



Le 5 octobre 2016

N° 953

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT APPROBATION**  
**DE RATIFICATION DE L'ACCORD DE PARIS, ADOPTÉ A PARIS LE 12**  
**DECEMBRE 2015**

(Rapporteur au nom de la Commission des Relations Extérieures :

Monsieur Jean-Louis GRINDA)

Le projet de loi portant approbation de ratification de l'Accord de Paris, adopté à Paris le 12 décembre 2015, a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 14 septembre 2016, sous le numéro 953. Il a été déposé lors de la Séance Publique du 3 octobre 2016 et renvoyé devant la Commission des Relations Extérieures le même jour.



Réunis du 30 novembre au 12 décembre 2015, 195 Pays ont œuvré de concert à la réalisation d'un accord qui se veut historique et dont l'objectif n'est ni plus ni moins que la sauvegarde de notre planète. Si les termes peuvent sembler forts, et tout particulièrement aux oreilles de partisans les plus acharnés du climato-scepticisme, ils ne sont pourtant que l'expression d'un état de fait constaté scientifiquement. Sans tomber dans l'alarmisme, qu'il soit permis à votre Rapporteur d'évoquer quelques éléments parmi d'autres.

Ainsi, tant le Groupe d'Expert Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) que l'Organisation Météorologique Mondiale s'accordent pour considérer que la période des années 2000 à 2015 comporte les températures les plus chaudes constatées depuis que les relevés existent, soit l'année 1850. Loin de décroître par rapport aux niveaux enregistrés en 1990, année de référence dans le cadre du Protocole de Kyoto, les émissions de gaz à effet de serre ont connu une augmentation de plus de 60 %. Le GIEC indique même, je cite « *que les concentrations atmosphériques de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d'azote ont atteint des niveaux sans précédent depuis au moins 800 000 ans* » et des doutes plus que raisonnables sont émis quant au maintien de la capacité d'absorption des « puits de carbone », laquelle s'étiolerait progressivement faute d'actions réductrices et compensatrices.

Aussi l'urgence était-elle d'agir et il est donc salubre que l'ensemble des Etats de l'Organisation des Nations-Unies ait pu s'accorder sur un cadre juridique de portée universelle et disposant d'une certaine force contraignante. La tâche fut cependant loin d'être évidente, un long chemin restant à parcourir. L'Accord de Paris est en effet le fruit d'un long processus diplomatique, ponctué de périodes de doutes, à l'instar des Sommets de Copenhague ou de Varsovie, comme de succès si l'on pense à la création du Fonds Vert à la COP 16 de Cancun, pour ne citer que ceux-là.

Ces événements ont tous contribué, à leur manière, à poser les jalons du futur contenu dudit Accord de Paris et son cadre juridique : celui d'un traité international disposant de toute la force que lui octroie le droit international, dans le respect bien compris,

non seulement de la souveraineté de chaque Etat, mais aussi du concept de responsabilité commune mais dissociée, laquelle implique que la portée des obligations prises par chaque Etat sera évidemment variable et tiendra tout à la fois compte de leur spécificité, de leur situation géographique et de leur niveau de développement. Car c'est bien là toute la subtilité dont ont dû faire preuve les artisans de son élaboration : contraindre sans punir, construire sans entraver. Il faut donc s'attacher brièvement au contenu de cet Accord pour comprendre comment cela a été possible.

Contrairement au Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris ne comporte pas d'engagement chiffré et contraignant au sein du texte même. Il pose cependant pour objectif de maintenir l'augmentation de la température globale moyenne « *bien en dessous* » de 2°C sous les niveaux préindustriels et à « *poursuivre des efforts* » pour la limiter à 1,5°C. L'écart de 0,5°C est d'ailleurs loin d'être négligeable en termes d'efforts à entreprendre, puisque cela peut les faire varier du simple au double. L'objectif fixé par l'Accord serait de pouvoir atteindre la neutralité carbone d'ici à la seconde moitié du 21<sup>ème</sup> siècle. Pour ce faire, les parties devront, et il s'agit là du cœur du dispositif :

- établir des contributions, lesquelles « *doivent* » constituer pour les différents pays des « *efforts ambitieux [...] en vue d'atteindre* » ces objectifs ;
- communiquer ces contributions tous les cinq ans, chacune représentant une progression par rapport à la précédente contribution du pays en cause et « *reflétant sa plus haute ambition possible* » ;
- rendre compte de leurs contributions par la soumission à une « *revue* » d'expertise technique, s'inscrivant dans un « *cadre de transparence améliorée pour l'action et le soutien* » qui a pour objectif de construire une « *confiance mutuelle* » et qui sera mis en œuvre d'une « *manière facilitative, non intrusive, non punitive, dans le respect de la*

*souveraineté nationale et en évitant d'imposer des fardeaux indus aux parties ».*

L'autre point primordial de cet Accord sera donc, dans la logique de responsabilité commune évoquée précédemment, que les pays en développement soient aidés par les pays développés. L'aspect financier majeur, bien que ne figurant pas non plus dans le texte même de cet Accord, est expressément mentionné dans la décision qui le précède et il correspond à l'engagement des pays dits « riches » de mobiliser 100 milliards de dollars par an et davantage à compter de 2020.

Votre Rapporteur s'est efforcé de simplifier au maximum son propos afin que le message principal puisse être entendu : si l'Accord de Paris est assurément une réussite historique et diplomatique, il relève de la responsabilité de chacun, Etats comme citoyens, de lui conférer le succès à la fois politique et concret auquel il aspire.

C'est pourquoi, au-delà de cette brève présentation générale, il importe désormais de dresser les contours du sujet essentiel pour notre Assemblée et qui fait l'objet du présent projet de loi d'autorisation de ratification : l'Accord de Paris pour Monaco et sa population.



Monaco a signé, le 22 avril 2016, l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, réaffirmant, en cette occasion, la démarche d'exemplarité voulue par la Principauté en ce domaine.

En effet, sous l'impulsion de S.A.S. le Prince Souverain, la Principauté a pris, en termes de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, des engagements

particulièrement ambitieux s'inscrivant dans le schéma retenu pour limiter l'augmentation de la température mondiale à 1,5 degré.

Rappelons que la Principauté de Monaco, pour la première partie de la période d'application du Protocole de Kyoto, soit jusqu'en 2012, s'était engagée à réduire de 8% les émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau d'émission de l'année de référence qui est 1990. Elle y est d'ailleurs parvenue puisque ses émissions ont été réduites de 13,18 %. S'agissant de la seconde période d'application du Protocole de Kyoto (2013-2020), l'objectif était la réduction de 22 % desdites émissions.

Monaco souhaite néanmoins aller au-delà des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto, ce qui a pu être exprimé, tant dans la contribution nationale de la Principauté établie dans la perspective de la COP 21, que du discours prononcé par S.A.S. le Prince Souverain en cette occasion. Dès lors, il s'agirait :

- en 2020, d'avoir réduit de 30 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990 ;
- en 2030, de 50 % ;
- en 2050 de 80 %, dans la perspective d'une neutralité carbone au-delà, pour la seconde partie de ce siècle.

Bien évidemment, et pour ceux qui ne l'auraient pas compris, ce projet de loi n'a pas pour objectif d'inscrire ces pourcentages dans la loi, ce n'est pas à ce titre que notre Assemblée est appelée à intervenir, mais au regard du chiffre 4 ° de l'article 14 de notre Constitution, et donc parce que cet Accord a pour effet de « *créer une charge budgétaire relative à des dépenses dont la nature ou la destination n'est pas prévue par la loi de budget* ». L'exposé des motifs du projet de loi évoque à ce titre « *l'appui consolidé devant être apporté aux pays en développement* » et le « *renforcement corrélatif des engagements financiers et contributions incombant à Monaco* ».

Bien que parfaitement conforme à la lettre de l'article 14 de la Constitution, votre Rapporteur regrette le laconisme de ces explications, au moins à trois titres.

Le premier consiste en l'absence, du reste surprenante, de références à de quelconques modifications législatives.

Le deuxième est qu'aucun lien n'est concrètement fait avec la réorganisation budgétaire mise en place par le Gouvernement lors du Budget Primitif 2016, laquelle semblait supposer que des actions allaient être entreprises. En effet, le Gouvernement a regroupé tous les articles budgétaires d'intervention publique dans les domaines du développement durable et de la transition énergétique au sein d'un même chapitre : chapitre 10 – développement durable. Il a par ailleurs créé le « fonds vert », article abondé à hauteur de 5 millions d'euros. Or, au 31 août 2016, force est de constater qu'aucune dépense n'était engagée sur les articles de ce chapitre.

Le troisième est que cette présentation « institutionnelle » de l'Accord de Paris est éminemment réductrice, puisqu'elle ne mentionne jamais de manière explicite les conséquences qui vont en résulter pour l'un des principaux acteurs de la transition énergétique : la société civile, autrement dit, chacun d'entre nous. Elle l'est encore davantage – réductrice – lorsque les principales sources de pollution prises en considération pour le calcul des émissions de gaz à effet de serre sont, approximativement, pour 30 % chacune :

- la valorisation des déchets ;
- le transport ;
- le cadre bâti (dont principalement chauffage et climatisation des bâtiments).

Aussi le Conseil National est-il clairement dans une situation d'expectative. Comment, en effet, ne pas avoir de doutes quant à la possibilité de tenir les engagements ambitieux évoqués, lorsqu'il est question, pour le Gouvernement, de procéder à la reconstruction d'une usine d'incinération *intra-muros*, alors même que les élus s'apercevaient, il y a peu de temps encore, que la question d'une délocalisation du traitement ou l'existence d'autres modes de traitements de nos déchets n'était peut-être pas l'utopie tant décriée ?

En effet, le Gouvernement a longtemps indiqué à notre Assemblée qu'aucune autre solution n'était envisageable, y compris juridiquement au regard des stipulations de la Convention de Bâle, alors même que les bénéfices que pourraient en retirer la Principauté et sa population étaient loin d'être négligeables. Citons la qualité de vie, la santé publique, mais aussi les retombées économiques liées aux surfaces ainsi libérées. S'ajoutent désormais à ces éléments les engagements internationaux de la Principauté.

N'y a-t-il pas dès lors un très net décalage entre l'annonce et la réalité, notamment si l'on se réfère à la contribution nationale de la Principauté précitée, laquelle mentionne que la réduction des émissions liées au traitement des déchets constitue, je cite : un « *axe prioritaire pour le Gouvernement* », qui nécessitera, je cite à nouveau : « *une évolution significative du traitement des déchets* ».

Le même constat ne peut-il pas être dressé en matière de transport ? Quiconque circule un tant soit peu dans la Principauté ne peut que constater l'asphyxie de nos axes routiers. Le Conseil National s'interroge très légitimement sur les moyens que le Gouvernement mettra en œuvre dans les prochaines années, tant les mesures conduites ou envisagées paraissent sous-dimensionnées au regard des objectifs à atteindre.

Et que dire de l'évolution des normes de performance énergétique applicables au cadre bâti, lorsque l'on sait que le fioul est encore un moyen particulièrement

utilisé, tant dans le secteur ancien d'habitation que pour des infrastructures publiques. Les professionnels de l'immobilier et les propriétaires ont-ils été sensibilisés et informés des nouvelles contraintes qui vont peser sur eux, alors même que la contribution nationale de la Principauté évoque sans détours que, je cite : « *les particuliers et le secteur privé [qui] devront s'adapter à de nouvelles réglementations* » ? Dans ce secteur d'activité omniprésent en Principauté, l'Etat doit, plus que jamais, prendre des mesures fortes et incitatives, y compris pour lui-même. Les exemples ne manquent pas comme la mise en place d'aides financières pour les copropriétés qui prendraient l'initiative d'améliorer la performance énergétique de leurs immeubles ou la création de prêts bonifiés pour effectuer des travaux d'adaptation.



Ce rapport pourrait être taxé d'un certain scepticisme, mais cela ne reflèterait que très imparfaitement ce que souhaite exprimer votre Rapporteur. En effet, la transition énergétique et le développement d'une croissance verte sont des opportunités uniques que la Principauté ne peut manquer de saisir, pour sa population, son économie et, de manière générale, son attractivité.

Au-delà de l'impact négatif qu'une réussite en demi-teinte pourrait avoir au sein même de Monaco, ne pas y parvenir serait – et votre Rapporteur espère que le Gouvernement saura apprécier l'euphémisme – particulièrement préjudiciable pour l'image et la crédibilité internationales de la Principauté. Rappelons que la COP 21 cristallisait une prise de conscience forte de la communauté internationale dans son ensemble. Que l'on songe, pour s'en convaincre, à la signature de 177 Etats dont les Etats-Unis, le Canada et la Chine et, qu'au jour de l'élaboration de ce rapport, 62 Etats représentant 52 % des émissions de gaz à effet de serre ont ratifié l'Accord de Paris, ce qui laisse espérer une entrée en vigueur à brève échéance.



Dans la perspective de la COP 22 qui se tiendra du 7 au 18 novembre prochain à Marrakech, la Principauté réaffirmera certainement son plein engagement en matière environnementale en rejoignant la liste des Etats ayant ratifié l'Accord de Paris. C'est donc un message d'optimisme que le Conseil National adresse ce soir, en espérant que le Gouvernement établira, entre autres grâce au futur livre blanc de la transition énergétique, un plan d'action conforme à l'ambition portée par notre Souverain.

Votre Rapporteur vous invite donc désormais à adopter, sans réserve, le présent projet de loi.