



COUCHE D'OZONE/ POLITIQUE

**24^e réunion des Parties au Protocole de Montréal sur
les substances qui appauvrissent la couche d'ozone**

Genève, 12-16 novembre 2012

La 24^e réunion des Parties au Protocole de Montréal (1987) sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SAO) s'est tenue à Genève du 12 au 16 novembre 2012. Sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), la réunion a rassemblé plus de 500 participants représentant des gouvernements nationaux, des agences onusiennes, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des universités et des secteurs industriel et agricole. Au final, **14 décisions techniques ont été adoptées**, dont les plus importantes sont indiquées ci-après.

Une fois de plus, la question cruciale du **traitement des HFC**, sur fond de problématique du **climat**, a été abordée à cette 24^e réunion des Parties (*voir plus loin*).

Les exemptions des mesures de contrôle des SAO en 2013 (usages essentiels)

Les demandes d'exemptions au titre de l'année 2013 pour usages essentiels des SAO, soit essentiellement les CFC pour la fabrication d'inhalateurs-doseurs destinés au traitement de l'asthme et d'autres bronchopneumopathies chroniques obstructives, ont fait l'objet de discussions et d'une décision finale. Les Parties se sont mis d'accord sur les niveaux de production et de consommation pour 2013 nécessaires pour satisfaire aux demandes d'usages essentiels.

Les autorisations au titre des usages essentiels des CFC pour 2013, qui totalisent **600,82 t** (contre 808,49 t en 2012¹, 1 156,95 t en 2011² et 2 274,5 t en 2010³, soit une baisse de 26% entre 2012 et 2013), sont les suivantes :

Partie	Quantités totales approuvées pour 2013 (en t)
Chine	388,82
Fédération de Russie	212,00
Total	600,82

Source : PNUE, Rapport de la 24^e Réunion des Parties au Protocole de Montréal (réf. UNEP/OzL.Pro.24/10, annexe à la décision XXIV/3).

Russie : dérogation pour usage essentiel de CFC-113 en 2013

Suite à une nouvelle demande de la part de la **Russie** au titre d'**usage essentiel de CFC-113 pour son industrie aérospatiale**, elle s'est vu autoriser une **quantité totale de 95 t (niveau de production et de consommation)** à cette fin pour **2013** (contre 100 t pour 2012 et 2011 et 120 t pour 2010 pour le même usage). La décision sur les exemptions au titre des usages essentiels octroyées à la Russie pour 2013 (Décision XXIV/4) précise que ce pays :

- vise à ramener progressivement la consommation du CFC-113 dans l'industrie aérospatiale à 75 t maximum en 2015,
- a soumis, avec sa demande, un **plan d'élimination finale** avec pour objectif de parvenir à cette élimination finale en 2017, 2016 étant la dernière année prévue pour l'utilisation du CFC-113 dans son industrie aérospatiale. Ce plan fait suite à la demande des Parties formulée en ce sens lors de leur 23^e réunion⁴.

¹ Voir SD'Air n° 182 p.166.

² Voir SD'Air n° 177 p.123.

³ Voir SD'Air n° 174 p.163.

⁴ Voir SD'Air n° 182 p.166.

La Russie est priée de poursuivre et d'approfondir son examen des possibilités d'importer du CFC-113 aux fins de son industrie aérospatiale à partir des stocks mondiaux disponibles.

Les exemptions des mesures de contrôle du bromure de méthyle en 2013 (utilisations critiques)

Un autre sujet clé à l'ordre du jour portait sur les exemptions des mesures de contrôle du **bromure de méthyle** (*voir encadré ci-dessous*) pour 2013.

Le bromure de méthyle

Le bromure de méthyle est un pesticide toxique utilisé comme fumigant des sols, des denrées (céréales, fruits, tabac) et des fleurs. Le 3^e amendement au Protocole (adopté en 1997) prévoyait l'élimination totale de la production et de la consommation du bromure de méthyle au 1^{er} janvier 2005 pour les pays développés mais autorise les exemptions à ces mesures de contrôle pour les **utilisations** dites **critiques** lorsqu'aucune solution de remplacement techniquement ou économiquement viable n'est disponible. Puisque l'utilisation du bromure de méthyle est soumise à des incertitudes liées à la variabilité du climat et à la présence d'espèces nuisibles, la faisabilité technico-économique des produits de substitution est spécifique au contexte local, à la différence de la plupart des SAO. Le processus d'octroi d'exemptions pour **utilisations critiques** du bromure de méthyle a donc été différencié du processus d'octroi d'exemptions pour **usages essentiels** des autres SAO.

Au terme des discussions et sur la base des recommandations émises par le Comité sur les options techniques pour le bromure de méthyle (MBTOC, organe subsidiaire), ont été convenues des exemptions pour **2014** totalisant **483,589 t** (contre **610,886 t** pour 2013, 1 192,129 t pour 2012⁵ et 2 375,555 t pour 2011⁶). Le total pour 2014 est donc inférieur de 21% à celui pour 2013.

En vertu de la décision, la quantité totale se répartit uniquement entre trois pays : les **Etats-Unis (92% du total)**, l'**Australie** et le **Canada**.

Niveaux de production et de consommation autorisés pour utilisations critiques en 2014 (en t)

Partie	Quantités totales approuvées pour 2014 (en t)	Quantités totales approuvées pour 2013 (en t)
Australie	30,947	32,134
Canada	10,305	13,109
Etats-Unis*	442,337	562,326
Total	483,589	610,886

Légende

* moins les stocks disponibles.

Source : PNUÉ, Rapport de la 24^e Réunion des Parties au Protocole de Montréal (réf. UNEP/OzL.Pro.24/10, annexe à la décision XXIV/5).

Propositions d'amendements au Protocole de Montréal

Ce sujet concerne le remplacement des HCFC, qui sont des SAO, par les HFC, gaz de substitution de 2^e génération aux CFC, qui ne sont pas des SAO mais qui sont de puissants gaz à effet de serre (GES), ayant un fort PRG (*voir encadré ci-dessous*).

⁵ Voir SD'Air n° 177 p.124.

⁶ Voir SD'Air n° 177 p.123.

Contexte

Les HFC, utilisés comme agents réfrigérants dans la réfrigération et la climatisation, sont des gaz fluorés de substitution de 2^e génération aux CFC, après ceux de 1^{ère} génération, les HCFC.

Les CFC et les HCFC sont des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SAO) et sont donc réglementées par le Protocole de Montréal (1997), mais ils sont également des gaz à effet de serre (GES).

Au titre d'un amendement de 2007 à ce Protocole⁷, les HCFC sont soumis à un calendrier d'élimination accéléré : 2020 pour les pays développés et 2030 pour les pays en développement. Ceci a déjà conduit à une intensification rapide du recours aux HFC qui sont des gaz de substitution aux HCFC les plus couramment utilisés.

Or, même si les HFC ne sont pas des SAO, ils restent de puissants GES, contribuant ainsi au forçage radiatif : certains composés d'HFC ont un pouvoir de réchauffement global (PRG)⁸ 14 800 fois plus élevé que celui du CO₂ sur 100 ans (*source : GIEC, valeurs 2007*). Les HFC font donc partie du panier des six GES visés par le Protocole de Kyoto en son annexe B.

Les délégués ont examiné les propositions d'amendements au Protocole de Montréal visant à réglementer les HFC, présentées par les Etats fédérés de Micronésie, d'un côté, et le Canada, les Etats-Unis et le Mexique, de l'autre. Cette question a été abordée pour la première fois en 2009 (*voir encadré ci-dessous*).

HFC : vers leur intégration dans le Protocole de Montréal ?

Les **premières propositions** visant à introduire des amendements au Protocole de Montréal pour couvrir les HFC ont été soumises par les Etats fédérés de Micronésie, d'une part, et le Canada, les Etats-Unis et le Mexique d'autre part, lors de la 21^e Réunion des Parties (4-8 novembre 2009)⁹. Cependant, face à une forte opposition de certains Etats grands producteurs de HFC (Chine, Inde, Brésil en tête), ces propositions **ont dû être retirées**.

Lors de la 22^e réunion (8-12 novembre 2010)¹⁰, ces trois Etats ont maintenu leur opposition unie à intégrer des restrictions applicables aux HFC dans le cadre du Protocole de Montréal, faisant valoir que ceux-ci ne sont pas des SAO et, de ce fait, n'entrent pas dans le champ d'application du Protocole de Montréal.

Le même scénario s'est reproduit à la 23^e Réunion des Parties (21-25 novembre 2011)¹¹, d'autres Parties ayant rallié l'opposition (Venezuela, Argentine) mais **91 Parties** ont signé une déclaration, élaborée à l'initiative des Etats-Unis, **affichant leur volonté d'examiner cette question dans le cadre du Protocole de Montréal**. Aujourd'hui, les propositions d'amendement sont soutenues par plus de **100 pays**.

Les délégués ont examiné un certain nombre de questions relatives aux propositions d'amendements, y compris la disponibilité des technologies, le calcul des coûts et la disponibilité des solutions de remplacement, l'incidence des propositions sur la couche d'ozone, l'expertise disponible au sein du Protocole et de la Convention Climat.

Plusieurs Parties (Russie, Australie, Japon, UE, Norvège, Suisse, Chili,...) ont demandé la création d'un **groupe de contact** pour examiner en détail les propositions d'amendements. Cependant, d'autres Parties (Argentine, Cuba, Inde, Uruguay, Inde, Malaisie, Chine,...) se sont opposées à cette demande. A l'issue d'un débat sur l'opportunité de créer un groupe de contact, la co-Présidente (Gudi Alkemade, Pays-Bas) a proposé la mise en place d'un **groupe de discussion informel**, proposition que les délégués ont acceptée. Les débats sur ce sujet se sont ensuite poursuivis au sein de ce groupe informel mais aucune décision concrète n'a été adoptée.

⁷ Voir ED n° 165 p.III.5.

⁸ Voir SD'Air n° 180 p.118.

⁹ Voir SD'Air n° 174 p.161.

¹⁰ Voir SD'Air n° 177 p.121.

¹¹ Voir SD'Air n° 182 p.167.

Analyse

Comme les trois Réunions des Parties précédentes, la question sensible du contrôle et de la réglementation des HFC a été au cœur des débats de la 24^e Réunion. Certains délégués ont fait valoir que puisque le Protocole de Montréal a donné le feu vert aux HFC comme gaz de substitution aux HCFC, les Parties ont la responsabilité d'adopter des mesures pour atténuer les effets nocifs de ce gaz fluoré sur le climat.

Le problème des HFC est devenu l'enjeu le plus important et celui ayant suscité les plus grandes controverses au cours de la 24^e Réunion, au point d'éclipser les autres sujets à certains moments. Il soulève des questions économiques, politiques et techniques. Plus de 100 Parties ont montré leur soutien aux propositions d'amendements au Protocole présentées une nouvelle fois par les Etats fédérés de Micronésie, les Etats-Unis, le Canada et le Mexique. Cependant, face à un bloc de pays adversaires fermes (Inde et Chine en tête), les Parties n'ont pu parvenir à un accord sur ces propositions.

Proposition pour une production propre du HCFC-22 en éliminant les émissions de HFC-23

Les Etats-Unis, le Canada et le Mexique ont conjointement soumis, une nouvelle fois, un **projet de décision sur l'élimination des émissions de HFC-23¹² comme sous-produit de la fabrication de HCFC-22** (projet de décision XXIV [H] figurant dans la section II du document UNEP/Ozl.Pro.24/8). Les délégués ont procédé à un examen de ce texte.

Les débats ont notamment été axés sur la poursuite ou non de la production du HCFC-22 et la priorité à accorder à l'élimination progressive de celui-ci. Les Etats-Unis, appuyés par le Canada et le Mexique, ont recommandé la réalisation de projets de démonstration en tenant compte des coûts, des bénéfices, des impacts sur l'environnement et le climat.

En réaction à ce texte, l'Inde et la Chine ont signalé :

- que le mandat du Protocole de Montréal ne couvre pas le HFC-23 (n'étant pas une SAO),
- que ce Protocole n'est pas le cadre approprié pour réglementer les émissions des sous-produits.

Ces deux Parties se sont donc opposées à la transmission du projet de décision au segment de haut niveau pour examen lors de la 25^e Réunion des Parties (du 21 au 25 octobre 2013 à Bangkok, Thaïlande).

Au terme des débats, il a été décidé que la question serait réexaminée par les Parties lors de la 33^e réunion du Groupe de travail à composition non limitée (*Open-ended Working Group*) des Parties au Protocole de Montréal (du 2 au 28 juin 2013 à Bangkok, Thaïlande).

¹² Voir à ce propos CDL n° 139 p.3 (encadré).

Accord Chine-USA sur les HFC

La Chine et les Etats-Unis se déclarent prêts à collaborer pour éliminer progressivement les HFC

Lors d'un sommet informel à Rancho Mirage (Californie), le 8 juin 2013, le Président des Etats-Unis, Barack Obama et son homologue chinois, Xi Jinping, ont convenu, pour la 1^{ère} fois, de travailler ensemble pour éliminer les HFC.

Cette initiative sino-américaine s'inscrit dans le cadre d'une action plus globale en amont du futur accord multilatéral sur le climat qui doit être conclu en 2015⁽²³⁾. Les deux Chefs d'Etat sont parvenus à un accord de coopération par lequel les deux premiers pays émetteurs de GES au monde vont travailler ensemble, et avec d'autres pays, dans un cadre multilatéral, en s'appuyant notamment sur l'expertise et les institutions du Protocole de Montréal, afin d'éliminer progressivement la production et la consommation des HFC. Concernant la comptabilisation et la communication des émissions de HFC, ce sont les règles de la Convention Climat qui continuent de s'appliquer.

Il s'agit d'une avancée majeure de la part de la Chine qui refusait jusque-là que les règles de contrôle des SAO soient étendues au contrôle d'un GES tel que les HFC.

Selon les projections du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), en l'absence de mesures supplémentaires, les émissions mondiales des HFC à l'horizon 2050 pourraient être comprises **entre 3,5 et 8,8 Gt CO₂e/an**, soit l'équivalent des émissions mondiales annuelles actuelles du secteur des transports (6-7 Gt CO₂e). A titre de comparaison, en 2008, les émissions mondiales de HFC étaient de 0,39 Gt CO₂e (*Source : HFCs: a critical link in protecting climate and the ozone layer, PNUE, 21/11/2011*¹³). Selon la Maison Blanche, l'élimination progressive des HFC permettrait une réduction cumulée de **90 Gt CO₂e d'ici 2050**.



Le Président des Etats-Unis Barack Obama et son homologue chinois Xi Jinping à Rancho Mirage (Californie) lors du sommet informel du 8 juin 2013. © Jewel Samada/AFP/Le Monde du 10/06/13

Le nouvel accord bilatéral Chine/Etats-Unis, et surtout cette volte-face de la Chine vis-à-vis des HFC, va sans doute appuyer les demandes formulées par plusieurs Etats de les réglementer, en élargissant le champ d'application du Protocole de Montréal pour y intégrer ces GES fluorés.

Selon l'eurodéputé néerlandais Bas Eickhout (*source : ENDS Europe Daily du 10/06/13*), la nouvelle position de la Chine serait motivée par la décision de l'UE de renforcer son ambition par la proposition de règlement, en cours de discussion, visant à éliminer progressivement la production et la consommation des HFC¹⁴.

Les propositions d'intégrer les HFC dans le cadre du Protocole de Montréal seront examinées à la 25^e Réunion des Parties (21-25 octobre 2013). L'accord sino-américain, par lequel les deux pays déclarent être disposés à réduire la production et la consommation des HFC, pourrait donc faire aboutir ces propositions lors de cette 25^e Réunion.

¹³ Voir CDL n° 152 p.1.

¹⁴ Voir CDL n° 165 p.3.

Pour en savoir plus

- le Secrétariat à l'ozone du PNUE : ozone.unep.org/new_site/en/index.php
- le rapport officiel de la 24^e réunion des Parties : conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-24/final-report/default.aspx
- la proposition des Etats fédérés de Micronésie sur les HFC : conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-24/presession/PreSession%20Documents/MOP-24-5E.pdf
- la proposition du Canada, du Mexique et des Etats-Unis sur les HFC : conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-24/presession/PreSession%20Documents/MOP-24-6E.pdf
- les autres documents de la 24^e réunion des Parties : conf.montreal-protocol.org/meeting/mop/mop-24/presession/default.aspx
- la couverture de la réunion par l'Institut International du Développement Durable (IISD) : www.iisd.ca/ozone/mop24/
- Guide d'information sur la Convention de Vienne (8^e édition 2009) : ozone.unep.org/Publications/VC_Handbook/VC-Handbook-2009-fr.pdf
- Guide d'information sur le Protocole de Montréal (8^e édition 2009) : ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/MP-Handbook--2009-fr.pdf
- l'accord USA-Chine : www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-and-releases (voir communiqué du 08/06/13)
- note d'information de l'Institut International du Développement Durable (IISD) : www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=2807

Les Fiches de Synthèse du CITEPA

Pollution de l'air et effet de serre

Retrouvez toutes les fiches sur
www.citepa.org/fiches-de-synthese
Espace réservé aux adhérents