint. Les contributions enregistrées sont loin d'atteindre les niveaux attendus. La principale crainte est que certains pays veuillent s'en tenir à l'écart. C'est ce qu'ont déjà annoncé l'Australie et le Canada. Ni la Chine ni l'Inde ne sont non plus pour l'instant parties prenantes. Des réunions préparatoires sont en cours pour préparer la prochaine échéance qui est la réunion des donateurs, en novembre, avant la COP 20 à Lima.

La France apportera naturellement sa contribution. Une partie du produit de la taxe sur les transactions financières est en principe affectée au Fonds vert. L'aboutissement de ce processus financier avant la fin de l'année est essentiel pour la réussite de la Conférence climat de 2015.

Dans cette perspective et pour toutes les raisons que je viens de développer, l'adoption du projet de loi de ratification de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale est clairement indispensable. Et ceci, symboliquement, avant la réunion du Sommet climat à New York le 23 septembre.

Je tiens à remercier chaleureusement M. Vincent Tocanne pour son concours à l'occasion de la préparation de ce rapport.