



N° 415

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*,

PAR M. CHRISTOPHE DI POMPEO

Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 270.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'AMENDEMENT DE KIGALI : UN COMPLÉMENT INDISPENSABLE AUX MESURES DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL	7
A. LE PROTOCOLE : L'UN DES ACCORDS INTERNATIONAUX LES PLUS EFFICACES	7
1. Un triple mécanisme d'élimination progressive, d'aide financière et technique aux pays en développement et de contrôle scientifique	7
a. Éliminer progressivement	7
b. Aider les pays en développement à le faire.....	8
c. Évaluer régulièrement et mettre à jour la liste des produits	8
2. Un double succès	8
a. La première mobilisation, réussie, de la communauté internationale tout entière sur l'environnement	8
b. La reconstitution en cours de la couche d'ozone.....	9
3. Un enseignement majeur à retenir : l'asymétrie entre les atteintes à l'environnement et la capacité de résilience de la terre	10
B. L'AMENDEMENT : LA NÉCESSITÉ D'INTERDIRE LES HFC	10
1. Les HFC, faux substituts aux SAO en raison de leur pouvoir de réchauffement, très supérieur au CO ₂	10
2. Une intégration justifiée dans le protocole de Montréal.....	11
a. Le sixième amendement au protocole.....	11
b. La réduction progressive de l'utilisation des HFC, selon des calendriers différenciés par catégories de pays	11
c. L'équivalent de deux années en moins pour les émissions totales de gaz à effet de serre, à terme.....	12
d. Des alternatives d'ores et déjà disponibles	12

II. UNE RATIFICATION QUI NE SOULÈVE AUCUNE DIFFICULTÉ	13
A. UN DISPOSITIF CLASSIQUE	13
1. L'application aux HFC des dispositions du protocole de Montréal	13
2. Deux dispositions spécifiques et nécessaires sur l'application coordonnée du protocole et de l'amendement par les pays	14
3. Une précision importante : l'articulation avec le protocole de Kyoto	14
B. L'INTÉRÊT POUR LA FRANCE D'UNE RATIFICATION RAPIDE	15
1. Un droit européen déjà plus exigeant.....	15
2. Un impact budgétaire, certain mais limité au regard de l'enjeu climatique : l'augmentation de la contribution française au Fonds multilatéral.....	15
3. Un enjeu politique symboliquement fort : confirmer l'engagement de la France pour le climat.....	16
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	21

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dès les années 1950, l'envoi de ballons sondes dans les hautes couches de l'atmosphère a permis de mettre en évidence des trous dans la couche d'ozone qui entoure la terre.

La croissance de ces anomalies au cours des années 1960 et 1970 a été analysée. Le rôle néfaste des chlorofluorocarbures (CFC) et de quelques autres produits, utilisés comme gaz réfrigérant depuis les années 1930, comme propulseur des aérosols et dans certains procédés industriels, a été identifié. Ceux-ci perturbent les mécanismes naturels de régénération continue de l'ozone.

En 1985, les analyses scientifiques ont révélé l'ampleur des dommages. Un trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique, pendant le printemps austral, s'étendant au-delà vers le nord, a été détecté, en plus de l'affaiblissement régulier et général de l'épaisseur de la couche stratosphérique.

Or, cette dernière est essentielle à la vie sur terre : elle filtre les rayons ultraviolets. Sans elle, les altérations de l'ADN seraient plus fréquentes et plus importantes.

La communauté internationale a donc réagi. La convention de Vienne du 22 mars 1985 sur la protection de la couche d'ozone, alors très récente et qui visait simplement à accroître la coopération internationale pour limiter les risques imputables aux activités humaines, a été complétée par l'adoption le 16 septembre 1987, il y a un peu plus de trente ans, du protocole de Montréal bannissant les CFC.

Des substituts ont ainsi été développés et leur emploi promu.

L'objectif du protocole de Montréal a été atteint. La couche d'ozone se reconstitue progressivement et le trou austral sera résorbé dans quelques décennies.

Cependant, certains de ces substituts, les hydrofluorocarbures (HFC) se sont avérés être de puissants gaz à effet de serre. Très dangereux pour le climat, il a été décidé de les interdire à leur tour.

Tel est l'objet de l'amendement de Kigali au protocole de Montréal, adopté il y a un an, le 16 septembre 2016 et dont la ratification fait consensus.

I. L'AMENDEMENT DE KIGALI : UN COMPLÉMENT INDISPENSABLE AUX MESURES DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL

A. LE PROTOCOLE : L'UN DES ACCORDS INTERNATIONAUX LES PLUS EFFICACES

1. Un triple mécanisme d'élimination progressive, d'aide financière et technique aux pays en développement et de contrôle scientifique

a. Éliminer progressivement

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a prévu l'élimination de ces dites substances appelées SAO ou substances réglementées. Son dispositif a été amendé cinq fois.

Ont notamment été visés les chlorofluorocarbures (CFC), les hydrochlorofluorocarbures (HCFC), le tétrachlorure de carbone et le bromure de méthyle.

Sous réserve des utilisations incontournables appelées « utilisations essentielles autorisées », un calendrier d'élimination progressive, mais aussi complète que possible, a été prévu pour les pays développés entre le 1^{er} janvier 1994 pour les halons et le 1^{er} janvier 2030 pour les HCFC, en passant par un gel de la consommation puis de la production.

Les pays en développement ont, en moyenne, un délai supplémentaire, dit « de grâce », allant de 10 à 15 ans pour se conformer à ces règles, selon le principe maintenant bien identifié de la différenciation des obligations des différentes catégories de pays.

Le dispositif a été fondé sur un contrôle de la consommation, de la production et des importations des substances réglementées et des produits les utilisant, ainsi que des échanges entre pays Parties au protocole, et sur l'obligation de fournir au secrétariat international un rapport statistique annuel sur leur production et leur consommation, ainsi que sur leurs importations et exportations. Le secrétariat international, appelé secrétariat de l'ozone, est celui de la Convention de Vienne de 1985. Son siège est à Nairobi dans les locaux du programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

Les échanges commerciaux avec les États non Parties au protocole ont été progressivement interdits, de manière à les priver de sources d'approvisionnement.

b. Aider les pays en développement à le faire

Le protocole a été assorti d'un mécanisme de financement, à caractère financier et technique, pour aider les pays en développement à mettre en œuvre le protocole. Le Fonds multilatéral prend en charge les surcoûts auxquels ceux-ci doivent faire face. Les ressources du Fonds sont fournies par les pays développés et sont reconstituées tous les trois ans. Elles proviennent de quarante-trois pays. Un comité exécutif supervise le Fonds. La quote-part de la France pour la période 2018-2020 est de 7,35 %, selon le barème de l'ONU, contre 7,75 % pour l'actuelle période 2015-2017. Notre pays est le quatrième contributeur.

Les projets et activités du Fonds sont mis en œuvre en s'appuyant sur plusieurs organismes d'exécution : le PNUE ; le PNUD ; l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) ; la Banque mondiale et des organismes bilatéraux.

Plus de 5 200 projets et activités dans plus de cent-quarante pays en développement ont été menés à bien. Ils ont permis les transferts de technologies et le remplacement des technologies dépassées par les technologies nouvelles.

c. Évaluer régulièrement et mettre à jour la liste des produits

Sur le plan scientifique, le protocole de Montréal a prévu un instrument d'évaluation et de pilotage. Il est en effet assorti de trois groupes d'évaluation spécialisés qui aident les États à prendre des décisions : le Groupe de l'évaluation scientifique, le Groupe de l'évaluation des effets sur l'environnement et le Groupe de l'évaluation technique et économique.

Ceux-ci établissent des rapports au moins quadriennaux d'évaluation détaillés afin d'ajuster et d'amender les mesures de réglementation en connaissance de cause.

En conséquence, le protocole prévoit une procédure d'amendement pour mettre à jour la liste des SAO : cinq amendements sont ainsi intervenus depuis l'origine.

2. Un double succès

a. La première mobilisation, réussie, de la communauté internationale tout entière sur l'environnement

La convention de Vienne et le Protocole de Montréal ont été, selon le secrétariat de l'ozone, les premiers traités de l'histoire à avoir fait l'objet d'une ratification universelle, lorsque l'effectif de 196 pays a été atteint en 2009.

Cette mobilisation exceptionnelle de la communauté internationale est une réussite. Elle n'était pas évidente.

En 1987 en effet, le protocole n'avait été signé que par vingt-cinq Parties, dont la Communauté économique européenne (CEE). Il en compte actuellement cent-quatre-vingt-dix-sept, dont l'Union européenne.

b. La reconstitution en cours de la couche d'ozone

La couche d'ozone est en cours de reconstitution, après avoir été stabilisée à la fin des années 1990.

La couche stratosphérique devrait ainsi se reconstituer vers 2050 hors Antarctique, et en 2065 autour du pôle Sud.

Après avoir connu un pic à la fin des années 1990, la concentration dans l'atmosphère des substances nocives pour la couche d'ozone, substances réglementées ou SAO, a commencé à diminuer.

C'est le résultat de l'élimination de plus de 98 % des émissions de ces substances.

Selon les données diffusées par le secrétariat de l'ozone, en effet, les CFC ont pratiquement été éliminés depuis la fin de 2009. Ils ne restent utilisés que pour des appareils médicaux tels que les inhalateurs et uniquement dans certains pays.

Les halons, utilisés dans les systèmes de lutte contre les incendies, ne sont plus utilisés que dans les aéronefs et pour des applications militaires grâce aux quantités stockées et recyclées.

Le tétrachlorure de carbone n'est plus utilisé que comme produit intermédiaire dans l'industrie chimique : cet usage, très peu émetteur, n'est d'ailleurs pas visé par le protocole de Montréal.

Les HCFC ont été les plus problématiques, car s'ils sont peu nocifs pour la couche d'ozone et si leur élimination a été prévue initialement en 2030 pour les pays développés et 2040 pour les pays en développement, ils contribuent en revanche au réchauffement climatique. Leur élimination a été par conséquent accélérée par un accord en 2007.

Le méthylechloroforme a été pratiquement éliminé en 2007, sept ans avant la date limite.

Le bromure de méthyle a été supprimé en 2005 dans les pays développés pour la fumigation dans le secteur agricole. Pour ce qui concerne les autres utilisations, y compris les « dérogations pour utilisation critique », une forte réduction est intervenue ensuite. Les pays en développement ont suivi la même évolution. Le produit reste cependant utilisé, faute de substitut, comme produit phytosanitaire pour les échanges internationaux de fruits et légumes.

Les autres produits occupent des niches économiques et sont utilisés, ou l'ont été, en quantités très réduites.

Le succès du Protocole de Montréal résulte de l'application des principes de la science par la communauté internationale, à un double titre.

C'est la science qui a permis de détecter l'ampleur des dommages à la couche d'ozone imputables aux SAO et d'établir l'impératif d'une action internationale correctrice rapide et efficace.

C'est également la science qui a permis de trouver les substituts et les solutions alternatives à leur utilisation.

L'efficacité de cette dialectique entre la science, le contrôle des résultats et le politique est une leçon à méditer pour l'application de l'Accord de Paris en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

3. Un enseignement majeur à retenir : l'asymétrie entre les atteintes à l'environnement et la capacité de résilience de la terre

Le calendrier est éloquent. Trois décennies d'expansion des procédés industriels utilisant les CFC et autres substances similaires, ont créé des dommages qui se diffusaient à un rythme tel qu'il a fallu une décennie complète pour stabiliser la situation.

Ensuite, environ six décennies sont nécessaires pour rétablir la situation initiale.

La capacité de récupération de la terre est certaine, mais elle est lente et bien plus lente que la capacité des techniques insuffisamment maîtrisées à en endommager les équilibres fondamentaux.

B. L'AMENDEMENT : LA NÉCESSITÉ D'INTERDIRE LES HFC

1. Les HFC, faux substituts aux SAO en raison de leur pouvoir de réchauffement, très supérieur au CO₂

L'élimination progressive des SAO a entraîné corrélativement l'expansion de l'utilisation des HFC pour les mêmes usages, comme réfrigérant pour les climatiseurs et les appareils de production de froid, comme propulseur pour les aérosols, et comme agent d'expansion dans les mousses isolantes.

Or, les HFC sont des gaz à effet de serre à très fort potentiel de réchauffement climatique. Leur potentiel global de réchauffement à 100 ans s'élève, selon les estimations présentées dans le tableau prévu pour l'annexe A du protocole et selon la substance concernée, de 53 fois à 14 800 fois celui du CO₂.

Pour le plus nocif d'entre eux, l'émission d'une tonne de produit équivaut donc à celle de 14 800 tonnes de CO₂.

2. Une intégration justifiée dans le protocole de Montréal

a. Le sixième amendement au protocole

Le protocole de Montréal favorise l'élimination progressive des SAO et promeut, notamment par le biais du mécanisme de financement, le recours à leurs substituts.

Dès lors que ces substituts ne présentent pas les qualités de neutralité requises vis-à-vis de l'environnement, il est légitime de les inscrire dans les listes de SAO en annexe, avec des mesures spécifiques.

Sixième amendement à ce protocole, l'amendement de Kigali y a donc toute sa place.

b. La réduction progressive de l'utilisation des HFC, selon des calendriers différenciés par catégories de pays

Selon les modalités déjà éprouvées du protocole de Kyoto, l'amendement de Kigali inscrit dix-huit substances HFC dans une nouvelle annexe F.

Pour les pays développés (dits de l'article 2), un calendrier précis est prévu pour la réduction de leur production et de leur consommation, par rapport à des niveaux de référence fondés sur les données des années 2011-2013 augmentées de 15 %. La réduction exigée est de 10 % en 2019, et de 85 % en 2036.

Dans le cadre de la décision XXVIII/2 qui accompagne celle relative à l'amendement de Kigali, des aménagements conduisant à un calendrier différencié sont prévus en faveur des pays de l'ancien bloc soviétique : Biélorussie, Kazakhstan, Ouzbékistan, Russie et Tadjikistan.

Pour les pays dits de l'article 5 (pays en développement), la réduction est prévue pour intervenir de manière différée, à partir de 2024 seulement.

L'amendement gèle, en effet, consommation et production de HFC au niveau de des années 2020-2022, augmenté de 65 %. La réduction prévue est ensuite de 10 % en 2029 et de 80 % en 2045. La Chine, premier producteur mondial de HFC, appliquera ce dispositif.

Un calendrier différencié, avec un retard de 3 à 4 ans, est aussi prévu pour certains pays : Bahreïn, Arabie saoudite, Inde, Irak, Iran, Oman, Pakistan et Qatar. Sont retenus 2028 pour le pic de production, et 2024-2026 comme années de référence. La baisse de production de 10 % est prévue pour 2032 et celle de 85 % pour 2047. C'est le résultat de négociations qui ont été, à un moment, difficiles.

Une disposition permet aux pays considérés comme en développement de déroger à leurs obligations en cas de températures ambiantes élevées, selon des critères arrêtés par les Parties.

L'amendement de Kigali intervient à un moment clef car la consommation de HFC a fortement augmenté ces dernières années : de 10 à 12 % entre 2001 et 2011 dans les pays développés ; de 30 % par an entre 2005 et 2011, selon les estimations, dans les pays en développement.

L'immense majorité des HFC sont produits en Asie, en Chine et en Inde. La France ne compte qu'une seule entreprise productrice, qui fabrique une substance spécifique, exportée dans le monde entier pour 95 % de son volume.

Les deux principaux consommateurs de HFC sont la Chine et l'Inde.

c. L'équivalent de deux années en moins pour les émissions totales de gaz à effet de serre, à terme

Selon les estimations communiquées, l'amendement de Kigali devrait permettre d'éviter l'émission de 66 à 76 milliards de tonnes d'équivalent CO₂, d'ici 2050, soit deux ans d'émissions de gaz à effet de serre au titre de la production d'énergie sous toutes ses formes, au rythme actuel. Cela s'ajoute aux 8 milliards de tonnes en moins déjà imputables à la réglementation en place dans les pays de l'Union européenne et aux États-Unis.

Le nouveau dispositif devrait ainsi permettre d'éviter une augmentation supplémentaire des températures terrestres de l'ordre de 0,5° C.

C'est essentiel au regard de l'objectif de l'Accord de Paris qui vise à limiter à 2° C, voire à 1,5° C, l'augmentation de ces températures par rapport à l'ère préindustrielle.

d. Des alternatives d'ores et déjà disponibles

Il existe plusieurs alternatives possibles aux HFC.

Selon les éléments communiqués, la quatrième génération de fluides fluorés (HFO) et les fluides « naturels » tels que le CO₂, l'ammoniac et certains hydrocarbures (propane et isobutane), peuvent remplacer les HFC.

Pour les fluides réfrigérants des réfrigérateurs domestiques et des petites installations de climatisation, des HFO et des hydrocarbures au pouvoir de réchauffement global très inférieurs au CO₂, ont été employés. Pour la production alimentaire, l'ammoniac et le CO₂ ont remplacé les HFC. Pour le secteur automobile, les HFO et le CO₂ ont été substitués aux HFC dans les véhicules neufs depuis trois ans. S'agissant de la réfrigération centralisée commerciale (rayons frais des supermarchés, etc.), le CO₂ est utilisé. Son potentiel de réchauffement climatique est égal à 1, alors qu'il est de plusieurs milliers pour les HFC, comme on l'a vu. L'ammoniac est aussi employé.

Il faut aussi mentionner les nouvelles technologies telles que le froid solaire, le froid magnétique ou encore la climatisation par l'utilisation de ressources naturellement froides (pompage d'eau de mer en profondeur).

II. UNE RATIFICATION QUI NE SOULÈVE AUCUNE DIFFICULTÉ

A. UN DISPOSITIF CLASSIQUE

1. L'application aux HFC des dispositions du protocole de Montréal

L'article I de l'amendement de Kigali prévoit l'insertion des HFC concernés dans le dispositif du protocole de Montréal, sur les points et selon les modalités suivants :

- la liste des dix-huit HFC visés, dans le cadre d'une nouvelle annexe F ;
- les mesures de réglementation (article 2 du protocole), parmi lesquelles l'extension aux HFC des facultés de transfert de production entre pays et la possibilité de prévoir pour les pays ou les organisations intégrées comme l'Union européenne des dispositions plus exigeantes ;
- les obligations de réduction des production et utilisation applicables aux pays développés (modification de l'article 2), selon ce qui a été évoqué au b) du 2 du B du I ci-dessus ;
- les obligations de réduction des production et utilisation applicables aux pays en développement (modification de l'article 5), selon ce qui a été évoqué au b) du 2 du B du I ci-dessus, sachant que ces obligations peuvent faire l'objet de dérogations en cas de températures ambiantes élevées ;
- l'évaluation périodique de l'efficacité des mesures (modification de l'article 6 du protocole) ;
- les modalités de calcul des niveaux des substances contrôlées (modification de l'article 3 du protocole) ;
- la communication des données au secrétariat de l'ozone, d'abord, pour le calcul des niveaux de référence et, ensuite, dans le cadre du rapport annuel sur les données relatives à la production, la destruction, l'importation et l'exportation des HFC (modification de l'article 7 du protocole) ;
- l'interdiction des échanges commerciaux des HFC avec les pays qui ne sont pas Parties au protocole (modification de l'article 4). Celle-ci est en l'état théorique puisqu'aucun pays n'est dans ce cas, mais il faut prévoir le cas d'une éventuelle sortie d'un État ;
- le mécanisme de financement (modification de l'article 10 du protocole).

Dans le cadre d'un nouvel article 2 J du protocole, l'amendement de Kigali prévoit aussi la destruction, et non plus le rejet dans l'atmosphère, par les producteurs, à partir de 2020, d'un coproduit non désiré, mais synthétisé lors de la

fabrication de certains HFC et HCFC : le HFC-23. Les procédés devront être approuvés.

2. Deux dispositions spécifiques et nécessaires sur l'application coordonnée du protocole et de l'amendement par les pays

L'amendement de Kigali comprend deux dispositions clefs pour coordonner son application avec celle du protocole de Montréal :

– une modification de l'article 17 du protocole prévoit que les obligations nouvelles, relatives aux HFC, seront automatiquement applicables en cas d'adhésion d'une Partie du protocole de Montréal. C'est une disposition qui peut paraître en l'état théorique, en raison de l'universalité du protocole, mais il faut prévoir le cas des éventuels nouveaux États et, surtout, de l'adhésion d'organisations régionales d'intégration économique (l'Union européenne est une telle organisation au regard du protocole) ;

– l'article II de l'amendement prévoit qu'aucun pays ne peut y être partie sans avoir auparavant déposé son instrument d'adhésion à l'amendement de Pékin, qui date de 1999, et concerne essentiellement trois types de substances : les HCFC, le bromochlorométhane et le bromure de méthyle.

Une troisième disposition peut être mentionnée, celle de l'article V de l'amendement, qui permet à un pays d'appliquer provisoirement ses dispositions avant même son entrée en vigueur.

3. Une précision importante : l'articulation avec le protocole de Kyoto

Gaz à effet de serre, les HFC sont déjà couverts, pour les pays développés qui y sont Parties, par le protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dont les dispositions ont été prolongées jusqu'en 2020 par l'amendement de Doha de décembre 2012, cette échéance étant alors envisagée pour l'entrée en vigueur de l'accord climatique universel prévu pour 2015.

L'entrée en vigueur de l'Accord de Paris n'affecte pas ces dispositions.

Il est donc impératif, pour éviter toute contradiction, de prévoir, comme le fait son article III, que l'amendement de Kigali ne vise pas à exclure les HFC du champ de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC) et du protocole Kyoto. Il leur vient, au contraire, en appui.

B. L'INTÉRÊT POUR LA FRANCE D'UNE RATIFICATION RAPIDE

1. Un droit européen déjà plus exigeant

Le règlement (UE) n° 517/2014 du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés prévoit déjà pour les États membres de l'Union européenne, dont la France, des exigences supérieures à celles de l'amendement de Kigali.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et d'application directe dans tous les États membres, sans transposition, il prévoit une réduction de l'utilisation des HFC de 79 % entre 2015 et 2030 (contre 70 % en 2029 et 85 % en 2036), par rapport à une base moins élevée : les quantités moyennes mises sur le marché entre 2009 et 2012 sans correction, contre les années 2011-2013 rehaussées de 15 %.

L'Union européenne a ainsi les dispositions les plus avancées au monde en la matière.

Sur le plan réglementaire, le code français de l'environnement a été adapté en conséquence par le décret n° 2015-1790 du 28 décembre 2015 relatif à certains fluides frigorigènes et aux gaz à effet de serre fluorés.

L'amendement de Kigali n'emporte donc aucune charge directe ou indirecte pour les entreprises produisant en France. Actuellement, 631 entreprises, essentiellement des importateurs, assurent l'approvisionnement des opérateurs chargés des 3,7 millions d'équipements concernés, hors climatisation des véhicules.

L'amendement de Kigali favorisera au contraire l'exportation des technologies alternatives développées en Europe.

Il est significatif de noter que l'amendement de Kigali permettra d'éviter l'émission de 10 milliards de tonnes d'équivalent CO₂ de HFC pour les pays développés, en plus des 8 milliards résultant de la réglementation déjà en place dans l'Union européenne et aux États-Unis, et l'émission de 54 milliards de tonnes pour les pays en développement.

La destruction des émissions de HFC-23 devrait pour sa part épargner à l'atmosphère le rejet de 8 milliards de tonnes équivalent CO₂.

2. Un impact budgétaire, certain mais limité au regard de l'enjeu climatique : l'augmentation de la contribution française au Fonds multilatéral

Le Fonds multilatéral est impacté par l'amendement de Kigali, par une modification, comme on l'a vu, de l'article 10 du protocole de Montréal.

Lors des négociations, le coût total de la mise en œuvre de ses dispositions a été estimé entre 5,8 et 9,8 milliards de dollars de 2021 à 2050, sur dix périodes de réapprovisionnement triennal du fonds.

Ainsi, en appliquant le barème de l'ONU pour 2018-2020, la contribution française pour la partie HFC serait comprise entre 426 millions de dollars et 720 millions de dollars sur la période 2021 à 2050, ce qui représente entre 14,2 millions et 24 millions par an, en moyenne.

Sans les HFC, la contribution française serait comprise, selon les évaluations, entre 15,5 millions de dollars et 18,9 millions de dollars chaque année, sur la période 2021-2023.

L'amendement de Kigali représente donc 50 % à 60 % du quadruplement potentiel de la contribution française en dollars par rapport à la période actuelle 2015-2017 (11,3 millions par an), dont environ 50 % à 60 % de cette augmentation.

En effet, le niveau des ressources nécessaires pour la prochaine reconstitution du fonds (2018-2020) est actuellement en cours de négociation. Il a été estimé par le groupe de l'évaluation technique et économique du protocole de Montréal entre 603 millions et 749 millions de dollars sur les trois ans, ce qui pourrait représenter jusqu'à quasiment un doublement de la contribution française en euros. 5 % à 10 % de cette augmentation serait imputable à l'amendement de Kigali.

Les montants réels dépendront des décisions qui seront prises par les Parties lors des réunions de réapprovisionnement qui ont lieu tous les trois ans.

Ces montants annuels imputables à l'amendement de Kigali sont cependant faibles au regard de l'enjeu climatique comme de l'engagement de la France à consacrer, à partir de 2020, 5 milliards d'euros par an aux transferts financiers en faveur des pays du sud, sur un total de 100 milliards de dollars par an prévus à ce titre par l'Accord de Paris pour l'ensemble de pays développés (3,6 milliards d'euros sont actuellement dédiés à ces transferts par l'Agence française de développement).

Ils sont cependant suffisants pour justifier, sur le plan constitutionnel, la ratification par la voie parlementaire.

3. Un enjeu politique symboliquement fort : confirmer l'engagement de la France pour le climat

L'article IV de l'amendement de Kigali concerne les modalités de son entrée en vigueur.

Celle-ci est prévue le 1^{er} janvier 2019, à condition qu’au moins vingt Parties au protocole de Montréal aient déposé leur instrument de ratification d’ici là (Sinon, il fallait attendre 90 jours après que cette condition eut été remplie).

Dans ces circonstances, une ratification rapide par la France est essentielle, sur le plan symbolique et politique, conformément à l’engagement de la France en faveur du climat, hautement réaffirmé par le Président de la République, M. Emmanuel Macron, devant l’Assemblée générale des Nations unies en septembre dernier.

Au 20 novembre, vingt-et-un pays avaient ratifié ou approuvé l’amendement de Kigali : l’Allemagne, l’Australie, le Canada, le Chili, les Comores, la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord), la Finlande, le Laos, le Luxembourg, le Mali, les Îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, les Maldives, la Norvège, les Palaos (*Palau*), le Royaume-Uni, le Rwanda, la Slovaquie, la Suède, Trinité-et-Tobago et Tuvalu, soit un État de plus que le nombre requis.

C’est donc le 1^{er} janvier 2019 que l’amendement de Kigali entrera en vigueur.

Pour l’Union européenne, la décision du Conseil autorisant la ratification est intervenue le 17 juillet dernier.

Du côté des États membres, trois ont finalisé leur processus nationaux (Hongrie, Malte et République tchèque) et six (Allemagne, Finlande, Luxembourg, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède) ont décidé de ne pas attendre l’Union européenne et de déposer leurs instruments de ratification, comme on vient de le voir.

Le Canada a en effet fait pression pour que le seuil des ratifications soit atteint lors de la 29^e réunion des Parties du Protocole de Montréal (20-24 novembre 2017), qui fête les trente ans du Protocole.

Le projet initialement envisagé d’un dépôt coordonné des instruments de ratification par les pays membres de l’Union européenne n’a pu donc être réalisé.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 22 novembre 2017.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Christian Hutin. Pourquoi seuls vingt-et-un pays ont à ce jour ratifié l'amendement ?

M. Christophe Di Pompéo, rapporteur. Le processus de ratification par les États n'en est qu'à ses débuts. Le protocole de Montréal est en effet un accord universel ratifié par tous les pays.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi n° 270 sans modification.

ANNEXE :

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté à Kigali le 15 octobre 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.