

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.



16.xxx

Message portant approbation de l'Accord de Paris sur le climat

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de l'Accord de Paris sur le climat en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'arrêté fédéral soumis par le présent message à l'approbation des Chambres fédérales doit créer les conditions favorables à la ratification de l'Accord de Paris sur le climat¹. Sa mise en œuvre nécessite une révision totale de la loi sur le CO₂, laquelle sera soumise au Parlement par un message distinct. L'accord conclu par la communauté internationale instaure un régime dynamique, fondé sur des règles et juridiquement contraignant pour la période après 2020. En le ratifiant, la Suisse poursuivrait son engagement international en faveur de la lutte à l'échelle mondiale contre les changements climatiques d'origine anthropique.

Contexte

L'accord conclu le 12 décembre 2015 à Paris est un accord universel, juridiquement contraignant et dynamique sur le climat, par lequel les États s'engagent à réduire progressivement leurs émissions de gaz à effet de serre et à prendre des mesures pour s'adapter aux conséquences des changements climatiques et pour orienter les flux financiers vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. L'Accord de Paris constitue donc, au même titre que la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques² et le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997³, un élément du régime climatique mondial visant à lutter contre les changements climatiques d'origine anthropique. Contrairement à la convention et au protocole, il contraint cependant pour la première fois toutes les Parties à formuler des objectifs concrets de réduction des émissions et à prendre des mesures au plan national pour les atteindre ; il supprime ainsi largement la distinction stricte entre pays en développement et pays industrialisés. L'Accord de Paris est un accord universel, qui lie toutes les Parties en fonction de leurs responsabilités et capacités actuelles et futures, et crée ainsi le cadre pour une lutte efficace à long terme contre les changements climatiques et leurs effets. Après avoir été ratifié par de nombreux pays, parmi lesquels de gros émetteurs de gaz à effet de serre comme la Chine, l'Inde et les États-Unis, ainsi que par l'Union européenne et certains de ses États membres (la France et l'Allemagne, p. ex.), l'accord est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Lors de la première Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris, qui a débuté à Marrakech en novembre 2016 et à laquelle la Suisse a participé en tant qu'observatrice, il a été décidé que les directives d'exécution devaient être élaborées d'ici 2018. Les négociations débiteront en 2017. Si elle veut participer activement à ces négociations, la Suisse doit préalablement ratifier l'Accord de Paris et devenir ainsi Partie à celui-ci.

1 L'intitulé officiel est « Accord de Paris ». La précision n'est apportée ici qu'à des fins de meilleure compréhension.

2 RS 0.814.01

3 RS 0814.011

Contenu du projet

Le présent projet d'arrêté fédéral a pour objet l'approbation de l'Accord de Paris. Sauf décision contraire, l'approbation du Parlement et la ratification de l'accord rendront définitif l'objectif de réduction provisoire des émissions (contribution prévue déterminée au niveau national, CPDN) déposé le 27 février 2015 par la Suisse auprès du Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques, convertissant cet objectif en contribution déterminée au niveau national (CDN). La contribution de la Suisse prévoit d'ici à 2030 une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 % par rapport à 1990, en tenant compte d'une partie des réductions d'émissions obtenues à l'étranger. La réalisation de cet objectif n'est pas juridiquement contraignante au plan international ; la prise de mesures au plan national afin d'atteindre cet objectif est en revanche contraignante.

La ratification de l'Accord de Paris contraindra la Suisse à communiquer tous les cinq ans un objectif de réduction des émissions révisé à la hausse et à prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord. La Suisse devra par ailleurs produire, comme elle le fait déjà dans le cadre de la Convention sur le climat, des rapports sur l'évolution de ses émissions de gaz à effet de serre, sur les mesures de réduction prévues et sur ses contributions au financement climatique international. L'Accord de Paris et les objectifs de réduction annoncés dans le cadre de celui-ci doivent être transposés dans la législation nationale. Il est donc prévu de réviser totalement la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (RS 641.71), en particulier pour y inscrire les objectifs et les mesures pour la période après 2020. S'agissant de l'adaptation aux changements climatiques, la Suisse satisfait déjà largement aux obligations internationales. Afin d'apporter une contribution conforme aux responsabilités communes des États en matière de financement climatique, la Suisse devra accroître les ressources publiques et privées mobilisées.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Émissions mondiales et problématique des changements climatiques

L'extraction et l'utilisation d'agents énergétiques fossiles, les transports, l'industrie, les ménages, le secteur des déchets ainsi que l'agriculture et la sylviculture (en particulier le défrichement) dégagent des gaz à effet de serre. Ces émissions anthropiques perturbent l'équilibre naturel de l'atmosphère et influent ainsi sur le climat de la planète. Les gaz à effet de serre anthropiques couverts par le régime climatique actuel sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O) et des gaz synthétiques comme les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC), l'hexafluorure de soufre (SF₆) et le trifluorure d'azote (NF₃).

Depuis la création, en 1988, du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont fait partie la Suisse, des données scientifiques complètes et régulièrement mises à jour sont disponibles sur les conséquences des gaz à effet de serre anthropiques sur l'homme et la nature. Dans son cinquième rapport d'évaluation publié en 2014, le GIEC a confirmé ses constatations antérieures et en a notamment tiré les conclusions suivantes :

- L'influence de l'activité humaine sur le système climatique est clairement établie et, aujourd'hui, les émissions anthropiques de gaz à effet de serre sont les plus élevées jamais observées. Les changements climatiques récents ont de larges répercussions sur les systèmes humains et naturels.
- Le réchauffement du système climatique est sans équivoque, et beaucoup de changements observés à partir des années 1950 ne s'étaient pas produits depuis des décennies voire des millénaires. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué et le niveau des mers s'est élevé.
- Au cours des dernières décennies, l'évolution observée du climat, quelles qu'en soient les causes, a eu un impact sur tous les océans et sur les systèmes naturels et humains de tous les continents, ce qui témoigne de la sensibilité de ces systèmes au changement climatique.

La grande difficulté liée aux changements climatiques d'origine anthropique réside dans le fait que les émissions de gaz à effet de serre sont produites de manière locale et ponctuelle, mais qu'elles ont des répercussions à l'échelle planétaire. D'après le cinquième rapport d'évaluation du GIEC, ces répercussions se traduisent par des décalages temporels des périodes de pluie et de sécheresse, l'élévation constante du niveau des mers et une fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les inondations, les sécheresses et les cyclones. Depuis le début des mesures systématiques, la Suisse a enregistré une hausse des températures nettement supérieure à la moyenne ; elle doit par ailleurs s'attendre à des températures plus élevées en été comme en hiver et à un décalage des précipitations de l'été vers l'hiver.

Les changements climatiques d'origine anthropique étant une problématique transnationale, il faut, pour les combattre efficacement, des solutions globales. Jusqu'à présent, le régime climatique international classait les pays émergents comme la Chine, la République de Corée, Singapour ou l'Arabie saoudite parmi les « pays en développement ». L'augmentation rapide des émissions dans ces pays démontre cependant que la stricte différenciation entre pays en développement et pays industrialisés faite jusqu'à présent n'est plus opportune : depuis 2010, les émissions annuelles des pays en développement traditionnels sont supérieures à celles des pays industrialisés traditionnels. Le GIEC prévoit en outre que les émissions cumulées des pays en développement atteindront le même niveau que celles des pays industrialisés déjà à partir de 2025. Certains pays en développement traditionnels comptent déjà parmi les dix plus gros émetteurs tant en valeur absolue que par habitant. Cela montre bien que la problématique mondiale des changements climatiques d'origine anthropique ne pourra être résolue qu'avec la collaboration de tous les États.

1.2 **Convention sur le climat et Protocole de Kyoto : politique climatique internationale jusqu'en 2020**

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après « Convention sur le climat ») a été adoptée en 1992 comme première réponse concertée de la communauté internationale à la menace que constituent les changements climatiques causés par l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. La Convention sur le climat est entrée en vigueur en 1994⁴. Son but premier est de stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse du système climatique. Sur la base des données scientifiques, la communauté des États a concrétisé cet objectif en 2010 en affirmant la nécessité de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels⁵. À Paris, cet objectif a été complété par la volonté de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C.

La Convention sur le climat comporte un engagement général des Parties à prendre des mesures pour réduire les émissions. Elle introduit néanmoins une différenciation entre pays en développement et pays industrialisés (cf. 1.1)⁶. Dans cette répartition, les pays émergents comme la République de Corée, Singapour, l'Arabie saoudite et la Chine comptent parmi les pays en développement et sont donc soumis aux mêmes règles et obligations que le Burundi ou le Népal, par exemple, qui font partie des pays les moins développés. Les pays industrialisés assument pour leur part des

⁴ La Convention sur le climat est entrée en vigueur le 21 mars 1994. 196 États l'ont ratifiée, dont la Suisse le 10.11.1993 (RS **0.814.01**).

⁵ Paragraphe 4 de la Décision 1/CP.16 ; adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur le climat

⁶ Cette répartition est matérialisée par la liste des pays industrialisés qui figure à l'annexe 1 de la Convention sur le climat. Par conséquent, sont considérés comme « pays en développement » tous les pays non énumérés dans l'annexe 1.

engagements plus nombreux et plus contraignants en matière de réduction des émissions, d'établissement de rapports et de soutien financier à des mesures en faveur du climat dans les pays en développement. La Convention sur le climat ne fixe cependant aucun objectif de réduction concret ni contraignant par pays. C'est pourquoi un protocole additionnel a été adopté en 1997 à Kyoto, lequel comporte un engagement quantifié et juridiquement contraignant de réduction des émissions pour les pays industrialisés. Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur en 2005⁷. Les pays industrialisés (membres de l'OCDE et États issus de l'ex-Union soviétique) s'étaient engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre sur la période allant de 2008 à 2012 de 5,2 % en moyenne par rapport à l'année de référence 1990. À l'exception des États-Unis (qui n'ont jamais ratifié le protocole malgré leur participation active aux négociations) et de quelques États issus de l'ex-Union soviétique, tous les pays industrialisés ont accepté des objectifs de réduction quantifiés. Le Canada, qui avait ratifié le protocole, s'est retiré de celui-ci à la fin de 2012.

La Suisse s'était à l'époque engagée à réduire ses émissions de 8 %, objectif qui avait pu être atteint grâce aux mesures engagées à l'échelle nationale et à la prise en compte des certificats étrangers de réduction des émissions. Les autres pays industrialisés ont eux aussi atteints leurs objectifs de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto et même surpassé l'objectif de 5,2 % en moyenne. Ces réductions ne suffisent toutefois pas à contenir le réchauffement mondial en dessous de 2 °C (et encore moins de 1,5 °C) par rapport à l'ère préindustrielle, les émissions dans les pays en développement ayant entre-temps considérablement augmenté.

En 2009, le Sommet de Copenhague, qui visait l'adoption d'un accord mondial imposant des règles et des objectifs de réduction à tous les pays pour la période après 2012, s'est soldé par un échec. Mais un an plus tard, un régime était créé dans le cadre de la Convention sur le climat pour la période jusqu'en 2020, qui incitait tous les États à annoncer un objectif de réduction ou de limitation des émissions, et les pays en développement, en particulier, à annoncer à titre volontaire des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA). De nouveaux mécanismes ont par ailleurs été établis afin de contrôler la réalisation de ces objectifs. Ce système d'annonce et d'examen⁸ permettait de couvrir environ 80 % des émissions mondiales. Cependant, les objectifs annoncés constituaient un simple engagement politique et n'étaient pas juridiquement contraignants.

Fin 2011, les Parties au Protocole de Kyoto ont convenu d'une deuxième période d'engagement (2013 à 2020) avec de nouveaux objectifs quantifiés de réduction des émissions. Ceux-ci ont été concrétisés un an plus tard avec l'adoption de l'Amendement de Doha⁹. Les 37 États à avoir pris de nouveaux engagements sont, outre la Suisse, les pays membres de l'Union européenne (UE28), l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, l'Australie, la Biélorussie, le Kazakhstan et

⁷ RS **0814.011**. La Suisse a ratifié le Protocole de Kyoto le 9 juillet 2003.

⁸ En anglais : *Pledge and Review*

⁹ https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_french.pdf

l'Ukraine. Ces pays cumulent 14 % des émissions mondiales, et les objectifs annoncés à atteindre jusqu'en 2020 représentent en moyenne une réduction de 18 % par rapport à 1990. La Suisse s'est engagée à une réduction moyenne de 15,8 % par rapport à 1990 pour la période allant de 2013 à 2020. L'objectif de 20 % jusqu'à 2020 inscrit dans la loi révisée sur le CO₂ du 23 décembre 2011¹⁰ vaut uniquement pour l'année 2020, alors que l'objectif de 18 % se réfère à la moyenne des émissions pour la période allant de 2013 à 2020. Le nombre de ratifications n'ayant pas atteint le seuil nécessaire (144 ratifications), l'Amendement de Doha n'est pas encore en vigueur.

1.3 **Politique climatique internationale pour la période après 2020 : origine du mandat et résultat des négociations**

Dès la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, il est apparu que les mesures prévues ne permettraient pas d'atteindre l'objectif d'un réchauffement climatique inférieur à 2 °C, voire à 1,5 °C. La différenciation traditionnelle entre pays industrialisés et pays en développement et l'engagement unilatéral des seuls pays industrialisés à des objectifs quantifiés de réduction des émissions – ainsi que l'abstention de certains pays riches (États-Unis, Russie, Canada) – ont conduit à ce que la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto ne couvre que 14 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. L'essor économique des pays en développement et des pays émergents a entraîné une forte progression de leurs émissions. Dans le même temps, ces pays sont devenus plus aptes à réaliser des mesures concrètes et efficaces contre la croissance continue de leurs émissions.

Au moment même où elles prenaient la décision formelle d'initier une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, les Parties à la Convention sur le climat approuvaient en 2011 le mandat de Durban¹¹ visant à négocier et à adopter avant fin 2015 un protocole, un instrument juridique ou un accord ayant valeur juridique et étant applicable à tous les États¹².

Les négociations ont abouti le 12 décembre 2015 à Paris avec l'adoption de l'Accord de Paris¹³. Signé par 186 pays et l'Union européenne (UE), l'accord ne pouvait entrer en vigueur qu'après le dépôt des instruments de ratification de 55 Parties à la Convention sur le climat responsables collectivement d'au moins 55 % des émissions mondiales. Ces deux conditions ont été remplies le 5 octobre 2016, date à laquelle 74 États représentant 58,82 % des émissions globales avaient ratifié l'accord. Ce dernier est donc entré en vigueur le 4 novembre 2016, et la première Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris a débuté en novembre 2016 à Marrakech. La rapidité avec laquelle l'Accord de Paris a

¹⁰ RS 641.71

¹¹ En anglais : *Durban Mandate*

¹² Paragraphes 2 et 4 de la Décision 1/CP.17 (FCCC/CP/2011/9/Add.1)

¹³ En anglais : *Paris Agreement*

été ratifié et est entré en vigueur après son adoption témoigne de l'importance accordée à cet accord et à la riposte conjointe contre les changements climatiques d'origine anthropique.

Les aspects essentiels de l'Accord de Paris sont les suivants :

- des objectifs communs à long terme en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de l'adaptation aux changements climatiques et de l'orientation des flux financiers vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ;
- l'obligation d'annoncer des objectifs de réduction des émissions de plus en plus ambitieux et de rendre compte régulièrement des efforts en vue de l'atteinte de l'objectif ;
- l'autorisation de prendre en compte les réductions d'émissions réalisées à l'étranger ;
- le renforcement de l'adaptation aux changements climatiques, notamment par la communication de plans et d'objectifs d'adaptation nationaux ;
- la reconnaissance et le renforcement de mécanismes existants pour éviter et limiter les pertes et préjudices¹⁴ ;
- la poursuite de l'engagement des pays industrialisés à soutenir financièrement les mesures de réduction des émissions (atténuation) et d'adaptation des pays en développement, et l'invitation des autres pays qui le peuvent à faire de même ;
- la mise en place d'un système amélioré d'établissement de rapports et de contrôle des mesures relatives au climat pour tous les États, qui tient compte des capacités différentes de ces derniers ;
- la réalisation d'un bilan périodique des progrès réalisés à l'échelle mondiale en matière de réduction des émissions, d'adaptation et de soutien ; sur la base de ce bilan, la formulation d'objectifs actualisés et renforcés par les États (mécanisme lié aux ambitions).

L'accord charge en outre la Conférence des Parties d'élaborer des règles spécifiques pour la mise en œuvre, en particulier pour la comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre, la garantie de l'intégrité environnementale, la prévention du double comptage des réductions d'émissions dans l'application des mécanismes de marché et l'obligation d'établir des rapports et d'effectuer des contrôles.

¹⁴ En anglais : *Loss and Damage*

1.4 Appréciation

L'Accord de Paris constitue une étape cruciale dans l'évolution de la politique environnementale et climatique internationale. Il institue un cadre juridiquement contraignant, solide et dynamique, par lequel tous les États s'engagent à renforcer à l'avenir constamment leurs efforts en vue de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre. Le régime climatique post 2020 reflète ainsi la situation actuelle et son évolution future. L'Accord de Paris est le premier accord mondial qui impose à toutes les Parties, en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités, de prendre des mesures concrètes de réduction des émissions et d'adaptation aux changements climatiques. Il comporte des éléments visant à une réduction progressive des émissions mondiales de gaz à effet de serre, s'appuie pour la première fois sur des principes communs à toutes les Parties et reflète une même vision en ce qui concerne la réduction des émissions, l'adaptation aux changements climatiques et l'orientation des flux financiers vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. Enfin, la suppression de la différenciation stricte entre pays en développement et pays industrialisés réalisée dans cet accord est essentielle pour aborder efficacement la problématique climatique mondiale.

L'Accord de Paris et les objectifs de développement durable adoptés par les États membres de l'ONU en septembre 2015 (*Sustainable Development Goals*, SDG)¹⁵ sont compatibles. En effet, l'objectif 13, qui porte sur la lutte contre les changements climatiques et l'adaptation à ses effets, correspond de facto à l'Accord de Paris.

1.5 Rôle de la Suisse dans les négociations

Durant les négociations, la Suisse a défendu un accord juridiquement contraignant, dynamique et solide, qui tient compte des capacités et responsabilités effectives des différents États et offre la possibilité de prendre en compte les efforts menés à l'étranger dans la réalisation des objectifs de réduction des émissions. Dans ce contexte, il s'agit de garantir l'intégrité environnementale de ces efforts et d'exclure leur double comptage (dans le pays investisseur et dans le pays destinataire). La Suisse s'est également engagée en faveur de règles efficaces et contraignantes en matière de transparence. Elle s'est en outre opposée à de nouveaux engagements financiers spécifiques contraignants. La délégation de négociation de la Suisse a pu atteindre ses objectifs en participant activement aux négociations, en pesant de manière déterminante sur le résultat dans plusieurs domaines et en facilitant d'importants volets des négociations.

¹⁵ <https://sustainabledevelopment.un.org> > SDGs

1.6 Positions d'autres pays

L'UE, la Norvège et plusieurs pays en développement progressistes ont défendu des positions largement identiques à celles de la Suisse. Cette même coalition d'États avait permis, en 2011 à Durban, l'adoption du mandat de négociations pour l'Accord de Paris. À la suite de l'échec du Sommet de Copenhague en 2009, les États-Unis se sont quant à eux engagés, sous l'administration Obama, en faveur d'un nouvel accord climatique liant tous les pays. Ils entendaient en particulier s'assurer que le régime créé par le nouvel accord ne les désavantagerait pas par rapport à la Chine et lèverait la différenciation stricte entre pays industrialisés et pays en développement faite par la Convention sur le climat. La Chine et un groupe de pays en développement aux vues similaires¹⁶ ont longtemps défendu avec fermeté le maintien de ce système binaire et rejeté tout engagement contraignant pour les pays en développement. La Chine n'a assoupli sa position sur ce point que quelques mois avant le début du Sommet de Paris. L'intention exprimée par les États-Unis et la Chine, de se soumettre, à partir de 2020, à un nouveau régime qui impose les mêmes règles à toutes les Parties en tenant compte des différentes capacités de celles-ci a largement contribué à l'adoption de l'Accord de Paris. La grande majorité des pays reconnaît ainsi la nécessité d'un régime climatique mondial pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et accepte de s'engager en conséquence.

1.7 Relation à la Convention sur le climat et au Protocole de Kyoto

L'Accord de Paris a été négocié par les États parties à la Convention sur le climat et forme, avec le Protocole de Kyoto, un élément de l'architecture de cette convention. Le cadre constitué par la Convention sur le climat et par ses objectifs et engagements reste en place. L'Accord de Paris couvre les mêmes domaines que la convention et peut donc être interprété comme son prolongement puisqu'il concrétise les obligations qui y sont ancrées. Il régit en outre de façon exhaustive les efforts de réduction des émissions de tous les États pour la période après 2020 et donc également des pays industrialisés liés par le Protocole de Kyoto. En ce sens, l'Accord de Paris s'inscrit dans la continuité du Protocole de Kyoto.

1.8 Comparaison avec le droit européen

La ratification de l'Accord de Paris crée des engagements similaires pour la Suisse et pour l'UE. Les États membres de l'UE ont accéléré les processus d'adoption de l'accord ; l'UE ainsi que plusieurs de ses États membres (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Pologne, etc.) l'ont déjà ratifié. L'approbation de l'Accord de Paris est donc conforme au droit européen.

¹⁶ En anglais : *like-minded developing countries* (LMDC)

1.9 Résultats de la consultation

L'approbation de l'Accord de Paris a été discutée dans le cadre de la consultation sur la politique climatique de la Suisse, en même temps que deux autres projets étroitement liés : l'accord bilatéral avec l'UE sur le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission et la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période après 2020. Au total, 246 avis ont été formulés dans le cadre de la consultation, qui a eu lieu entre le 31 août et le 30 novembre 2016. La quasi-totalité des participants s'est prononcée en faveur de la ratification. Plus de la moitié d'entre eux approuve l'objectif de réduction d'ici 2030. Parmi les voix défavorables à celui-ci, certains participants estiment que l'objectif doit être revu à la hausse et d'autres, au contraire, qu'il doit être revu à la baisse. Le présent message tient compte de tous les avis reçus jusqu'au 7 décembre 2016.¹⁷

2 Explications concernant les articles de l'Accord de Paris et de la Décision de la Conférence des Parties (1/CP.21)¹⁸

Préambule

Le préambule expose le contexte de l'Accord de Paris. Il met ce dernier en rapport avec la Convention sur le climat, souligne la menace immédiate que représentent les changements climatiques et confirme les objectifs fondamentaux, comme la protection et la préservation des ressources naturelles, le respect des droits et besoins des personnes et des sociétés, y compris des plus pauvres et vulnérables. Le préambule souligne l'urgence d'une action commune renforcée de toutes les Parties en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités et en concordance avec un développement durable.

Article premier : définitions¹⁹

L'art. 1 définit les notions pertinentes pour l'Accord de Paris. Sont en outre applicables les définitions énoncées à l'article premier de la Convention sur le climat.

Article 2 : objectifs communs à long terme

L'Accord de Paris vise à renforcer les efforts de la communauté internationale pour protéger le climat et définit pour ce faire trois objectifs communs à long terme :

¹⁷ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation terminées > 2016 > DETEC

¹⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/10a01f.pdf>

¹⁹ Dans le texte officiel, les articles ne comportent pas de titre. Les titres ajoutés ici servent à une meilleure compréhension du contenu des articles.

- L'élévation de la température moyenne de la planète doit être contenue nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels, et l'action menée doit être poursuivie pour la limiter à 1,5 °C. Il est entendu que des réductions d'émissions plus importantes restreindraient sensiblement les effets et les risques des changements climatiques.
- Il convient d'accroître la capacité d'adaptation aux changements climatiques et de promouvoir la résilience des écosystèmes et de la société à ces changements de même qu'un développement à faible émission de gaz à effet de serre.
- Les flux financiers doivent être aménagés de sorte à être compatibles avec un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. L'Accord de Paris envoie ainsi pour la première fois un signal clair pour déplacer les flux financiers privés et publics, nationaux et internationaux, des investissements fossiles vers des investissements respectueux du climat.

À la différence de la Convention sur le climat, l'Accord de Paris fixe pour la première fois des objectifs qui ne se limitent pas à la réduction des émissions, mais concernent aussi l'adaptation aux changements climatiques et l'orientation des flux financiers. La mise en œuvre de l'accord est fondée sur les principes de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées ainsi que des capacités respectives, en tenant compte des contextes nationaux différents. La référence aux contextes nationaux spécifiques doit permettre de dépasser, en de nombreuses parties de l'accord, la différenciation stricte entre pays industrialisés et pays en développement traditionnels.

Article 3 : engagement général

Cet article énonce l'engagement général de tous les États d'entreprendre des efforts ambitieux dans les différents domaines couverts par l'accord et d'intensifier progressivement ces efforts. Il reconnaît toutefois la nécessité d'aider les pays en développement pour la mise en œuvre. Cette obligation de soutien n'est cependant pas imposée aux seuls pays industrialisés traditionnels mais formulée de façon générale.

Article 4 : réduction des émissions de gaz à effet de serre

L'art. 4 expose les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre et fixe les règles s'y rapportant.

Le premier paragraphe concrétise l'objectif à long terme de limitation du réchauffement mondial, étant entendu que les émissions mondiales cumulées doivent être plafonnées dans les meilleurs délais. La réduction des émissions doit ensuite intervenir rapidement et en adéquation avec les connaissances scientifiques les plus récentes. Il est rappelé que cette réduction n'est possible au niveau mondial que si les pays en développement, qui sont aujourd'hui responsables de plus de la moitié

d'entre elles, réduisent eux aussi leurs émissions. Pour atteindre l'objectif d'un réchauffement maximal nettement en deçà de 2 °C, voire de 1,5 °C, l'équilibre entre les sources et les puits de gaz à effet de serre – il s'agit par exemple des forêts et des océans, qui absorbent le CO₂ présent dans l'atmosphère et contribuent ainsi à lutter contre le réchauffement climatique – devra être atteint au cours de la seconde moitié du siècle. Il faudrait donc, a priori, que les quantités de CO₂ absorbées par les puits soient supérieures aux quantités de CO₂ émises par les sources.

L'élément central de cet article est l'engagement juridique pris par tous les États de communiquer publiquement tous les cinq ans un objectif de réduction des émissions (contribution) déterminé au niveau national. À la différence du Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris ne rend l'objectif de réduction contraignant qu'au plan politique. Les États sont toutefois tenus de prendre des mesures au niveau national en vue de réaliser l'objectif de réduction communiqué. Ils doivent en outre appliquer les règles – qui restent à déterminer ultérieurement par les Parties – relatives à l'information, la comptabilisation, la présentation de rapports et le contrôle des objectifs. Ainsi, les objectifs de réduction des émissions déterminées au niveau national doivent être quantifiables et comporter toute l'information nécessaire à leur compréhension²⁰. Par ailleurs, les États sont pour la première fois tenus d'appliquer des directives communes pour le calcul de leurs émissions²¹. Les premiers principes ont déjà été fixés dans les décisions relatives à l'Accord de Paris²². Les Parties à l'accord doivent communiquer tous les cinq ans un nouvel objectif de réduction des émissions, plus élevé que le précédent et correspondant à la réduction la plus importante possible. Les pays industrialisés sont invités à montrer l'exemple en continuant de formuler des objectifs de réduction en valeurs absolues à l'échelle de l'économie. Les pays en développement doivent en contrepartie s'efforcer d'adopter progressivement des objectifs à l'échelle de l'économie. La mise en œuvre dans les pays les plus pauvres²³ est laissée à la libre appréciation de ces derniers. Les pays en développement bénéficient d'une aide pour l'application de cet article, le cercle des Parties amenées à fournir cet appui n'étant délibérément pas limité aux pays industrialisés traditionnels.

Les États doivent annoncer publiquement leur premier objectif de réduction des émissions pour la période après 2020 au plus tard au moment où ils ratifient l'accord. Lorsqu'un État, comme la Suisse, a déjà communiqué un objectif de réduction des émissions (contribution prévue déterminée au niveau national, CPDN²⁴), celui-ci est, sauf décision contraire, confirmé au moment de la ratification de l'accord sans pour autant devoir être révisé à la hausse. Quant aux États qui ont communiqué un objectif jusqu'à 2025, ils ont jusqu'à 2020 pour annoncer un nouvel

²⁰ « L'information nécessaire à la clarté, la transparence et la compréhension »

²¹ « Directives pour la comptabilisation »

²² Cf. paragraphes 31 et 32 de la Décision 1/CP.21

²³ Pays les moins avancés et petits États insulaires en développement

²⁴ En anglais : *Intended Nationally Determined Contribution*, INDC. Afin de préparer l'adoption de l'Accord de Paris, tous les États ont été invités, lors de la Conférence sur le climat de fin 2013, à annoncer dès 2015 leur contribution prévue pour la période après 2020.

objectif pour la période allant de 2025 à 2030. Les États sont tenus de communiquer leur objectif de réduction des émissions neuf à douze mois avant la Conférence des Parties correspondante (pour l'objectif de réduction des émissions 2025-2030, p ex., de neuf à douze mois avant la conférence de 2020). Les Parties devraient en outre formuler et communiquer publiquement, d'ici à 2020, leurs stratégies à long terme de développement à faible émission de gaz à effet de serre.

Le 27 février 2015, la Suisse a déposé auprès du Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques sa CPDN pour la période après 2020²⁵ sur la base de la décision du Conseil fédéral du 19 novembre 2014, sous réserve d'approbation par le Parlement. La Suisse a ainsi annoncé vouloir réduire, d'ici à 2030, ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % par rapport à 1990 en prenant en compte une partie des réductions d'émissions réalisées à l'étranger. Cela équivaut à une réduction de 35 % en moyenne par rapport à 1990 pour la période allant de 2021 à 2030. La Suisse envisage par ailleurs, dans le cadre de sa CPDN, un objectif indicatif de réduction générale de 70 à 85 % par rapport à 1990 en prenant partiellement en compte les réductions d'émissions réalisées à l'étranger. L'objectif communiqué officiellement, de réduire de moitié d'ici à 2030 les émissions par rapport à 1990 en prenant en compte une partie des réductions d'émissions réalisées à l'étranger, deviendra définitif, sauf décision contraire, au moment de la ratification de l'Accord de Paris par la Suisse. La réalisation de cet objectif ne constitue pas un engagement contraignant, contrairement à la mise en œuvre de mesures au plan national.

La Suisse a publiquement annoncé son intention d'atteindre l'objectif d'une réduction de 50 % de ses émissions par rapport à 1990 d'ici à 2030 principalement grâce à des mesures prises au plan national. La portée exacte de ces dernières n'a pas encore été communiquée au plan international. Elle sera déterminée dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂.

Article 5 : puits et réservoirs de gaz à effet de serre

L'art. 5 reconnaît le rôle fondamental des puits et réservoirs de carbone, en particulier des forêts. Il invite les États à prendre des mesures pour les préserver et les renforcer ainsi qu'à agir dans le cadre des directives et instruments existants relatifs aux forêts et à l'utilisation des terres, notamment en matière de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts²⁶.

Article 6 : mécanisme de marché et démarche coopérative

L'Accord de Paris autorise explicitement la prise en compte des réductions d'émissions à l'étranger dans la réalisation des objectifs de réduction des émissions

²⁵ www.unfccc.int > UNFCCC process and meetings > INDC Portal > Submitted INDC > Switzerland

²⁶ En anglais : *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)*

déterminés au niveau national, dans la mesure où cette démarche garantit l'intégrité environnementale et la transparence, contribue au développement durable et évite le double comptage des réductions d'émissions. L'art. 6 de l'accord propose pour ce faire deux possibilités : d'une part, la coopération volontaire entre Parties, par exemple au moyen d'accords bilatéraux ou plurilatéraux, à condition qu'ils remplissent les conditions énoncées plus haut ; d'autre part, via un mécanisme de marché multilatéral régi par des règles spécifiques dans le cadre de l'Accord de Paris. La définition précise des modalités et procédures de ce mécanisme sera l'objet des négociations des prochaines années. Les éléments-clés ont cependant déjà été fixés par la décision qui accompagne l'Accord de Paris : le double comptage doit être évité grâce à la mention des réductions transférées dans l'inventaire des émissions, et les réductions réalisées via ce mécanisme doivent être réelles, mesurables, durables et additionnelles. L'accord prévoit en outre un cadre pour les démarches non fondées sur le marché.

À la différence du Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris autorise donc les démarches non seulement multilatérales mais aussi bilatérales et plurilatérales, et il en fixe déjà les premières règles fondamentales.

Article 7 : adaptation aux changements climatiques

L'art. 7 souligne la dimension mondiale de la problématique de l'adaptation aux changements climatiques et son rôle central dans la réponse à long terme aux changements climatiques dans le cadre de l'accord.

Le premier paragraphe établit l'objectif qualitatif mondial qui consiste à renforcer les capacités d'adaptation et la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité aux effets de ceux-ci.

Il est reconnu que l'adaptation est un processus spécifique à chaque pays et que des mesures renforcées pour abaisser les émissions réduisent la nécessité d'une adaptation. Les États sont incités à intensifier les coopérations existantes dans les domaines de l'échange d'informations, des dispositifs institutionnels, de la science (y c. la recherche et l'observation systématique du climat) ainsi que de l'aide aux pays en développement pour le recensement des mesures d'adaptation efficaces.

L'article contraint toutes les Parties à planifier et à mettre en œuvre des mesures d'adaptation, et les invite à présenter et actualiser régulièrement leurs planifications. Les pays en développement bénéficient d'un appui pour la mise en œuvre de l'article. L'obligation de fournir un tel appui n'est cependant pas imposée aux seuls pays industrialisés.

Article 8 : prévention des pertes et préjudices

Cet article reconnaît la nécessité d'aborder, d'éviter et de réduire les pertes et les préjudices liés aux effets des changements climatiques. À cet effet, le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices²⁷ doit être renforcé et mis au service de l'Accord de Paris. Il a été expressément convenu lors de la Conférence de Paris sur le climat que l'article 8 ne pouvait donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation²⁸.

Article 9 : financement

L'accord renouvelle l'engagement juridique des pays industrialisés qui, en vertu de la Convention sur le climat, doivent apporter une aide financière pour les mesures de réduction des émissions et d'adaptation. Le deuxième paragraphe de l'art. 9 invite pour la première fois les autres pays à fournir également un soutien financier à titre volontaire. Il appelle ainsi les pays émergents à contribuer eux aussi à l'aide apportée aux pays les plus pauvres. La mise à disposition de ressources financières doit viser un équilibre entre les mesures de réduction des émissions et les mesures d'adaptation.

La mobilisation d'investissements publics et privés est désormais l'affaire de toutes les Parties et devrait s'accroître progressivement. Les pays industrialisés conservent toutefois leur rôle de précurseurs. L'objectif collectif des pays industrialisés de dégager 100 milliards de dollars par an en fonds publics et privés à partir de 2020 a été confirmé par décision de la Conférence des Parties à Paris jusqu'en 2025. Pour la période après 2025, un nouvel objectif au moins équivalent a été évoqué. De l'avis de la Suisse, les pays émergents devraient alors être appelés à contribuer eux aussi à ce nouvel objectif financier qui reste à définir.

Les pays industrialisés sont tenus de communiquer, tous les deux ans, des informations quantitatives et qualitatives à caractère indicatif concernant l'aide financière accordée aux pays en développement et les moyens mobilisés en faveur de mesures de réduction des émissions et d'adaptation dans ces pays. Les autres Parties qui fournissent également des ressources financières sont encouragées à communiquer ces informations à titre volontaire.

Le mécanisme financier de la Convention sur le climat remplit également les fonctions de mécanisme financier de l'Accord de Paris.

Article 10 : développement et transfert de technologies

L'Accord de Paris souligne l'importance essentielle du développement et du transfert de technologies pour renforcer la résilience des pays aux effets négatifs des

²⁷ En anglais : *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM L&D)*

²⁸ Cf. paragraphe 51 de la Décision 1/CP.21

changements climatiques et pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les États sont invités à coopérer plus étroitement dans le but de mieux exploiter le potentiel du développement et du transfert de technologies.

Le Mécanisme technologique déjà établi par la Convention sur le climat doit concourir à la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Les nouvelles dispositions relatives au développement et au transfert de technologies n'entraînent pas de nouvelles exigences financières directes.

Article 11 : renforcement des capacités

Cet article reflète l'importance du renforcement des capacités dans les pays en développement pour la mise en œuvre des mesures de réduction et d'adaptation.

Les paragraphes 3 et 4 exposent l'engagement de tous les États à coopérer en vue d'accroître la capacité des pays en développement et à faire connaître régulièrement les mesures prises pour ce faire.

L'Accord de Paris a en outre donné lieu à la création du Comité de Paris sur le renforcement des capacités²⁹. L'objectif de ce dernier est de remédier aux lacunes et de répondre aux besoins actuels et nouveaux dans les pays en développement, d'intensifier les efforts de renforcement des capacités et de garantir la cohérence et la coordination avec les activités menées au titre de la Convention sur le climat.

Article 12 : formation

Les États s'engagent à coopérer, s'il y a lieu, lorsqu'ils prennent des mesures pour améliorer l'éducation et la formation ainsi que la communication dans le domaine des changements climatiques.

Article 13 : transparence

Cet article établit un système amélioré d'établissement de rapports et de réalisation de contrôles pour tous les États. Assorti d'une certaine flexibilité dans la mise en œuvre, ce système tient compte des capacités différentes des Parties et s'appuie sur l'expérience collective.

Chaque Partie s'engage à publier un rapport d'inventaire des émissions de gaz à effet de serre fournissant des informations sur l'évolution de leurs émissions, la réalisation de leur objectif de réduction et l'aide apportée en matière de financement ainsi que de développement et transfert de technologies. Ces informations sont normalement communiquées tous les deux ans. Les Parties ayant cependant retenu dans la décision que la qualité et la fréquence des notifications existantes devaient

²⁹ En anglais : *Paris Committee on Capacity-building (PCCB)*

être maintenues, certains pays – dont la Suisse – continueront de remettre leur rapport d’inventaire tous les ans³⁰. L’établissement de rapports sur les mesures d’adaptation n’est pas juridiquement contraignant. Le processus commun de contrôle comporte un examen technique des informations communiquées et un échange multilatéral axé sur les efforts en matière de financement (art. 9) et de réalisation de l’objectif de réduction des émissions. Comme l’Accord de Paris prévoit un engagement accru des pays en développement, les procédures d’établissement de rapports et de réalisation de contrôles y ont été renforcées par rapport à celles de la Convention sur le climat pour améliorer la transparence et la comparabilité des informations sur la durée.

Des modalités et directives plus détaillées pour l’établissement de rapports et la réalisation de contrôles doivent encore être élaborées. Elles remplaceront le système actuel³¹.

Les pays en développement bénéficient d’un appui pour la mise en œuvre de cet article, dont le financement n’incombe pas exclusivement aux pays industrialisés. L’Accord de Paris reconnaît par ailleurs la nécessité de renforcer les capacités en matière de transparence. Une initiative créée à cet effet³² doit permettre de développer les capacités institutionnelles et techniques et d’aider les pays en développement qui le demandent à satisfaire aux critères de transparence définis à l’art. 13.

Article 14 : bilan mondial

Afin d’évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l’objet de l’Accord de Paris et de ses objectifs à long terme, les Parties ont convenu de faire un premier bilan mondial en 2023, puis de l’actualiser tous les cinq ans. Ce bilan doit montrer les efforts collectifs entrepris en matière de réduction des émissions, d’adaptation et d’aide accordée. Il s’appuiera sur les données scientifiques disponibles et prendra en compte le principe d’équité. Les résultats du bilan mondial serviront de base aux États pour formuler, tous les cinq ans, leur nouvel objectif de réduction des émissions et pour définir les efforts à fournir en matière d’adaptation et de financement.

Un premier dialogue aura lieu en 2018 pour faire le point sur les efforts collectifs de réduction des émissions.

³⁰ Cf paragraphe 92e de la Décision 1/CP.21

³¹ Le système actuel de mesure, notification et vérification (*Measurement, Reporting and Verification*, MRV) a été établi par les Décisions 1/CP.16 (paragraphe 40-47 et 60-64) et 2/CP.17 (paragraphe 12-62). Les pays industrialisés doivent soumettre des rapports biennaux (*Biennial Reports*, BR), qui font ensuite l’objet d’un processus d’évaluation et d’examen international (*International Assessment and Review*, IAR), et les pays en développement des rapports biennaux actualisés (*Biennial Update Reports*, BUR) soumis à un processus de consultation et d’analyse international (*International Consultation and Analysis*, ICA). Le nouveau système devrait entrer en vigueur après 2020.

³² Initiative de renforcement des capacités pour la transparence (*Capacity-building Initiative for Transparency*, CBIT)

Le bilan mondial, qui n'existait pas dans la Convention sur le climat et le Protocole de Kyoto, est un nouvel élément central du cycle quinquennal créé par l'Accord de Paris en vue du renforcement constant des efforts collectifs.

Article 15 : respect des dispositions

Cet article établit un mécanisme destiné à faciliter la mise en œuvre et à promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris. Ce mécanisme est constitué d'un comité d'experts et agit selon les modalités et procédures arrêtées par la Conférence des Parties.

À la différence du Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris ne prévoit pas de sanction pour ce mécanisme.

Article 16 : Conférence des Parties

La Conférence des Parties à la Convention sur le climat (*Conference of the Parties, COP*) agit comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (*Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, CMA*). Les Parties à la convention qui ne sont pas Parties à l'accord peuvent participer à ces réunions en qualité d'observateurs. La première Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris a lieu à la première Conférence des Parties à la Convention sur le climat organisée après l'entrée en vigueur de l'accord. Elle a déjà débuté à Marrakech en novembre 2016.

Articles 17, 18 et 19 : secrétariat, organes subsidiaires et autres institutions

Le secrétariat et les organes subsidiaires³³ de la Convention sur le climat exercent leurs fonctions pour l'Accord de Paris également. Les fonctions et tâches définies par la Convention sur le climat sont applicables à l'Accord de Paris. La Conférence des Parties peut déterminer des fonctions supplémentaires.

Article 20 : signature et ratification, acceptation, approbation ou adhésion

L'Accord de Paris est ouvert à la signature au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York du 22 avril 2016 au 21 avril 2017. Il sera ensuite ouvert à l'adhésion. Les organisations d'intégration économique régionale peuvent adhérer à

³³ Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA*) et Organe subsidiaire de mise en œuvre (*Subsidiary Body for Implementation, SBI*)

l'accord. Les dispositions relatives à leur adhésion sont fixées aux paragraphes 2 et 3.

Article 21 : entrée en vigueur

L'Accord de Paris entre en vigueur le trentième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion par au moins 55 Parties à la Convention sur le climat, responsables collectivement d'au moins 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Ce seuil ayant été atteint le 5 octobre 2016, l'accord est entré en vigueur le 4 novembre 2016.

Articles 22 à 29 : dispositions finales

Les dispositions de l'art. 15 de la Convention sur le climat relatives à l'adoption d'amendements de la convention (art. 22) et de l'art. 16 de la convention relatives à l'adoption et à l'amendement d'annexes de la convention (art. 23) s'appliquent également à l'Accord de Paris. Il en va de même pour les dispositions de l'art. 14 de la convention relatives au règlement des différends (art. 24). Chaque Partie dispose d'une voix. Les dispositions spécifiques aux organisations d'intégration économique régionale figurent à l'art. 25. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est le Dépositaire de l'Accord de Paris (art. 26). Aucune réserve ne peut être faite à l'accord (art. 27). Toute Partie peut dénoncer l'accord à tout moment après expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord pour cette Partie. La dénonciation se fait par notification écrite adressée au Dépositaire. Elle prend effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de réception de la notification par le Dépositaire (art. 28). Une dénonciation prend donc effet au plus tôt quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Les versions de ce dernier rédigées dans les langues officielles des Nations Unies font foi (art. 29).

3 Transposition en Suisse

La ratification de l'Accord de Paris contraint juridiquement la Suisse à communiquer tous les cinq ans à partir de 2030 des objectifs de réduction d'émissions de plus en plus ambitieux et à prendre les mesures correspondantes au plan national. La Suisse doit en outre continuer, au titre de la Convention sur le climat, de publier tous les deux ans un rapport sur les mesures de réduction des émissions mises en œuvre et prévues et tous les ans un inventaire sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre. L'Accord de Paris et les objectifs de réduction des émissions annoncés à ce titre seront essentiellement transposés dans la législation sur le CO₂. Pour inscrire les objectifs et mesures post 2020 dans la loi, une révision totale de la loi sur le CO₂ s'impose. Un projet en ce sens sera vraisemblablement présenté au Parlement par le Conseil fédéral au cours du second semestre 2017.

L'approbation du Parlement et la ratification de l'Accord de Paris rendront définitif l'objectif de réduction des émissions de la Suisse jusqu'en 2030. La Suisse produira les efforts nécessaires à la réalisation de cet objectif, et elle devra en rendre compte. La réalisation de l'objectif n'est cependant pas juridiquement contraignante en vertu du droit international.

Les engagements internationaux relatifs à l'adaptation aux changements climatiques ont déjà été mis en œuvre par la Suisse dans une large mesure. Ainsi, le Conseil fédéral a adopté en deux étapes (2012 et 2014) une stratégie d'adaptation qui prépare systématiquement les secteurs concernés aux défis liés aux changements climatiques.

La Suisse doit apporter une contribution financière appropriée afin de soutenir les pays plus pauvres en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques devenus inéluctables. Les pays industrialisés se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an à partir de 2020. Pour pouvoir contribuer de manière appropriée, la Suisse devra accroître les ressources publiques et privées mobilisées actuellement. Selon la méthode de calcul appliquée, elle devrait contribuer à hauteur de 450 à 600 millions de dollars par an provenant de sources tant privées que publiques. Les fonds publics sont actuellement imputés, pour l'essentiel, au crédit-cadre pour la coopération internationale et au crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial. Pour renforcer la mobilisation de fonds privés, la Suisse devra par ailleurs développer la stratégie correspondante.

L'évaluation systématique de l'impact des décisions de financement et d'investissement sur le climat implique l'utilisation de méthodes et d'indicateurs comparables au niveau international. Le Conseil fédéral entend participer au développement de normes harmonisées et internationalement reconnues, afin que les principaux acteurs du marché financier et établissements financiers ainsi que les investisseurs institutionnels et privés puissent mesurer et rendre transparente la compatibilité climatique de leurs financements et investissements.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

La réalisation des objectifs nés de l'Accord de Paris n'a pas de caractère obligatoire du point de vue du droit international. Les États se sont toutefois engagés à prendre, sur leur territoire, des mesures de réduction des émissions afin d'atteindre les objectifs déterminés au niveau national. L'exécution des mesures de politique climatique, dont la mise en œuvre de ces engagements, s'appuie sur la législation nationale existante ainsi que sur la révision totale de la loi sur le CO₂. Le Conseil fédéral devrait soumettre le message correspondant au Parlement durant le second semestre 2017.

4.1.1 Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération

L'approbation de l'Accord de Paris n'aura pas de conséquence sur les finances et le personnel au-delà des structures et postes déjà mis en place dans le cadre des engagements de la Suisse au titre du Protocole de Kyoto. Les conséquences sur les finances et le personnel de la révision totale de la loi sur le CO₂ seront détaillées dans le message correspondant.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'approbation et la mise en œuvre de l'Accord de Paris n'ont pas de conséquence directe pour les cantons et les communes.

4.3 Conséquences économiques

L'approbation et la mise en œuvre des engagements pris au titre de l'Accord de Paris en matière de communication des objectifs de réduction des émissions et d'établissement de rapports n'ont pas de conséquence directe sur l'économie. La mise en œuvre des objectifs de réduction communiqués dans le cadre de l'accord aura en revanche des conséquences économiques. Ces dernières seront présentées dans le message portant sur la révision totale de la loi sur le CO₂. Dans ce contexte, il conviendra de tenir compte, outre des coûts des mesures, des dommages et des coûts que la protection du climat permet d'éviter (impacts négatifs sur les écosystèmes et les ressources naturelles, et donc également sur la santé humaine). Le message relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ sera transmis au Parlement durant le second semestre 2017.

4.4 Conséquences sociales et environnementales

Les répercussions des changements climatiques se manifestent déjà. Compte tenu du caractère transnational de ces changements, seul un régime climatique mondial est en mesure d'en atténuer et d'en combattre les effets négatifs. C'est essentiel pour la préservation des ressources naturelles. De par sa situation géographique et topologique, la Suisse est d'ores et déjà touchée plus que la moyenne par les changements climatiques. Un accord global et solide de réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre revêt donc une grande importance pour l'environnement, la société et la prospérité économique de la Suisse.

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

5.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016³⁴ sur le programme de la législature 2015 à 2019 et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019³⁵ en tant que partie du message relatif à la politique climatique après 2020.

5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Conformément aux engagements internationaux, le projet doit apporter une contribution appropriée à l'objectif de limitation du réchauffement climatique mondial nettement en deçà de 2° C, voire de 1,5° C. L'approbation s'inscrit dans le cadre des lignes directrices du Conseil fédéral, telle qu'énoncées dans le Plan d'action de la « Stratégie pour le développement durable 2016-2019 », à l'objectif 3.1 du champ d'action 3³⁶.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)³⁷, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art 166, al. 2, Cst., confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]³⁸). L'Accord de Paris n'entrant pas dans cette catégorie, il doit être approuvé par l'Assemblée fédérale.

³⁴ FF 2016 981 1093 et 1100

³⁵ FF 2016 4999 5003

³⁶ Plan d'action avec les objectifs à l'horizon 2030. Champ d'action 3 : Énergie et climat. Objectif 3.1 : « Par rapport à 1990, les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de 50 % dont au moins 30 % seront imputables à des mesures prises dans le pays (réduction moyenne entre 2021 et 2030 de respectivement 25 % et 35 % » (FF 2016 1077).

³⁷ RS 101

³⁸ RS 172.010

6.2 **Forme de l'acte législatif**

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. D'autre part, l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³⁹ dispose que sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Il convient dès lors de se demander si, compte tenu de leur contenu normatif, les dispositions du traité international devraient être édictées sous la forme d'une loi au sens formel, si elles faisaient partie du droit interne.

L'Accord de Paris contient des dispositions qui nécessitent une adaptation de la loi sur le CO₂. Celles-ci doivent être qualifiées de dispositions importantes fixant des règles de droit (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.), car les limitations d'émissions imposent des obligations aux personnes également (cf. art. 164, al. 1, let. c, Cst.).

Il y a lieu en conséquence de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif.

³⁹ RS 171.10