

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 807
PORTANT APPROBATION DE LA RATIFICATION
DU PROTOCOLE DE KYOTO A LA CONVENTION-CADRE SUR LES
CHANGEMENTS CLIMATIQUES, ADOPTE A KYOTO
LE 11 DECEMBRE 1997

(Rapporteur au nom de la Commission des Relations Extérieures :

Monsieur Jean-Charles GARDETTO)

Le projet de loi portant approbation de la ratification du Protocole de Kyoto à la Convention cadre sur les changements climatiques, adopté à Kyoto le 11 décembre 1997, a été transmis au Conseil National le 26 octobre 2005 et enregistré par le Secrétariat Général sous le n° 807.

En juin 1992 à Rio de Janeiro (Brésil), s'est tenue une Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement - connue sous le nom de *Sommet de la terre* – à l'issue de laquelle les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté une Convention cadre sur les changements climatiques.

Fondement des efforts réalisés au plan mondial pour lutter contre le réchauffement de la planète, cette Convention avait pour objectif ultime « de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique du système climatique en l'an 2000 » (Article 2 de la Convention), c'est-à-dire toute perturbation qui résulte de l'intervention de l'homme.

Cette Convention a été signée le 11 juin 1992 par le Prince Rainier III lors de sa participation à ce Sommet de haut niveau et les instruments de ratification monégasques ont été déposés le 20 novembre 1992 auprès du Secrétariat Général de l'O.N.U.. La Convention a été rendue exécutoire à Monaco par l'Ordonnance Souveraine n° 11.260 du 9 mai 1994.

Conscients que leurs engagements ne seraient pas suffisants pour sérieusement faire face aux changements climatiques, les Etats Parties à la Convention ont décidé, lors de la 1^{ème} session de la Conférence des Parties (COP1), qui s'est déroulée à Berlin en mars 1995, d'entamer un cycle de négociations en vue de décider d'engagements plus solides et plus détaillés pour les pays industrialisés. Après deux années et demie d'intenses négociations, le Protocole dit « de Kyoto » est adopté lors de la 3^{ème} session de la Conférence des Parties (COP3), à Kyoto le 11 décembre 1997.

Le Protocole de Kyoto partage le même objectif que la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de même que ses principes et institutions, mais renforce de manière significative la Convention en engageant les Etats Parties mentionnés dans l'Annexe I de la Convention (les pays développés ou les pays en transition vers une économie de marché) à des objectifs individuels, légalement contraignants, de réduction ou de limitation de leurs émissions de gaz à effet serre.

Les objectifs individuels des Etats mentionnés dans l'Annexe I sont listés dans l'Annexe B du Protocole de Kyoto qui contient les objectifs chiffrés auxquels les Parties se sont engagées et qui diffèrent donc d'un Etat à l'autre pour la période d'engagement de 2008 à 2012.

En signant le Protocole de Kyoto, le 29 mai 1998, la Principauté de Monaco - inscrite à ces deux Annexes - s'est engagée à réduire de 8% ses émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008 à 2012 par rapport au niveau atteint en 1990. Pour le calcul des émissions sera essentiellement comptabilisée la vente de carburants fossiles à Monaco (essence, diesel, fioul...), compte tenu de l'absence d'industrie lourde en Principauté et de la prépondérance, sans cesse accrue de l'utilisation de l'électricité comme source principale d'énergie domestique.

Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005, plus de 7 ans après son adoption. C'est la ratification du Protocole par la Russie, en novembre 2004, qui a permis de réunir les conditions nécessaires à son entrée en vigueur, à savoir qu'au moins 55 pays le ratifient et que les pays l'ayant ratifié représentent au total au moins 55% des émissions de gaz comptabilisées en 1990. A ce jour, le Protocole compte 156 pays adhérents, représentant 61,6 % des émissions de gaz à effet de serre. Parmi les signataires du Protocole, mis à part Monaco, seuls l'Australie, la Croatie, les Etats-Unis, le Kazakhstan et la Zambie ne l'ont pas ratifié.

Le Protocole traite de six gaz à effet de serre qui ont chacun un potentiel de réchauffement différent :

- le gaz carbonique ou dioxyde de carbone (CO_2) provenant essentiellement de la combustion des énergies fossiles et de la déforestation ;
- le méthane (CH_4) qui a pour origine principale l'élevage des ruminants, la culture du riz, les décharges d'ordures ménagères, les exploitations pétrolières et gazières ;
- le protoxyde d'azote ou l'oxyde nitreux (N_2O) provenant de l'utilisation des engrais azotés et de certains procédés chimiques ;
- les halos carbures (HFC et PFC) qui sont les gaz réfrigérants utilisés dans les systèmes de climatisation, la production de froid et comme propulseurs des aérosols;

- l'hexafluorure de soufre (SF₆) qui est utilisé, par exemple, dans les transformateurs électriques.

Pour atteindre les objectifs fixés, le Protocole propose une série de moyens à mettre en place tant au plan national, qu'international.

1 - Au plan national : il est recommandé de renforcer ou de mettre en place des politiques de réduction des émissions faisant notamment appel à l'accroissement de l'efficacité énergétique, la promotion de formes d'agriculture durables, le développement de sources d'énergies renouvelables...;

2 - Au plan international : pour faciliter la réalisation des engagements souscrits par les pays développés, qui sont ambitieux, le Protocole prévoit la possibilité de recourir à des mécanismes dits « de flexibilité » en complément des politiques et des mesures qu'ils devront mettre en œuvre au plan national.

Ces mécanismes sont au nombre de trois :

. L'Echange de Droits d'Emissions (EDM) : cette disposition permet de vendre ou d'acheter des droits à émettre entre pays industrialisés. Ainsi, des pays ayant une technologie permettant de réduire les émissions pourront-ils vendre leurs droits à émettre des gaz à effet de serre, dans une proportion équivalente à la réduction de la quantité de gaz émis sur leur territoire national, aux pays intéressés à se procurer des droits d'émissions supplémentaires.

. La Mise en Œuvre Conjointe (MOC) : ce mécanisme permet, entre pays développés ou entre ceux-ci et des pays ayant une économie en transition, de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de

serre en dehors du territoire national et de bénéficier des crédits d'émission générés par les réductions obtenues ;

. Le Mécanisme de Développement Propre (MDP) : ce mécanisme est proche du dispositif précédant à la différence que les investissements sont effectués par un pays développé dans un pays en voie développement.

La Conférence de Marrakech des Parties au Protocole, qui s'est tenue en décembre 2001, a permis de fixer les critères d'éligibilité des projets au titre des mécanismes de Mise en Oeuvre Conjointe ou de Développement Propre, à savoir :

- le projet doit être « additionnel », c'est-à-dire générer une baisse effective des émissions pour l'activité concernée par rapport à ce qui se serait produit en l'absence du projet en question ;
- le pays hôte, qui doit au préalable ratifier le protocole de Kyoto, doit ensuite approuver formellement le projet si celui-ci s'inscrit dans sa stratégie de développement durable.

Comme le Protocole de Kyoto ne prévoyait aucun mécanisme de contrôle visant à constater le respect par les pays industrialisés de leurs engagements de réduction, les Etats Parties à la Convention se sont entendus pour instituer « un Comité du respect des dispositions », qui peut prononcer des sanctions allant du retrait du droit de vendre ou d'acheter des permis d'émission, à l'imposition d'un fardeau plus lourd de réduction en guise d'amende.

La 1^{ère} Réunion des Parties siégeant en tant que Conférence des Parties au Protocole se tient à Montréal du 28 novembre au 9 décembre 2005. Elle a déjà officiellement adopté les règles d'application du Protocole de Kyoto, afin que le Traité devienne complètement opérationnel. Ces règles d'application définissent les mesures nécessaires pour la mise en pratique du Protocole, notamment en ce qui

concerne les façons de mesurer les émissions de gaz à effet de serre et d'établir des objectifs pour leur réduction.

Cette Conférence, qui au moment de la préparation du présent rapport n'était pas encore terminée, avait également pour objet de réfléchir aux mesures de protection de l'environnement à mettre en œuvre après la première période d'engagement 2008-2012, et de définir ainsi le mandat de négociation de la 2^{ème} phase du Protocole de Kyoto.

Au niveau intérieur, des mesures ont d'ores et déjà été adoptées pour limiter l'accroissement des émissions :

- interdiction de l'utilisation du fioul domestique dans les constructions neuves ;
- utilisation de « Diester » par l'ensemble de la flotte des autobus de Monaco ;
- développement de l'utilisation des véhicules électriques, notamment en augmentant la proportion de véhicules électriques dans le parc des véhicules des Services Publics de la Principauté, en octroyant aux sociétés et aux particuliers une prime de 30% de la valeur d'achat d'un véhicule électrique, ainsi qu'en mettant en place des bornes d'alimentation avec fourniture gratuite d'électricité dans les parkings publics... ;
- valorisation énergétique des déchets urbains ;
- utilisation de pompes à chaleur pour la climatisation des immeubles;
- équipement de deux immeubles privés avec des panneaux solaires ;
- mise en place d'initiatives visant à permettre une meilleure fluidité de la circulation automobile et une amélioration de la qualité de l'air ambiant (notamment la création d'un centre de régulation du trafic, l'augmentation du nombre de voies de communication et l'amélioration de la voirie);
- création d'un centre de contrôle technique des véhicules qui permet de contrôler périodiquement et éventuellement de corriger les mauvais réglages des moteurs ;

- incitation du public à utiliser les modes de déplacement « propres » (tels que la marche à pied, les ascenseurs et les escalators publics) ;
- sensibilisation des enfants et des adultes à la pollution atmosphérique et à l'effet de serre;
- développement d'un plan de déplacements urbains (PDU).

Le Gouvernement a, d'ores et déjà, informé le Conseil National des dispositions nationales complémentaires qu'il entend mettre en œuvre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre :

- obligation de remplacer une chaudière fonctionnant au fioul domestique, en fin de vie, par une chaudière fonctionnant au gaz naturel si aucun obstacle technique ne s'oppose à l'alimentation en gaz naturel de l'immeuble où se trouve la chaudière ;
- intensification du recours à la géothermie à basse énergie pour le chauffage des constructions neuves (il s'agit de l'utilisation de pieux énergétiques, et de géostructures), ainsi que du recours à l'énergie solaire thermique au titre des énergies renouvelables ;
- arrêt, à l'horizon 2020, de l'incinération des déchets à Monaco et évacuation desdits déchets vers une usine de traitement qui sera construite sur le territoire de la Communauté des Agglomérations de la Riviera Française (CARF) dans le cadre d'un plan de traitement conjoint des déchets de la zone frontalière (CARF, province d'Imperia, Monaco) auquel la Principauté pourrait s'associer.

Cependant, compte tenu du fait que les émissions à Monaco des 3 principaux gaz à effet de serre - dioxyde de carbone CO₂, méthane CH₄, protoxyde d'azote N₂O - ont globalement augmenté d'environ 40% depuis 1990, la Principauté ne sera pas en mesure d'atteindre, malgré les mesures envisagées au plan national, les objectifs fixés de réduction des émissions définis par le Protocole.

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis, à l'effet d'atteindre ces objectifs, la Principauté devra, outre les efforts de réduction au plan national, mettre en œuvre au niveau international des actions éligibles au titre des mécanismes de flexibilité. Le Conseil National attend donc du Gouvernement qu'il lui donne toutes précisions sur les actions qu'il envisage de mettre en œuvre à ce titre.

L'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto à Monaco aura donc des conséquences financières, qui se traduiront par l'inscription d'une ligne spécifique au Projet de Budget pour l'exercice 2006. Sur la base du cours actuel de la tonne de carbone, cette ligne sera créditée d'un montant de 200.000 €.

Par conséquent, le Conseil National est saisi par le Gouvernement d'un projet de loi portant approbation de la ratification du Protocole de Kyoto à la Convention cadre sur les changements climatiques, adopté à Kyoto le 11 décembre 1997, dans le cadre des dispositions de l'article 14 4°) de la Constitution, révisée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002, qui dispose, rappelons-le :

« Toutefois, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi :

[...]

4°) les traités et accords internationaux dont l'exécution a pour effet de créer une charge budgétaire relative à des dépenses dont la nature ou la destination n'est pas prévue par la loi de budget ».

La Commission des Relations Extérieures tient à souligner qu'elle a toujours été favorable à la ratification du Protocole de Kyoto, qui représente un pas en avant considérable dans la lutte contre le réchauffement planétaire. En effet, le Protocole constitue un acte politique important qui montre la capacité de la communauté internationale à réagir aux changements climatiques, même si des efforts supplémentaires seront nécessaires ; les experts estimant que les résultats attendus

seront loin de suffire pour empêcher le réchauffement climatique d'atteindre, dans le futur, un niveau dangereux pour l'homme et les écosystèmes.

Elle rappelle également que la sauvegarde de l'environnement est l'une des préoccupations constantes des Princes de Monaco. Il y a plus d'un siècle, le Prince Albert 1^{er}, conscient que l'avenir de l'homme ne pouvait être assuré sans un profond respect des océans et de la planète, a sillonné les mers, organisé de nombreuses expéditions et collecté des données précieuses. De même, la préoccupation affichée par le Prince Rainier III en matière de préservation de l'environnement s'est traduite par l'initiation de travaux de recherche dans ce domaine et l'établissement de zones maritimes protégées en Méditerranée. S'inscrivant dans cette lignée et faisant preuve de la même sensibilité qui a animé les Souverains qui l'ont précédé, S.A.S. le Prince Albert II a réaffirmé avec force cette orientation pour la Principauté lors de Son discours d'Avènement du 12 juillet dernier. Ainsi a-t-Il souhaité que cette volonté collective de préserver l'environnement soit l'un des messages de notre Pays à la communauté internationale. C'est dans la droite ligne de Sa déclaration qu'Il a participé peu de temps après à une expédition scientifique au Spitzberg, pour étudier les conséquences du changement climatique sur les espèces animales et végétales. Ayant constaté à quel point notre environnement est affecté, il a immédiatement demandé au Gouvernement d'engager la procédure requise pour la ratification par Monaco du Protocole de Kyoto.

La Commission demande au Gouvernement de définir un programme d'action à long terme pour diminuer dans notre pays les émissions de gaz à effet de serre et de mettre en place des politiques incitatives, sans se contenter du recours aux mécanismes de flexibilité. Le problème majeur rencontré en Principauté de Monaco en matière d'émission de gaz à effet de serre provenant essentiellement de la circulation automobile, la Commission sollicite du Gouvernement qu'il lui expose les mesures envisagées et les actions projetées en vue de réduire de manière effective les flux de véhicules et donc cette source d'émission.

La Commission des Relations Extérieures saisit cette occasion pour rappeler que le Conseil National déplore le retard pris par le Gouvernement pour mettre l'usine d'incinération en conformité avec les normes européennes, et lui demande d'entamer, de manière urgente, sa réflexion concernant les procédés de traitement propres susceptibles de se substituer à court terme à l'usine d'incinération. La Commission souhaite, en outre, que le Gouvernement lui communique l'étude, qu'il a fait effectué à propos de l'impact sur l'environnement et l'atmosphère des rejets de gaz liés au fonctionnement de l'usine d'incinération, et qui a été annoncée pour 2006.

Enfin, la Commission invite le Gouvernement à amplifier ses initiatives visant à renforcer la prise de conscience par le public des problèmes liés aux changements climatiques, et à la protection de l'environnement, car c'est en modifiant durablement les comportements et les modes de consommation et de production que l'on pourra obtenir des résultats significatifs en faveur de l'environnement. Ce nécessaire changement de comportement est l'affaire de tous, gouvernement, entreprises et individus. La Commission souhaite qu'un effort spécifique soit mis en œuvre pour améliorer l'éducation des jeunes dans les établissements d'enseignement de la Principauté de manière à les inciter à acquérir dès leur plus jeune âge des habitudes respectueuses de l'environnement.

—————

Au vu des observations qui précèdent, la Commission des Relations Extérieures recommande au Conseil National d'adopter ce projet de loi.

* *
 *
 *