

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

Ministère de l'environnement, de
l'énergie et de la mer, chargé des
relations internationales sur le climat

PROJET DE LOI

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

NOR : MAEJ1608055L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

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

La convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)¹, 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 CCNUCC², 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'« atténuation³ » 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, CCNUCC⁴), 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 2011⁵.

¹ Publiée par le décret n° 94-501 du 20 juin 1994, la date d'entrée en vigueur à l'égard de la France étant le 23 juin 1994.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000548297&fastPos=1&fastReqId=1987781831&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

² 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&oldAction=rechTexte>

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

⁴ 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/odysee-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. »

⁵ 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 2020⁶ (bien qu'elle ne soit pas encore formellement entrée en vigueur, en l'absence d'un nombre suffisant d'instruments de ratification déposés⁷). La conférence de Copenhague⁸, 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 Cancún⁹ en novembre 2010, le contenu de cet accord politique a néanmoins pu être globalement intégré dans des décisions de la COP¹⁰, 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 climat¹¹ et du mécanisme technologique¹² ; 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 développement¹³. Parallèlement, plusieurs pays¹⁴ se sont engagés, de manière volontaire, à atténuer leurs émissions d'ici à 2020. En 2011, lors de la COP tenue à Durban¹⁵, 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 Varsovie¹⁶ 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^{ème} 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-

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php

⁹ http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php

¹⁰ http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php/view/decisions.php

¹¹ 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

¹² 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.

¹³ 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.

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

¹⁵ http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php

¹⁶ 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 serre¹⁷. 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 2014¹⁸. 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)¹⁹ 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.

¹⁷ 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).

¹⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/145364.pdf

¹⁹ <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/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, 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 SEQE²⁰. 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 carbone européen : l'étude d'impact prévoit ainsi une diminution de la production par rapport au

²⁰ L'objectif européen du SEQE de -43% en 2030 par rapport à 2005, n'est pas réparti entre États membres.

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 2015²¹, 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 2015²² 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.21²³, 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 collectif de transfert et de mobilisation de fonds publics et privés, y compris innovants, sans répartition fixée entre sources ou pays.

²¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>

²² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031493783&categorieLien=id>

²³ <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/10a01f.pdf>

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'adaptation²⁴ 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 développement²⁵), 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 à 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 des logements permettra en outre de progresser sur la qualité de l'air intérieur. Le développement

²⁴ 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).

²⁵ 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 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 tCO₂eq en France contre 12 tCO₂eq en moyenne pour l'UE à 28) et les émissions françaises par unité de PIB parmi les plus faibles de l'UE en 2013²⁶, 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-carbone²⁷ 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.

²⁶ L'intensité en gaz à effet de serre de la France s'élevait à 238,5 tCO₂eq/M€ en 2013, tandis que celle de l'UE28 atteignait 342,9 tCO₂eq/M€. Seules les intensités en gaz à effet de serre de la Suède et du Danemark étaient meilleures.

²⁷ 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 lors²⁸ 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 2020²⁹, 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 européenne³⁰. 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.

²⁸ 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.

²⁹ http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_fr.htm

³⁰ <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>

La réforme du marché carbone européen (révision de la directive 2003/87/CE³¹) 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 carbone³², 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 renouvelables³³ et de la directive sur l'efficacité énergétique³⁴ 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 2015³⁵ 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.

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&qid=1455039258424&from=FR>

³² Transports, bâtiments, agriculture, déchets, notamment.

³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=FR>

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=FR>

³⁵ 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 2011³⁶. 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.

³⁶<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 CCNUCC³⁷ 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.

³⁷ 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.