

*Présidente de la COP21  
(21<sup>e</sup> session de la conférence des parties à la convention-cadre  
des Nations unies sur les changements climatiques)*

*Paris, le mercredi 4 mai 2016*

*Présentation du projet de loi de ratification de l'Accord de Paris  
adopté le 12 décembre 2015*

**CONSEIL DES MINISTRES DU 4 MAI 2016**

---

**RATIFICATION DE L'ACCORD DE PARIS ADOPTE LE  
12 DECEMBRE 2015**

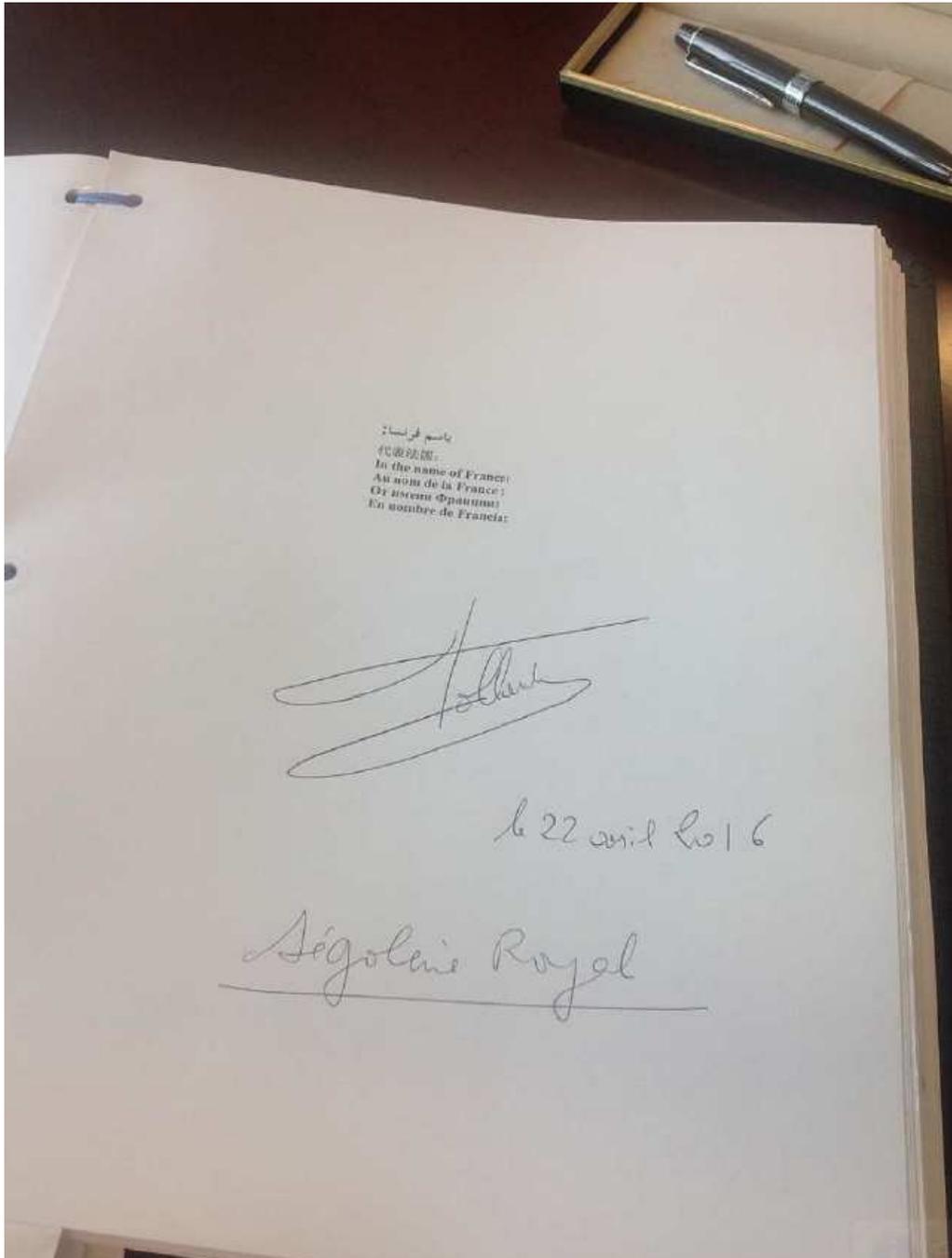
---

Le ministre des affaires étrangères et du développement international et la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat ont présenté un projet de loi autorisant la ratification de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015.

Fruit du consensus de l'ensemble des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'Accord de Paris a été adopté le 12 décembre 2015 à l'issue de la 21<sup>ème</sup> conférence des Parties à la Convention-cadre.

Universel et ambitieux, cet Accord vise à limiter l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action pour la limiter à 1,5°C. Cette ambition est traduite concrètement à travers l'objectif d'atteindre une neutralité des émissions dans la deuxième moitié du siècle et l'obligation qu'a chaque pays de proposer tous les cinq ans une contribution nationale regroupant ses engagements dans la lutte contre le changement climatique. L'accord ouvre la voie à un renforcement progressif des engagements d'atténuation et d'adaptation de tous les pays sur une base quinquennale, notamment à travers un bilan mondial, une révision à la hausse des contributions, un cadre de transparence renforcé et des mécanismes de coopération en matière de financements, de transferts de technologies et de renforcement des capacités.

La signature, par cent soixante-dix-sept parties, de l'Accord lors de la cérémonie du 22 avril à New-York témoigne de l'importance fondamentale de cet Accord pour le développement d'une société sobre en carbone.



Signature par la France de l'Accord de Paris  
le 22 avril aux Nations unies, New York

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015

NOR : MAEJ1608055L/Rose-3

-----

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence de l'Accord de Paris

La convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)<sup>1</sup>, signée à Rio de Janeiro le 13 juin 1992, est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Son objectif est d'empêcher toute perturbation dangereuse du système climatique causée par les activités humaines. La Conférence des parties (COP) de la CCNUCC a tenu sa première réunion à Berlin en 1995. Afin d'atteindre l'objectif de la convention et d'en préciser les dispositions, le protocole de Kyoto à la CCNUCC<sup>2</sup>, signé le 11 décembre 1997, est entré en vigueur le 16 février 2005. Dans ce cadre, les pays industrialisés et en transition se sont engagés de manière contraignante sur des objectifs chiffrés de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre (ce qui correspond à l'« atténuation<sup>3</sup> » des changements climatiques) sur la période 2008-2012. Ces objectifs figurent à l'Annexe B du protocole. Les pays en développement, en application du principe des responsabilités communes mais différenciées (article 3, paragraphe 1, CCNUCC<sup>4</sup>), n'avaient aucun engagement quantifié. Les États-Unis n'ont jamais ratifié le protocole de Kyoto tandis que le Canada, alors qu'il l'avait ratifié, a décidé de s'en retirer en décembre 2011<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Publiée par le décret n° 94-501 du 20 juin 1994

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000548297&fastPos=1&fastReqId=1987781831&categorieLien=id&idAction=rechTexte>

<sup>2</sup> Publié par le décret n° 2005-295 du 22 mars 2005

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000257856&fastPos=14&fastReqId=1723272443&categorieLien=id&idAction=rechTexte>

<sup>3</sup> L'**atténuation** est définie comme l'« intervention anthropique pour réduire les sources ou augmenter les puits de gaz à effet de serre » (GIEC, 2007).

<sup>4</sup> Principe défini dans la déclaration de Rio adoptée en juin 1992 lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/9/Declaration\\_de\\_Rio\\_1992\\_fr.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/9/Declaration_de_Rio_1992_fr.pdf) (**principe 7**) : « Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

<sup>5</sup> La situation canadienne avait été transmise à la branche de l'exécution du mécanisme d'observance du protocole de Kyoto dont, conformément à la Décision 27/CMP.1, le rôle est d'appliquer les mesures consécutives dans les cas de non-respect des dispositions dont elle contrôle le respect. Or ces mesures consécutives peuvent consister, entre autres, en une déduction d'un nombre de tonnes égal à 1,3 fois la quantité de tonnes d'émissions excédentaires du pays de la quantité qui lui est attribuée pour la deuxième période d'engagement et/ou en une suspension de l'admissibilité au bénéfice des cessions visées à l'article 17 du protocole, soit le mécanisme d'échange de droits d'émission.

Jusqu'ici unique instrument international juridiquement contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre, le protocole de Kyoto s'applique toujours, dans le cadre d'une deuxième période d'engagement allant de 2013 à 2020<sup>6</sup> (bien qu'elle ne soit pas encore formellement entrée en vigueur, en l'absence d'un nombre suffisant d'instruments de ratification déposés<sup>7</sup>). La conférence de Copenhague<sup>8</sup>, tenue en décembre 2009, n'a en effet pas réussi à remplir son mandat, qui était de parvenir à l'adoption d'un nouvel accord international pour l'après 2012. Seul un accord politique a pu y être obtenu, dont la Conférence des parties a simplement « pris note ». Durant la conférence de Cancún<sup>9</sup> en novembre 2010, le contenu de cet accord politique a néanmoins pu être globalement intégré dans des décisions de la COP<sup>10</sup>, et notamment : l'objectif de limiter à long terme l'augmentation moyenne de la température mondiale en-dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels ; la nécessité d'atteindre le plus vite possible un pic des émissions ; la création du Fonds vert pour le climat<sup>11</sup> et du mécanisme technologique<sup>12</sup> ; l'engagement des pays développés à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars américains par an d'ici à 2020 à partir de sources publiques, privées, bilatérales, multilatérales, y compris les sources alternatives pour répondre aux besoins des pays en développement<sup>13</sup>. Parallèlement, plusieurs pays<sup>14</sup> se sont engagés, de manière volontaire, à atténuer leurs émissions d'ici à 2020. En 2011, lors de la COP tenue à Durban<sup>15</sup>, un consensus a pu être trouvé sur la nécessité d'élaborer un nouvel accord sur le climat applicable à toutes les parties, cet accord devant être adopté en 2015 durant la COP21.

En septembre 2012, le Président de la République a fait part de la disponibilité de la France pour accueillir la COP en 2015. Lors de la COP19 de Varsovie<sup>16</sup> en novembre 2013, la France a été officiellement nommée pays hôte de cette conférence. Le Gouvernement français a confié au ministre des affaires étrangères et du développement international, M. Laurent Fabius, la responsabilité de présider la COP21. Ce mandat a formellement débuté le 30 novembre 2015 à l'ouverture de la 21<sup>ème</sup> session de la COP. Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, a repris la présidence de la COP le 17 février 2016. Ce mandat se terminera le 7 novembre 2016, à l'ouverture de la COP22 de Marrakech.

## II. - Objectifs de l'accord de Paris

L'accord de Paris contribue à la mise en œuvre de la CCNUCC, et notamment de son objectif ultime. Comme rappelé ci-dessus, ce dernier est fixé par l'article 2 de la convention-

<sup>6</sup> [http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/kp\\_doha\\_amendment\\_french.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_french.pdf) ; le Parlement français a autorisé le 30 décembre 2014 la ratification de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto (loi n° 2014-1753 : <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/12/30/MAEJ1325187L/jo>). La notification de l'instrument de ratification auprès du Secrétaire général des Nations Unies n'a toutefois pas encore été effectuée, le dépôt devant être réalisé de manière coordonnée au niveau européen.

<sup>7</sup> Au 19 avril 2016, seules 62 parties ont ratifié l'amendement. Conformément à l'article 20, paragraphe 4, du protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après le dépôt, auprès du Secrétaire général des Nations unies, des instruments de ratification des trois quarts au moins des parties au protocole, ce qui correspond en réalité à un minimum de 144 parties. L'Union européenne et ses 28 États membres n'ont pas encore déposé les leurs, souhaitant procéder à un dépôt conjoint des instruments. Or quelques États membres comme la Pologne ou encore l'Italie n'ont pas finalisé leur procédure de ratification ce qui empêche ce dépôt coordonné. On ne peut exclure un manque d'empressement similaire de la part de certains États membres pour ratifier l'accord de Paris. A l'inverse, Chypre et la Hongrie ont, par erreur, envoyé leurs instruments de ratification trop tôt au dépositaire et sont donc officiellement parties à l'amendement.

<sup>8</sup> [http://unfccc.int/meetings/copenhagen\\_dec\\_2009/meeting/6295.php](http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php)

<sup>9</sup> [http://unfccc.int/meetings/cancun\\_nov\\_2010/meeting/6266.php](http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php)

<sup>10</sup> [http://unfccc.int/meetings/cancun\\_nov\\_2010/meeting/6266/php/view/decisions.php](http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266/php/view/decisions.php)

<sup>11</sup> Plus important fonds multilatéral dédié au climat au niveau mondial, le Fonds vert pour le climat est une institution majeure du mécanisme financier de la CCNUCC qui s'est fixé comme objectif de répartir ses fonds à parité entre l'atténuation et l'adaptation et de réserver 50% des fonds pour l'adaptation aux pays les plus vulnérables. Le Fonds Vert a initialement mobilisé 10 milliards de dollars américains de ressources

<sup>12</sup> Constitué du Comité exécutif des technologies ainsi que du Centre et réseau des technologies climatiques, il vise à promouvoir le développement et le transfert de technologies vertes.

<sup>13</sup> Par conséquent, si les financements issus du Fonds Vert participent à l'atteinte de l'objectif des 100 milliards de dollars américains par an d'ici 2020, ils n'en représentent qu'une partie.

<sup>14</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/inf01.pdf>

<sup>15</sup> [http://unfccc.int/meetings/durban\\_nov\\_2011/meeting/6245.php](http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php)

<sup>16</sup> [http://unfccc.int/meetings/warsaw\\_nov\\_2013/meeting/7649.php](http://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/meeting/7649.php)

cadre : il s'agit de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique et ce, dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.

Dans ce cadre, l'objectif de l'accord de Paris est de renforcer la réponse globale à la menace du changement climatique, dans un contexte de développement durable et de lutte contre la pauvreté, notamment en :

a) « contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques » (article 2.1.a) ;

b) « renforçant les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire » (article 2.1.b) ;

c) « rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques » (article 2.1.c).

L'accord fixe comme objectif, à l'article 4.1, la neutralité des émissions de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle, par l'atteinte d'un équilibre entre les émissions anthropiques et les absorptions anthropiques par des puits de gaz à effet de serre<sup>17</sup>. Cette traduction concrète de l'objectif de limitation des températures est assortie d'un mécanisme de relèvement de l'ambition qui permettra de revoir à la hausse les engagements de chaque pays dans le cadre de contributions déterminées au niveau national (CDN) à l'issue d'une évaluation quinquennale des efforts collectifs au regard de l'objectif de long terme.

### III. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'Accord de Paris

L'Union européenne s'est d'ores et déjà dotée d'objectifs à l'horizon 2030 pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre ; il s'agit du cadre énergie-climat, adopté lors du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014<sup>18</sup>. Celui-ci prévoit en particulier de réduire d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990.

Dans le cadre de la préparation de la COP21, l'Union européenne a ainsi présenté le 6 mars 2015 une contribution prévue déterminée nationalement (CPDN)<sup>19</sup> dans laquelle elle indiquait que l'engagement conjoint de l'Union européenne et de ses États-membres dans le cadre de l'accord de Paris serait fondé sur cet objectif d'au moins 40 %, ce qui ne devrait par conséquent entraîner aucune modification des obligations incombant aux États membres en matière de réduction des émissions dans le contexte du cadre énergie-climat 2030.

<sup>17</sup> Un puits de gaz à effet de serre est un réservoir, naturel ou artificiel, de gaz à effet de serre. Ces puits sont aujourd'hui principalement les océans, les sols, ou certains espaces végétalisés (forêts en formation).

<sup>18</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/145364.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/145364.pdf)

<sup>19</sup> <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>

La procédure suivie par l'Union et ses États membres est la même que celle qui avait été suivie s'agissant de la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto. En effet, l'objectif alors retenu reprenait l'engagement du paquet énergie-climat à l'horizon 2020. De fait, il est à prévoir que l'Union européenne présentera le moment venu, pour l'après 2030, des contributions sur la base de ses politiques climatiques internes, dont elle aura analysé au préalable les impacts.

- Conséquences économiques

La lutte contre le dérèglement climatique requiert une action globale, qui concerne tous les secteurs de l'économie. Dans ce contexte, le cadre énergie-climat doit permettre à l'Union européenne de respecter collectivement l'engagement qu'elle a pris dans le cadre de l'accord. L'objectif de réduction des émissions d'au moins 40 % a ainsi été scindé en deux parties : un objectif européen, fixé à -43 % en 2030 par rapport à 2005, dans le cadre du Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne (le SEQE, c'est-à-dire le marché carbone européen qui couvre les secteurs de la production d'énergie, de l'industrie manufacturière et de l'aviation civile pour les vols intra-UE) ; un objectif de -30 % pour les secteurs non soumis au marché carbone européen (transports, bâtiments, agriculture, déchets notamment), qui sera traduit en objectifs nationaux dans une directive européenne à venir, en fonction des PIB par habitant des États membres et de leur potentiel de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Selon l'étude d'impact de la Commission européenne sur le cadre énergie-climat 2030<sup>20</sup>, la réduction de 30 % des émissions à l'échelle de l'Union sur les secteurs non soumis au marché carbone européen correspondrait en France à des réductions de 34 à 38 % à l'horizon 2030 par rapport à 2005 pour les secteurs non couverts par le SEQE<sup>21</sup>. Cet objectif sur les secteurs non soumis au marché carbone européen sera contraignant pour la France. Si les émissions de la France sur la période 2021-2030 sont supérieures à l'objectif qui lui sera fixé, la France aura l'obligation d'acheter des quotas à un autre État membre ; à l'inverse, elle pourra vendre des quotas si ses émissions sont inférieures à son objectif (cf. objectif national que la France s'est fixée par la loi de transition énergétique *infra*).

L'Union européenne a développé des instruments de lutte contre le dérèglement climatique recherchant le meilleur rapport coût-efficacité pour atteindre ses objectifs climatiques pour 2020. La mise en place d'instruments à l'échelle européenne, tels que le SEQE, a permis de créer des conditions équitables qui garantissent l'exercice d'une concurrence loyale entre les industries européennes au sein du marché intérieur. La mise en œuvre du cadre énergie-climat 2030 permettra de mettre à jour ces instruments à la lumière des objectifs européens à l'horizon 2030. Toutes les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne seront couvertes, y compris celles du secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la forêt (UTCATF) ce qui n'était pas le cas dans le paquet énergie-climat 2020.

Dans ce contexte, à l'horizon de 2030, la mise en œuvre en France de l'accord de Paris n'entraînera pas de contrainte nouvelle par rapport au cadre énergie-climat 2030.

Les conséquences de la mise en œuvre de l'objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont précisées dans l'étude d'impact de la Commission européenne sur le cadre énergie-climat 2030. Dans le scénario retenu figurent, au niveau européen, une hausse des coûts liés au système énergétique résultant de plus faibles dépenses énergétiques compensées par d'importants investissements, ainsi qu'une hausse modérée du prix de l'électricité et du prix du carbone dans le marché carbone européen. L'impact sur les principales industries intensives en énergie (métaux ferreux et non ferreux, chimie, produits minéraux non métalliques) serait modéré et pourrait être atténué par l'allocation gratuite de quotas dans le cadre du marché

<sup>20</sup> En pièce jointe.

<sup>21</sup> L'objectif européen du SEQE de -43% en 2030 par rapport à 2005, n'est pas réparti entre États membres.

carbone européen : l'étude d'impact prévoit ainsi une diminution de la production par rapport au scénario de référence comprise entre 0 et -3 %. Enfin, les modèles macro-économiques utilisés par la Commission européenne concordent sur l'impact limité sur le PIB européen d'un objectif de réduction de 40 % en 2030 : un impact compris entre -0.45 % et -0.10 % du PIB est calculé en 2030 par rapport au scénario de référence, voire un impact légèrement positif, compris entre 0.0 % et +0.2 % du PIB. Cela signifie qu'en 2030, la déviation du PIB de l'UE par rapport au scénario de référence serait de -0,45 % à +0,2 % de la valeur du PIB de l'UE sur une année : il s'agit donc essentiellement de mesures neutres en termes d'impact économique.

Au travers de la loi de transition énergétique pour la croissance verte promulguée le 17 août 2015<sup>22</sup>, la France s'est fixé pour objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (pour tous les secteurs, SEQE et hors SEQE) de 40 % entre 1990 et 2030 et de 75 % entre 1990 et 2050. Cela correspond à des baisses équivalentes par rapport à 2005, dans la mesure où les émissions françaises sont restées pratiquement inchangées entre ces deux dates.

En application de la même loi, la France a publié le 18 novembre 2015<sup>23</sup> une stratégie nationale bas-carbone, qui définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes. La trajectoire de réduction des émissions françaises y est déclinée sous forme de budgets carbone, plafonds d'émissions à ne pas dépasser sur des périodes de quatre puis cinq ans (2015-2018, 2019-2023, 2024-2028), en vue d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France aux horizons 2030 et 2050. L'évaluation des impacts macroéconomiques du scénario de référence de la stratégie nationale bas-carbone, en écart au scénario tendanciel, aboutit à des résultats positifs tant sur le PIB que sur l'emploi, avec un supplément annuel moyen de PIB estimé à 25 milliards d'euros sur la période 2014-2035 et un supplément annuel moyen de 100 000 à 350 000 emplois sur la même période.

Il est à ce stade difficile d'effectuer des projections à un horizon plus lointain, en raison de l'absence de données détaillées fiables.

#### - Conséquences financières

Les engagements financiers pris dans le cadre de l'accord de Paris en vertu de l'article 9 de l'accord, explicités dans les paragraphes 52-64 ainsi que, pour la période pré-2020, dans les paragraphes 114-115 de la décision 1/CP.21<sup>24</sup>, sont collectifs, ce qui signifie qu'il n'existe pas de part explicitement attribuée à la France ou à l'Union européenne au sein de ces engagements.

Sur la période pré-2020, l'objectif reste celui formulé à Copenhague et confirmé dans les décisions de la COP de Cancún de mobiliser collectivement 100 milliards de dollars américains par an d'ici 2020, afin de financer des actions de lutte contre le dérèglement climatique dans les pays en développement, dans le cadre d'une mise en œuvre transparente. Les annonces faites par le Président de la République en amont de la COP21 constituent la part supplémentaire que la France entend prendre au sein de cet effort collectif par rapport à ses niveaux d'engagement de 2014. Cet engagement supplémentaire permet à la France de prendre sa juste part dans la trajectoire croissante que les financements climat doivent suivre pour atteindre l'objectif commun.

Il convient de noter que, sous réserve de précisions ultérieures, l'objectif des 100 milliards sur la période pré-2020 comme post-2020 reste un objectif global. Il s'agit d'un objectif

<sup>22</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>

<sup>23</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031493783&categorieLien=id>

<sup>24</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/10a01f.pdf>

collectif de transfert et de mobilisation de fonds publics et privés, y compris innovants, sans répartition fixée entre sources ou pays.

Concernant la période post-2020, les pays développés entendent poursuivre cet objectif des 100 Mds jusqu'en 2025 comme le précise le paragraphe 53 de la décision 1/CP.21. Après cette date, l'effort global de mobilisation devra augmenter à partir de ce plancher et constituer une progression par rapport aux niveaux d'efforts précédents. Au-delà des pays développés, les contributeurs à cet effort de mobilisation ne sont pas explicitement définis. Les besoins de financements pour l'atténuation et l'adaptation<sup>25</sup> allant croissant, cet effort global de mobilisation sera amené à s'intensifier, mais il n'est à ce stade pas possible d'en prédire l'impact budgétaire exact.

L'accord mentionne par ailleurs – sans indication chiffrée, l'objectif retenu dans ce cadre ayant été qualitatif et non quantitatif – la nécessité d'augmenter les fonds dédiés à l'adaptation et souligne l'importance des subventions dans ce domaine.

Par conséquent, la France devra sanctuariser ses niveaux de contribution climat projetés pour 2020, tant pour ses financements bilatéraux que multilatéraux (mécanisme financier de la convention et banques multilatérales de développement<sup>26</sup>), et au moins les maintenir aux mêmes niveaux jusqu'à 2025 et au-delà. Le Conseil des Ministres du 14 octobre 2015 a annoncé que les financements français pour le climat passeraient de 3 milliards d'euros par an aujourd'hui à 5 milliards en 2020.

#### - Conséquences sociales

Le préambule de l'accord de Paris indique que les parties doivent tenir compte des impératifs d'une transition juste pour la population active et de la création d'emplois décents et de qualité conformément aux priorités de développement définies au niveau national (paragraphe 10).

Il s'agit d'un signal important à l'endroit du monde syndical, fortement mobilisé pour la COP21. L'accord reconnaît ainsi que le dérèglement climatique mais aussi la transition économique, et notamment la transformation industrielle, ont un impact sur l'emploi. Dans les pays en développement, les travailleurs sont parmi les premières victimes du dérèglement climatique, qui cause parfois jusqu'à la destruction de leur outil ou de leur lieu de travail. C'est le cas de nombreux agriculteurs par exemple. Dans les pays développés, il s'agit plutôt d'anticiper la mutation vers une économie sobre en carbone et son impact sur le marché du travail. Les conséquences, dans l'ensemble positives, impliquent la formation de nouveaux métiers, de nouvelles filières, souvent plus qualitatives, et de nouvelles compétences. Cependant, la disparition progressive de certains secteurs, comme celui de l'extraction et de l'exploitation du charbon, doit s'accompagner d'une transition juste pour les salariés. L'accord permet l'engagement de ce travail avec tous les acteurs économiques. De fait, dès juin 2015, un appel conjoint de la France et du Pérou à l'action sur les changements climatiques et l'emploi décent avait été signé par les ministres du travail et les ministres de l'environnement des deux pays.

Le signal fort envoyé par l'adoption de l'accord ouvre la voie à une réorientation des flux financiers vers des investissements d'avenir, permettant notamment d'améliorer la qualité de l'habitat et de favoriser la santé. Ainsi, une plus grande isolation des bâtiments assurera une meilleure protection des personnes vulnérables lors d'épisodes de fortes chaleurs. La rénovation

<sup>25</sup> L'**adaptation** est l' « accommodation des systèmes naturels ou des systèmes humains aux stimuli climatiques réels ou prévus ou à leurs effets, afin d'en atténuer les inconvénients ou d'en exploiter les avantages » (GIEC, 2007).

<sup>26</sup> Telles que la Banque mondiale ou les banques régionales de développement (Banque africaine de développement, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, etc.).

des logements permettra en outre de progresser sur la qualité de l'air intérieur. Le développement des transports propres rendra quant à lui possible de réduire les nuisances (bruit, pollution atmosphérique et impacts correspondants sur la santé).

- Conséquences environnementales

Alors que les émissions françaises par habitant étaient déjà inférieures à la moyenne européenne en 1990 (9,7 tCO<sub>2</sub>eq en France contre 12 tCO<sub>2</sub>eq en moyenne pour l'UE à 28) et les émissions françaises par unité de PIB parmi les plus faibles de l'UE en 2013<sup>27</sup>, l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de 40 % à horizon 2030 par rapport à 1990 devrait permettre à la France de rester parmi les États les plus avancés de l'Union dans la dynamique conjointe de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les plafonds d'émissions représentés par les budgets « carbone » portent, conformément à l'article D222-1-A du code de l'environnement, sur le périmètre géographique couvert par les engagements européens de la France, à savoir la métropole, les départements d'outre-mer et Saint-Martin. Les budgets « carbone » des périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028 n'intègrent pas les émissions ou puits liés aux changements d'usage des terres et à la foresterie, du fait de la définition encore à venir des modalités de comptabilité de ces secteurs au niveau européen (modalités par conséquent non précisées dans la CPDN communiquée par l'Union européenne en mars 2015).

Le rapport d'accompagnement de la stratégie nationale bas-carbone<sup>28</sup> présente une analyse qualitative des principaux aspects pour lesquels la mise en œuvre de cette stratégie, et notamment le respect des trois premiers budgets carbone, sont susceptibles de présenter des enjeux environnementaux autres que l'atténuation. Cette analyse détaille les principaux co-bénéfices, notamment : la moindre consommation des ressources fossiles et la réduction des impacts environnementaux et sanitaires associés à leur utilisation, mais aussi à leur extraction, leur transport, leur transformation et distribution ; la diminution des risques de pollutions accidentelles liés à l'extraction de combustibles fossiles (risque de marée noire, pollution des sols), à leur transport (risque de marée noire, dégazages illégaux) et à leur transformation (pollution de l'eau et de l'air).

A l'échelle globale, la maîtrise puis la réduction attendue des émissions de gaz à effet de serre doit permettre au monde de revenir sur des trajectoires d'émissions compatibles avec la limite des 2°C et limiter les impacts du dérèglement climatique. Compte tenu de la hausse déjà constatée de la température moyenne mondiale et de la persistance dans l'atmosphère des gaz à effet de serre pendant plusieurs dizaines d'années qui se traduiront par une poursuite de la hausse de la température, les impacts environnementaux du dérèglement climatique continueront de se manifester. Mais la progression des efforts d'adaptation permettront d'en atténuer les conséquences, et le ralentissement progressif de cette hausse facilitera l'adaptation des écosystèmes qui, sans accord universel et donc sans action forte et concertée à l'échelle mondiale, seraient exposés, au rythme actuel de progression des émissions, à des perturbations non soutenables.

<sup>27</sup> L'intensité en gaz à effet de serre de la France s'élevait à 238,5 tCO<sub>2</sub>eq/M€ en 2013, tandis que celle de l'UE28 atteignait 342,9 tCO<sub>2</sub>eq/M€. Seules les intensités en gaz à effet de serre de la Suède et du Danemark étaient meilleures.

<sup>28</sup> [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNBC\\_Strategie\\_Nationale\\_Bas\\_Carbone\\_France\\_2015.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNBC_Strategie_Nationale_Bas_Carbone_France_2015.pdf), pages 149 à 154

- Conséquences juridiques

▪ ***Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes***

Sur le plan institutionnel, l'accord de Paris a été adopté par la Conférence des parties à la CCNUCC et en reprend les principes ainsi que les institutions créées jusqu'ici. La Conférence des parties à la CCNUCC joue ainsi le rôle de réunion des parties à l'accord de Paris et le secrétariat de la convention et ses organes subsidiaires sont mis au service de l'accord. A ce premier groupe d'institutions s'ajoutent le mécanisme financier (à travers le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds vert pour le climat) et le mécanisme technologique (à travers le Comité exécutif des technologies et le Centre et réseau des technologies climatiques).

Sur le plan juridique, bien que la conférence de Copenhague en 2009 n'ait pas permis l'adoption d'un nouvel accord sur le climat, les décisions adoptées depuis lors<sup>29</sup> ont mis en place un certain nombre de procédures (notamment en matière d'obligations de rapporter) et des cadres de coopération sectoriels qui ont inspiré la négociation de l'accord de Paris ou qui y ont été ancrés. Cela est notamment le cas du cadre de l'adaptation de Cancún institué en 2010 (dont l'objectif est de renforcer l'action engagée dans le domaine de l'adaptation) et du mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques en 2013. Leur rôle est reconnu par l'accord et devrait faire l'objet de développements au cours des futures COP.

L'accord de Paris sera mis en œuvre à partir de 2020, à l'issue de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto qui s'applique de 2013 à 2020. Cela permet d'assurer la continuité du régime international de lutte contre le dérèglement climatique sur la base des efforts déjà entrepris dans le cadre du protocole de Kyoto et des décisions de Copenhague et Cancún.

▪ ***Articulation avec le droit de l'Union européenne***

L'Union européenne, qui représente environ 10 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, est à l'avant-garde de la lutte contre le dérèglement climatique, qui fait expressément partie des objectifs poursuivis par la politique de l'Union (article 191 TFUE). Ainsi, les efforts d'ores et déjà entrepris par l'Union européenne dans le cadre de sa politique climatique et d'énergie, en particulier le paquet énergie-climat 2020<sup>30</sup>, ont donné des résultats positifs : les émissions de l'Union ont diminué de 19 % entre 1990 et 2013. D'après l'Agence européenne pour l'environnement, l'Union est ainsi en bonne voie pour dépasser son objectif de réduction des émissions de 20 % d'ici 2020.

L'accord de Paris devra être mis en œuvre par une action commune étroitement concertée entre l'Union et ses États membres, selon les termes de la contribution conjointe européenne<sup>31</sup>. Cette contribution présente le cadre juridique dont s'est dotée l'Union à l'horizon 2030 pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre (cadre énergie-climat 2030 et son objectif de réduire d'au moins 40 % d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne, par rapport aux niveaux de 1990). Il s'agit d'un objectif contraignant, applicable à l'ensemble de l'économie et couvrant tous les secteurs et toutes les sources d'émissions, y compris l'agriculture, la foresterie et les autres utilisations des terres.

<sup>29</sup> A noter que l'« accord de Copenhague » et les « accords de Cancun » portent le nom d'« accord » mais ne sont pas des instruments juridiques internationalement contraignants. Il s'agit, pour le premier, d'un accord politique dont la COP a pris note, et pour les seconds de décisions de COP seulement intitulées ainsi.

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_fr.htm)

<sup>31</sup> <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>

La réforme du marché carbone européen (révision de la directive 2003/87/CE<sup>32</sup>) et la future décision relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2030 dans les secteurs non soumis au marché carbone<sup>33</sup>, constitueront le socle de l'action de l'Union européenne en matière climatique d'ici 2030, pour mettre en œuvre les engagements de l'Accord de Paris. Ces deux propositions seront complétées par les révisions de la directive sur les énergies renouvelables<sup>34</sup> et de la directive sur l'efficacité énergétique<sup>35</sup> qui permettront d'intégrer à la législation européenne les nouveaux objectifs agréés lors du Conseil européen d'octobre 2014 consistant d'ici 2030 à atteindre une part de 27 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique et à améliorer de 27 % l'efficacité énergétique.

D'autres politiques de l'Union pourront activement soutenir les objectifs que l'UE s'est fixée d'ici 2030, ainsi que la mise en œuvre de l'accord de Paris. Il s'agit notamment des politiques de coopération économique et de coopération au développement – l'Union et ses États membres sont d'ores et déjà les principaux donateurs d'aide publique au développement dans le domaine de la lutte contre le dérèglement climatique – ; des politiques de recherche et de développement technologique, ou encore des politiques commerciales et environnementales européennes.

L'accord de Paris étant un accord international mixte, en ce qu'il relève, pour partie, de la compétence de l'Union et, pour partie, de la compétence des États membres, il devra être conclu par l'Union et ratifié par les vingt-huit États membres. En conséquence, le dépôt des instruments de ratification de l'accord de Paris devrait être effectué de façon coordonnée par l'Union et les États membres. Enfin, pour mettre l'accord en œuvre, l'Union interviendra dans le domaine de l'environnement, conformément à la procédure législative ordinaire, sans préjudice toutefois du droit des États membres de déterminer la composition de leur bouquet énergétique (article 194 TFUE).

- ***Articulation avec le droit interne***

La loi de transition énergétique pour la croissance verte promulguée le 17 août 2015<sup>36</sup> et la mise en œuvre de ses dispositions d'application permettent d'ores et déjà de respecter des obligations prévues par l'accord de Paris. C'est notamment le cas de la stratégie nationale de développement à faible intensité carbone que les parties s'emploient à formuler et à communiquer à la CCNUCC (article 4, paragraphe 19, de l'Accord). Le rythme de fixation d'un nouveau budget carbone (2029-2033 en 2019, 2034-2038 en 2024,...) permet également à la France de s'inscrire dans le rythme et les échéances fixées pour l'actualisation des contributions déterminées au niveau national (CPDN) prévu par l'accord de Paris (article 4, paragraphe 9, de l'Accord) et la décision 1/CP.21 (paragraphe 23 et 24).

L'article 13 de l'accord de Paris prévoit la création d'un « cadre renforcé de transparence » à partir du système actuel. L'accord et la décision précisent que les modalités communes à l'ensemble des Parties de ce cadre devront être définies d'ici 2018.

<sup>32</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&qid=1455039258424&from=FR>

<sup>33</sup> Transports, bâtiments, agriculture, déchets, notamment.

<sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=FR>

<sup>35</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=FR>

<sup>36</sup> [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DCEFA0547FD71A0ACAF7E2805ADD94AF.tpdila23v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000031044385&dateTexte=20160204](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=DCEFA0547FD71A0ACAF7E2805ADD94AF.tpdila23v_2?cidTexte=JORFTEXT000031044385&dateTexte=20160204)

Ces dispositions auront pour conséquence de renforcer les exigences en termes d'obligations de rapporter dans le cadre de la CCNUCC. Ce renforcement concernera néanmoins principalement les pays en développement et les pays ne participant pas au protocole de Kyoto. En tant que pays ayant un engagement dans le cadre du protocole de Kyoto, la France est d'ores et déjà soumise à des obligations de rapporter très strictes. Elle doit produire des inventaires d'émissions de gaz à effet de serre chaque année ainsi que des rapports bisannuels et, tous les quatre ans, des communications nationales afin de décrire les différents éléments de la politique nationale en matière de dérèglement climatique (politiques et mesures, projections d'émissions, adaptation, actions dans le domaine de la recherche, de l'éducation...). Elle est également soumise à des audits de ces différents documents, suivis de recommandations pouvant dans certains cas nécessiter leur révision.

Pour répondre aux obligations de rapporter existantes, la France a notamment mis en place un système d'inventaire national qui est défini par l'arrêté interministériel du 24 août 2011<sup>37</sup>. Ce système décrit les travaux à réaliser dans le domaine des inventaires et les responsabilités des différents intervenants dans le processus de préparation. L'impact de l'accord de Paris sur les obligations de rapporter de la France sera donc limité. Des adaptations du système actuel pourront être nécessaires mais elles ne devraient pas entraîner de modification significative.

- Conséquences administratives

Puisque la France s'est dotée d'objectifs de limitation de ses émissions de gaz à effet de serre pour les périodes 2008-2012 puis 2013-2020, elle a déjà mis en place les instruments de suivi nécessaires. Les conséquences administratives de la mise en œuvre de l'accord sont par conséquent limitées.

La France ayant présidé la COP21, le Gouvernement a fait le choix de constituer une équipe interministérielle pour préparer au mieux cette échéance. Au-delà de cette équipe d'experts, la très forte mobilisation de l'administration dans son ensemble et l'expertise qu'elle a acquise dans le domaine du climat faciliteront la mise en œuvre de l'accord et son suivi.

- Conséquences concernant la parité femmes/hommes

L'accord de Paris dispose dans son préambule que les parties devraient promouvoir et prendre en considération leurs obligations en matière d'égalité des sexes dans le cadre de leur action sur le climat (affirmation reprise dans la décision 1/CP.21).

En particulier, l'article 7 reconnaît que l'action pour l'adaptation doit suivre une démarche impulsée par les pays et sensible à l'égalité des sexes. L'article 11 dispose quant à lui que le renforcement des capacités doit représenter un processus efficace, itératif, participatif, transversal et sensible à l'égalité des sexes.

Préférant le terme d'« égalité » à celui d'« équilibre », l'accord est de nature à favoriser la parité. Il est conforme à la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

---

<sup>37</sup><http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024558175&fastPos=17&fastReqId=1676875210&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

#### IV. - Historique des négociations

Bien qu'aucun accord n'ait pu être adopté lors de la COP de Copenhague en 2009 pour la période post-2012, la conférence de Cancún en 2010 a permis de redonner confiance dans le processus de négociation multilatéral sur le climat. Un an plus tard, les réticences initiales de certains pays émergents et de plusieurs grandes puissances industrielles concernant le principe même d'un accord mondial ont pu être surmontées, ce qui a permis d'aboutir, fin 2011 à Durban, à l'adoption d'une décision actant la volonté des parties d'élaborer un « *protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique* ». Il a été décidé que cet accord, applicable cette fois-ci à toutes les parties de façon à couvrir l'ensemble des émissions mondiales de gaz à effet de serre, serait négocié au sein du Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP). La décision de Durban (1/CP.17) prévoyait que l'ADP devait conclure ses travaux au plus tard en 2015, afin que la COP adopte cet accord à sa vingt et unième session et qu'il entre en vigueur et soit appliqué à partir de 2020.

L'ADP a débuté ses travaux en mai 2012 sous la direction de deux co-présidents (dont la durée du mandat était d'un an et demi). Au total, le groupe s'est réuni à une douzaine de reprises entre mai 2012 et décembre 2015 afin de progresser dans la compréhension commune de ce que devait être l'accord et de rapprocher les points de vue des parties. La session de Genève en février 2015 a marqué une étape particulièrement importante dans ce processus : l'objectif principal était de produire un projet d'accord dans les délais nécessaires pour ne pas exclure l'option d'un protocole. L'article 17 de la CCNUCC prévoit en effet que tout projet de protocole doit être communiqué au moins six mois avant la COP devant l'adopter. Si elle a permis l'adoption du texte sur la base duquel les négociations officielles ont débuté en juin 2015 à Bonn (d'une longueur de 86 pages), elle n'a pas produit un projet de texte immédiatement négociable, c'est-à-dire présentant de façon claire les principales options politiques à trancher et séparant les dispositions entre celles relevant de l'accord et celles relevant de décisions complémentaires. Face à la difficulté d'avancer dans les discussions, les différentes itérations produites par la suite ont donc eu pour vocation principale d'aboutir à une version rationalisée, consolidée, claire et concise du texte. Les travaux de juin, de septembre puis d'octobre 2015 ont ainsi permis de rendre le texte issu de Genève plus lisible, en réorganisant les paragraphes et en fusionnant les options les plus proches.

Parallèlement, la présidence péruvienne de la COP20 et la présidence française montante de la COP21 ont organisé une série de consultations informelles afin de contribuer à l'émergence de compromis. Après des rencontres au niveau des chefs de délégation, des consultations se sont tenues au niveau ministériel à compter du mois de juillet 2015. Elles ont permis des échanges approfondis sur des thèmes clefs de l'accord, et de trouver ainsi des terrains d'entente sur les grandes questions politiques, en impliquant les ministres bien en amont de la COP21. Cette méthode de la présidence française a été unanimement saluée par les participants. Si elles n'avaient pas vocation à prendre des décisions ni à adopter des conclusions formelles, ces consultations ont permis de renforcer la connaissance et la confiance des ministres, ainsi que de donner un cap politique aux négociateurs. Enfin, la pré-COP, organisée à Paris du 8 au 10 novembre 2015, a permis de conforter et d'accélérer cette dynamique pour lever les derniers blocages, avant les ultimes discussions au Bourget.

Lors de la COP21, les négociations se sont poursuivies pendant une semaine dans le cadre du groupe ADP. Le samedi 5 décembre, les co-présidents du groupe ADP ont présenté à la COP un projet de texte qui comportait de très nombreux points encore entre crochets et plusieurs options. La présidence française a alors proposé de poursuivre la négociation dans le cadre d'un

groupe informel ouvert – le Comité de Paris – et en s'appuyant, pour certains sujets, sur des consultations menées par des duos de ministres désignés par le Président.

A l'issue de ces premières consultations, le président de la COP a présenté, le 9 décembre, une nouvelle version du texte, qui comprenait un nombre réduit d'options et de paragraphes entre crochets. Après de nouvelles consultations ouvertes, au cours desquelles il a veillé à assurer la transparence et le caractère inclusif des travaux, le président de la COP a présenté une nouvelle version plus ramassée du texte le 10 décembre, puis une version finale le 12 décembre, que le Comité de Paris a transmis à la COP pour adoption. Les parties ont alors adopté la décision 1/CP.21 par laquelle les 196 parties à la CCNUCC<sup>38</sup> ont adopté l'accord de Paris.

## **V. - État des signatures et ratifications**

L'accord sera ouvert à la signature le 22 avril 2016 à l'occasion d'une cérémonie organisée par le secrétaire général des Nations unies à New York. La France le signera à cette date.

Conformément à la pratique usuelle, il est prévu que la France et les autres États membres de l'Union européenne déposent auprès du secrétaire général des Nations unies leurs instruments de ratification ou d'approbation conjointement.

En vertu de l'article 21 de l'accord, l'entrée en vigueur est conditionnée à la ratification ou l'adhésion par 55 Parties à la CCNUCC représentant au total au moins 55 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

## **VI. - Déclarations ou réserves**

Aux termes de l'article 27 de l'accord de Paris, « aucune réserve ne peut être faite au présent Accord ».

Lors du dépôt de son instrument de ratification, la France pourrait faire une déclaration afin d'annoncer des engagements volontaires de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour ses collectivités d'outre-mer ne relevant pas de la contribution européenne, c'est-à-dire la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy. Pour déterminer l'ampleur de ces engagements, le Gouvernement prendra en compte les avis émis par les assemblées de ces collectivités dans le cadre des consultations obligatoires.

---

<sup>38</sup> Depuis l'adhésion de l'«Etat de Palestine» le 12 décembre 2015, la CCNUCC compte aujourd'hui 197 parties. Toutefois, elles étaient bien 196 au moment de l'adoption de l'accord, la Palestine ayant déposé son instrument d'adhésion après cette adoption.

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et du développement international

## PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015

NOR : MAEJ1608055L/Rose-1

-----

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### I. - Contexte de l'adoption de l'accord de Paris

La convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), signée à Rio de Janeiro le 13 juin 1992, est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Son objectif est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse du système climatique causée par les activités humaines.

Afin d'atteindre cet objectif et de préciser les dispositions de la convention, le protocole de Kyoto à la CCNUCC, signé le 29 avril 1997, est entré en vigueur le 16 février 2005. Dans ce cadre, les pays industrialisés et en transition se sont engagés de manière contraignante sur des objectifs chiffrés de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre (ce qui correspond à l'« atténuation<sup>1</sup> » des changements climatiques) sur la période 2008-2012 par rapport à 1990. Les pays en développement, conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées<sup>2</sup> figurant à l'article 3, paragraphe 1, de la CCNUCC, n'avaient à l'époque aucun engagement quantifié. Les Etats-Unis n'ont jamais ratifié le protocole tandis que le Canada, alors qu'il l'avait ratifié, a décidé de s'en retirer en décembre 2011. Les parties ont adopté une deuxième période d'engagement en 2012, à Doha<sup>3</sup>, qui ne couvre cependant qu'environ 15 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre de 2013 à 2020. Cela s'explique par le faible nombre d'Etats qui se sont réengagés et par le maintien de la différenciation, imposant des engagements de réduction pour les seuls pays développés et en transition. Plusieurs pays ont cependant pris des engagements volontaires d'atténuation de leurs émissions à l'horizon 2020, à la suite des accords de Copenhague et Cancun.

---

<sup>1</sup> L'atténuation est définie comme l'« intervention anthropique pour réduire les sources ou augmenter les puits de gaz à effet de serre » (GIEC, 2007). Un puits de gaz à effet de serre étant un réservoir, naturel ou artificiel, de gaz à effet de serre. Les puits sont aujourd'hui principalement les océans, les sols, ou certains espaces végétalisés (forêts en formation).

<sup>2</sup> Principe défini dans la déclaration de Rio adoptée en juin 1992 lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/9/Declaration\\_de\\_Rio\\_1992\\_fr.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/9/Declaration_de_Rio_1992_fr.pdf) (principe 7) : « Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

<sup>3</sup> Le Parlement français a autorisé le 30 décembre 2014 la ratification de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto (loi n° 2014-1753). La notification de l'instrument de ratification auprès du Secrétaire général des Nations unies n'a toutefois pas encore été effectuée, le dépôt devant être réalisé de manière coordonnée au niveau européen.

Lors de la 17<sup>ème</sup> Conférence des parties (COP) à la CCNUCC en 2011, à Durban, un processus a été lancé afin d'élaborer un « protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique », applicable cette fois-ci à toutes les parties afin de couvrir l'ensemble des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Il a été décidé que cet accord serait élaboré au sein du groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP) qui devait mener à bien ses travaux au plus tard en 2015, afin que la COP l'adopte à sa vingt et unième session et qu'il entre en vigueur et soit appliqué à partir de 2020.

En 2013, lors de la conférence de Varsovie, toutes les parties à la CCNUCC ont été invitées à préparer une contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN) et à en faire part bien avant la COP21, accompagnée d'informations pour en assurer la clarté, la transparence et la compréhension. Ces documents devaient présenter les politiques climatiques, et notamment les objectifs d'atténuation d'émissions, que les Etats ont l'intention de mettre en œuvre dans le cadre de l'accord à conclure. Ils ont été publiés sur un portail dédié du site du secrétariat de la CCNUCC<sup>4</sup>. La conférence de Lima en 2014 a ensuite adopté un avant-projet d'accord qui a servi de base pour les quatre sessions de négociations qui ont eu lieu en 2015 à Genève et à Bonn.

A l'issue des négociations menées sous présidence française lors de la 21<sup>ème</sup> session de la Conférence des parties à la convention climat, les 196 parties représentées ont adopté par consensus un accord à vocation universelle sur le climat. Ainsi, la décision 1/CP.21<sup>5</sup>, adoptée par les parties le 12 décembre 2015, est composée de six parties. Elle porte tout d'abord sur l'adoption de l'accord de Paris, qui figure en annexe, puis elle développe de nombreux éléments permettant de le mettre en œuvre : les contributions prévues déterminées au niveau national ; les décisions visant à donner effet à l'accord (s'agissant de l'atténuation, l'adaptation<sup>6</sup>, le financement, la mise au point et le transfert de technologies, le renforcement des capacités, la transparence des mesures et de l'appui, le bilan mondial, la facilitation de la mise en œuvre et du respect des dispositions et les clauses finales) ; et enfin l'action renforcée avant 2020 visant à porter les efforts d'atténuation au plus haut niveau possible durant cette période.

## II. - Structure et portée de l'accord de Paris

L'accord de Paris comporte un préambule et vingt-neuf articles. Il ne comprend ni annexe, ni déclaration, ni réserve.

Universel, ambitieux, équitable et juridiquement contraignant, il représente un point de bascule vers un développement sobre en carbone et résilient aux effets du dérèglement climatique. Il ouvre la voie à un renforcement progressif des engagements d'atténuation et d'adaptation par tous les pays, grâce notamment à des mécanismes de coopération en matière de financements, de transferts de technologies et de renforcement des capacités.

Le **préambule** se compose de seize paragraphes (non numérotés) qui dressent le contexte des dispositions qui suivent.

L'**article 1<sup>er</sup>** prévoit que les définitions énoncées à l'article 1<sup>er</sup> de la convention-cadre sont applicables dans le cadre de l'accord et définit en outre les termes « convention », « Conférence des Parties » et « Partie ».

<sup>4</sup> <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

<sup>5</sup> Cf. décision en annexe.

<sup>6</sup> L'adaptation est l' « accommodation des systèmes naturels ou des systèmes humains aux stimuli climatiques réels ou prévus ou à leurs effets, afin d'en atténuer les inconvénients ou d'en exploiter les avantages » (GIEC, 2007).

L'**article 2** énonce les principaux objectifs de l'accord de Paris : une baisse de la température moyenne globale (contenir la hausse des températures bien en deçà de 2°C, et s'efforcer de la limiter à 1,5°C) ; une meilleure adaptation aux changements climatiques (renforcer les capacités d'adaptation) et des finances plus « vertes ». Il souligne que l'accord sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux contextes nationaux différents.

L'**article 3** sert de chapeau à l'ensemble des articles suivants et affirme la vocation d'universalité de l'accord de Paris puisque l'ensemble des parties doit entreprendre des efforts ambitieux. Il entérine le principe de progression dans le temps des efforts individuels de chacun des pays, tout en reconnaissant les besoins des pays en développement en termes de soutien.

L'**article 4** couvre les modalités collectives et nationales d'atténuation, c'est-à-dire de réduction des émissions de gaz à effet de serre et contient des éléments-clefs pour l'ambition de la coopération mondiale sur les changements climatiques. L'objectif de contenir la hausse des températures bien en deçà de 2°C, et de s'efforcer de la limiter à 1,5°C, y est traduit concrètement en termes de trajectoire : un pic des émissions mondiales le plus tôt possible et une neutralité des émissions de gaz à effet de serre dans la deuxième moitié du siècle (paragraphe 4.1). Les parties s'engagent à préparer, communiquer et actualiser des contributions nationales successives tous les cinq ans (paragraphe 4.2, en lien avec les paragraphes 14.2 et 14.3), avec un principe de progression à la hausse de ces engagements (paragraphe 4.3). Les pays développés s'engagent à continuer à montrer la voie en adoptant des efforts de réduction d'émission formulés à l'échelle de tous les secteurs de l'économie ; les pays en développement, de leur côté, disposent d'une certaine latitude sur le type d'engagement qu'ils adoptent, mais sont encouragés à passer progressivement à des objectifs similaires à ceux des pays développés (paragraphe 4.4). Ces contributions nationales, centralisées par le secrétariat de la CCNUCC, représentent le socle de l'action climatique des parties à l'accord. Un bilan mondial quinquennal constituera le fondement de la révision des contributions pour relever l'ambition collective et permettre de respecter la limite de 2 ou 1,5°C. Les Etats autorisent la publication de leurs contributions sur un registre public et s'engagent à divulguer l'information nécessaire à l'évaluation collective des efforts nationaux. Tous les pays sont de plus appelés, sur une base volontaire, à publier avant 2020 des stratégies à long terme (à l'horizon 2050) de développement nationales faiblement émettrices en gaz à effet de serre. A noter que l'accord prévoit les dispositions nécessaires à la participation conjointe des Etats membres d'organisations régionales d'intégration économique telles que l'Union européenne (paragraphes 4.16 à 4.18).

L'**article 5** sur les puits de carbone (notamment les forêts) incite les pays à leur préservation et, le cas échéant, à leur renforcement. Il encourage les pays à mettre en œuvre et à financer un dispositif volontaire de lutte contre la déforestation dans les pays en développement (REDD+), y compris des actions alternatives (approches combinant adaptation et atténuation), en soulignant l'importance des co-bénéfices non liés au carbone (comme la conservation de la biodiversité).

L'**article 6** établit une base juridique pour des échanges volontaires de réductions d'émissions (quotas, crédits de CO<sub>2</sub>) dans le cadre d'un mécanisme centralisé sous l'égide de la Conférence des parties à l'accord de Paris. Les modalités de ce mécanisme seront précisées dans le cadre de décisions ultérieures, mais elles devront veiller, en tout état de cause, à respecter le principe d'intégrité environnementale, soit à garantir un impact environnemental positif sans dégradation concomitante de l'environnement, et éviter le double-comptage de crédits au niveau international, soit la situation dans laquelle des crédits sont émis par un Etat et comptabilisés par un autre. Il confirme également la reconnaissance des approches non marchandes de l'action climatique.

L'**article 7** traite de l'adaptation aux impacts du changement climatique. Il définit ainsi un objectif mondial en matière d'adaptation, établit un lien entre les niveaux d'atténuation et les besoins d'adaptation, définit des principes collectifs et propose une intensification de la coopération internationale dans ce domaine avec l'appui des institutions et organisations spécialisées des Nations unies (paragraphe 8). L'article traite également des processus de planification de l'adaptation. Enfin, il reconnaît l'importance de communiquer les besoins et les progrès réalisés, par des communications qui seront prises en considération lors du bilan mondial prévu par l'article 14.

L'**article 8** reconnaît la nécessité d'éviter, de réduire au minimum et de remédier aux pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques. Pour cela, le rôle du mécanisme international de Varsovie<sup>7</sup> relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques est renforcé et placé sous l'autorité de la conférence des parties. L'article prévoit des domaines de coopération et de facilitation tels que les systèmes d'alerte précoce, la préparation aux situations d'urgence, l'évaluation et la gestion des risques, les dispositifs d'assurance, de mutualisation des risques, la résilience des populations (soit leur capacité à faire face aux effets du dérèglement climatique), des moyens d'existence et des écosystèmes.

L'**article 9** différencie la provision de soutien financier, qui est une obligation des pays développés au titre de la convention (les pays en développement étant encouragés à fournir du soutien de manière volontaire), et la mobilisation des moyens de financement qui est un effort commun de toutes les parties, les pays développés montrant la voie, et une progression par rapport aux niveaux d'efforts précédents. Il mentionne l'objectif d'atteindre un équilibre entre financement de l'atténuation et de l'adaptation en prenant en compte les priorités et besoins des pays, en particuliers les plus vulnérables (pays les moins avancés et petits Etats insulaires en développement) (paragraphe 4) et souligne les besoins de financements publics (paragraphe 3) et concessionnels pour l'adaptation. Il confie aux pays développés l'obligation de communiquer tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives à caractère indicatif sur les ressources financières fournies et mobilisées en soutien des actions d'atténuation et d'adaptation des pays en développement, incluant, s'ils sont disponibles, les montants prévus des ressources financières publiques à accorder à ces pays. Il mentionne par ailleurs l'objectif d'assurer un accès efficace au mécanisme financier de la convention (remplissant les fonctions de mécanisme financier de l'accord), en particulier pour les plus vulnérables.

---

<sup>7</sup> Adopté en 2013 lors de la conférence de Varsovie, ce mécanisme international a pour mission de faciliter l'échange d'informations et de pratiques exemplaires relatives aux pertes et dommages causés par les changements climatiques, ainsi que de renforcer l'action et les activités d'appui, notamment en facilitant la mobilisation de fonds.

L'**article 10**, consacré aux technologies et transfert de technologies, met l'accent sur l'importance de l'innovation, qui doit être favorisée, encouragée et même accélérée à des fins d'atténuation et d'adaptation. A cet effet le mécanisme technologique de la convention concourt à l'application du présent accord. L'article énonce des principes (vision de long terme), des engagements (soutien, y compris financier, aux pays en développement en matière technologique, inclusion dans le bilan mondial des éléments relatifs à la mise au point et le transfert de technologies), mais également des actions concrètes (renforcement de l'action concertée sur la mise au point et le transfert de technologies, coopérations Nord/Sud à toutes les étapes du cycle technologique).

L'**article 11** sur le renforcement des capacités<sup>8</sup> définit les principes qui devraient être suivis au niveau national dans ce domaine, propose un appui accru des pays développés en faveur des pays en développement, encourage la communication des actions (plans, politique, initiatives ou mesures de renforcement des capacités) qui permettent de mettre en œuvre l'accord et propose d'étoffer le dispositif institutionnel en place à ces fins.

L'**article 12** est consacré aux questions d'éducation, de formation, de sensibilisation, de participation du public, d'accès à l'information et de coopération entre les parties dans ces secteurs. Il renforce l'article 6 de la CCNUCC dédié à ces sujets.

L'**article 13** prévoit la création d'un cadre de transparence visant à renforcer la confiance mutuelle, à promouvoir une mise en œuvre efficace de l'accord et à fournir une image claire des actions (atténuation et adaptation) et des moyens de mise en œuvre (financement, transfert de technologies et renforcement de capacités). Il précise que toutes les parties devront suivre des modalités communes. Chaque partie devra ainsi régulièrement fournir un rapport national d'inventaire des émissions et des absorptions conforme aux lignes directrices établies par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et des informations nécessaires au suivi des progrès accompli. Les modalités, procédures et lignes directrices communes de ce cadre de transparence seront préparées d'ici 2018, avant d'être adoptées par la Conférence des parties à l'accord de Paris. Elles seront fondées sur les modalités de transparence existantes et les remplaceront après 2020, comme précisé au paragraphe 99 de la décision 1/CP.21. Les pays en développement disposeront de certaines flexibilités en fonction de leurs capacités, sur la portée, la fréquence et le niveau de détail des informations rapportées, et bénéficieront de soutiens pour mettre en œuvre ces nouvelles modalités.

L'**article 14** prévoit un bilan mondial quinquennal de la mise en œuvre de l'accord portant aussi bien sur l'atténuation que sur l'adaptation et les moyens de mise en œuvre (financement, transfert de technologies et renforcement de capacités). Le premier aura lieu en 2023. Son objectif principal est d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet de l'accord et de ses buts à long terme. Le bilan mondial devra respecter l'équité et tenir compte des meilleures données scientifiques disponibles. Organisé deux ans avant la remise des contributions nationales du cycle suivant (2025-2030, conformément au paragraphe 23 de la décision 1/CP.21), il sera le fondement de la révision à la hausse des contributions nationales, afin de relever l'ambition collective nécessaire pour atteindre l'objectif de limitation de la hausse des températures à 2°C et même 1,5°C d'ici la fin du siècle.

---

<sup>8</sup> Par cette expression est visée l'amélioration de la capacité des individus, des organisations et des institutions des pays pour identifier, planifier et mettre en œuvre des moyens d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

L'**article 15** de l'accord de Paris établit un mécanisme de facilitation de la mise en œuvre et de conformité. Celui-ci a pour objectif de promouvoir le respect des obligations découlant des dispositions de l'accord par les Etats. Il s'appliquera à toutes les parties mais devra accorder une attention particulière aux circonstances nationales et aux capacités respectives des pays (notamment en développement) lors de l'examen des cas de non-conformité. Il prendra la forme d'un comité d'experts et fonctionnera de façon transparente, non accusatoire et non punitive. Ses modalités précises de fonctionnement et ses procédures seront adoptées lors de la première session de la Conférence des parties agissant comme réunion des parties à l'accord de Paris. Le comité rendra compte à cette dernière chaque année.

Sur les aspects institutionnels, l'**article 16** prévoit que la Conférence des parties (COP) de la CCNUCC sert de réunion des parties à l'accord comme cela était le cas pour le protocole de Kyoto. Les principales attributions de la COP, agissant comme réunion des parties à l'accord de Paris, sont :

- de faire régulièrement le point sur la mise en œuvre de l'accord ;
- d'adopter, dans les limites de son mandat, les décisions nécessaires pour en promouvoir la mise en œuvre ;
- de créer les organes subsidiaires jugés nécessaires pour la mise en œuvre de l'accord ;
- et d'exercer toute autre fonction qui apparaîtrait nécessaire pour assurer cette mise en œuvre (article 16, paragraphe 4).

Il est prévu que les Etats parties à la convention mais pas à l'accord peuvent être observateurs auprès de la réunion des parties (article 16, paragraphe 2) de même que l'ONU, ses institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique ainsi que tout Etat membre ou observateur auprès de l'une de ces organisations ou encore tout organisme, national ou international, gouvernemental ou non, compétent dans les domaines visés par l'accord (article 16, paragraphe 8).

Dans la mesure où la COP sert de réunion des parties à l'accord de Paris, celle-ci siège de façon concomitante à la COP de la CCNUCC (article 16, paragraphe 6).

La présidence de la COP est assistée d'un bureau rassemblant plusieurs représentants d'Etats membres. Si l'un des représentants est issu d'un Etat non membre de l'accord, alors celui-ci sera remplacé pour les sessions de la réunion des parties à l'accord de Paris (article 16, paragraphe 3).

Enfin, il est prévu que le règlement intérieur de la COP et ses procédures financières s'appliquent *mutatis mutandis* au titre de l'accord, sauf si la réunion des parties en décide autrement (article 16, paragraphe 5).

Les **articles 17 et 18** prévoient que le secrétariat de la CCNUCC et les organes subsidiaires de la convention servent également l'accord de Paris. Les organes subsidiaires dont il est question ici sont l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA en anglais) et l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI en anglais) créés respectivement par les articles 9 et 10 de la CCNUCC. Ces organes donnent un avis à la COP et chacun dispose d'un mandat spécifique. Ils sont ouverts à la participation de toutes les parties et sont chargés de travailler sur les points que leur transfère la COP. Ces organes siègent deux fois par an : au mois de juin à Bonn pour une durée de quinze jours et une fois de façon concomitante avec la COP de la CCNUCC.

La même règle que celle prévue pour la réunion des parties s'applique s'agissant des bureaux des organes subsidiaires dans l'hypothèse où un des représentants est issu d'un Etat non membre de l'accord (article 18, paragraphe 3).

L'**article 19** énonce que la réunion des parties à l'accord décide du rôle à jouer par les autres organes et dispositifs institutionnels relevant de la CCNUCC non mentionnés dans le présent accord.

L'**article 20** prévoit que l'accord sera ouvert à signature lors d'une cérémonie aux Nations unies à New York le 22 avril 2016 et soumis à ratification, approbation ou acceptation. Il restera ouvert à la signature jusqu'au 21 avril 2017. Pour les Etats non signataires à l'issue de cette période, l'accord sera ouvert à l'adhésion.

L'**article 21** stipule dans son premier paragraphe que l'accord entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt des instruments de ratification, d'approbation ou d'adhésion de cinquante-cinq parties à la CCNUCC qui représentent au moins 55 % du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre (quantité la plus récente communiquée au jour de l'adoption de l'accord). La date d'entrée en vigueur prévue pour toute partie accomplissant ses formalités internes de ratification, approbation, acceptation ou adhérant après que les conditions fixées au paragraphe ont été remplies est le trentième jour suivant la date de dépôt de son instrument.

Les **articles 22** (amendements), **23** (annexes), **24** (règlement des différends), **26** (dépositaire), **27** (interdiction des réserves) et **29** (langues) sont des reprises ou applications *mutatis mutandis* des dispositions de la CCNUCC. A ce titre, ils reproduisent dans l'accord des procédures connues et déjà appliquées.

L'**article 25** organise la règle générale de vote au sein de la réunion des parties selon laquelle chaque partie dispose d'une voix.

L'**article 28**, enfin, prévoit une possibilité de retrait pour les Etats mais précise que celui-ci ne peut intervenir moins de trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord à l'égard de cet Etat. De plus, le retrait ne prendra effet qu'un an après réception, par le dépositaire, de la notification de retrait.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'accord de Paris. L'accord engage les finances de l'Etat et comporte des dispositions de nature législative, la loi déterminant les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement (article 34 de la Constitution). Sa ratification doit faire l'objet d'une autorisation parlementaire préalable en vertu de l'article 53 de la Constitution.

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Ministère des affaires étrangères  
et du développement international

**PROJET DE LOI**

autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015

NOR : MAEJ1608055L/Rose-1

-----

**Article unique**

Est autorisée la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New York le 22 avril 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

Ministère des affaires étrangères  
et du développement international

---

NOR : MAEJ1608055L

## PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015

-----

### Article unique

Est autorisée la ratification de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New York le 22 avril 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait le [ ]

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Manuel VALLS

Le ministre des affaires étrangères  
et du développement international

Jean-Marc AYRAULT

La ministre de l'environnement de l'énergie, de la mer,  
chargée des relations internationales pour le climat

Ségolène ROYAL