

COP 21 : SAUVER LES NEGOCIATIONS OU SAUVER LE CLIMAT ?

Par Alexis Frémeaux, Elisa Faure* et Antoine Guillou*

Le 17 novembre 2015

La COP 21 qui se tiendra à Paris, à partir du 30 novembre 2015, revêt une importance particulière dans la lutte contre le changement climatique : point d'orgue d'un cycle entamé après la conférence de Copenhague de 2009, l'éventuel accord de Paris traduira le succès ou l'échec de la nouvelle méthode hybride adoptée par les négociateurs. L'objectif de cette dernière est de permettre à chaque Etat de définir lui-même le niveau d'ambition qu'il souhaite se fixer en matière de lutte contre le réchauffement climatique, mais à l'intérieur d'un cadre commun aux 196 signataires de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Plus que les contributions des Etats, ce sont bien ce cadre commun et son ambition pour l'avenir qui sont tout l'enjeu de la COP 21.

Synthèse

Pour que l'accord final soit possible, de nombreux défis restent à relever. Il faudra d'abord clarifier les modalités de l'engagement pris en 2009 à Copenhague par les pays du Nord de transférer 100 milliards de dollars par an aux pays du Sud à partir de 2020, non seulement pour lutter contre le changement climatique, mais aussi pour permettre l'adaptation à ses conséquences, auxquelles certains pays du Sud sont particulièrement vulnérables : l'équilibre entre atténuation et adaptation sera ainsi un enjeu central. Il sera ensuite nécessaire de définir les modalités de mesure et de vérification des efforts mis en œuvre par les Etats pour lutter contre le réchauffement climatique, les résultats obtenus, ainsi que la fréquence de rehaussement de leurs ambitions. Enfin, il faudra pouvoir catalyser et assurer sur le long-terme l'action du secteur privé et des acteurs non-étatiques.

Face à ces enjeux, Terra Nova effectue des propositions, tant sur les principes qui devraient figurer dans l'accord pour que celui-ci constitue un socle futur solide, que sur les outils et mesures qui pourraient être mis en place par la suite.

* Alexis Frémeaux est ancien conseiller du ministre chargé du développement ; Elisa Faure est le pseudonyme d'une fonctionnaire internationale spécialiste des questions d'adaptation au changement climatique ; Antoine Guillou, coordonnateur du pôle Energie et Climat de Terra Nova

Nous proposons ainsi que la France augmente ses transferts aux pays du Sud, grâce aux revenus de la future taxe sur les transaction financières, tel que l'a souhaité le Président de la République, mais également grâce à l'instauration d'un prix plancher du carbone pour pallier les difficultés du système d'échanges de quotas européen, ou encore l'augmentation à 30 euros/tCO2 dès 2016 de la composante carbone des taxes sur les énergies fossiles en France.

Pour mieux prendre en compte les besoins des pays du Sud et les spécificités locales en matière d'adaptation, nous proposons que soit développé, après la COP et en fonction des principes qui y seront entérinés, un cadre de soutien à l'adaptation qui prenne en compte ses multiples dimensions (infrastructures, mais également les besoins sanitaires ou la gouvernance), en lien avec les 17 objectifs du développement durable adoptés par les Nations Unies en septembre 2015.

Les transferts des pays du Nord aux pays du Sud sont nécessaires, mais ils seront en tout état de cause limités par rapport au volume total des investissements dans les infrastructures : c'est plus généralement la réorientation de ceux-ci vers une économie bas-carbone qu'il convient d'engager. Nous pensons ainsi que deux principes, applicables à chaque Etat, devraient être inscrits dans l'accord de Paris :

- La suppression à terme des subventions, directes ou indirectes, aux combustibles fossiles.*

- La nécessité d'instaurer un signal prix du carbone, quel que soit son vecteur (taxe, marché d'émissions), son niveau, et son échelle (locale, nationale, régionale...), pour poser les bases d'une réorientation de l'économie mondiale.*

Au-delà de l'accord de Paris et de la question du signal-prix, il faudra également saisir les acteurs de la régulation financière, et en premier lieu les banques centrales, pour adopter les règles qui accéléreront la réorientation des financements vers les besoins d'une économie bas carbone et résiliente aux changements climatiques.

Enfin, la transparence jouera dans tous les cas un rôle clé : il est primordial de permettre aux investisseurs, aux consommateurs et aux citoyens d'accéder aux informations sur les émissions de CO2 générées par l'activité des acteurs économiques et institutionnels. La transparence doit également constituer un rempart contre la tentation du « greenwashing ». Il est donc crucial que l'accord de Paris entérine, à l'échelle mondiale, les principes de développement de règles ambitieuses en matière de transparence des émissions de CO2, qui devraient s'appliquer à un large spectre d'acteurs économiques, financiers et institutionnels.

Si la COP devait se conclure sur un accord, et un accord posant un cadre suffisamment ambitieux, clair et pérenne, ce serait indéniablement un pas en avant important et nécessaire pour le climat, ainsi qu'une réussite pour la diplomatie française. Cela ne devrait cependant pas faire oublier que le défi climatique sera encore loin d'être résolu, et que le succès de la COP 21 s'appréciera sur le long-terme, à mesure que les Etats parties à l'accord de Paris rehausseront leurs ambitions en matière de lutte contre le changement climatique, et que les outils éventuellement mis en place par l'accord catalyseront l'implication des acteurs non-étatiques. La COP 21 ne sera alors que la première ligne, mais une ligne importante, d'un nouveau chapitre de la lutte contre le changement climatique.

Quelle que soit son issue, la COP 21¹ devrait constituer le point d'orgue des négociations menées sous l'égide des Nations Unies depuis six ans pour réduire les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial. Depuis le résultat décevant de la COP 15 à Copenhague en 2009, les COP qui ont suivi ont en effet progressivement été pensées comme des points d'étape, préparant la signature d'un accord mondial prévu pour 2015.

Les COP passées ont mis en évidence la difficulté d'obtenir un accord qui soit à la fois mondial, contraignant et suffisamment ambitieux pour contenir le réchauffement climatique sous la barre des 2°C à l'horizon 2100 : les différences de situations, économiques et historiques, entre pays ont conduit à des positions très divergentes.

Une nouvelle approche hybride a dès lors été introduite, dans laquelle chaque Etat définit lui-même le niveau d'ambition qu'il souhaite se fixer en matière de lutte contre le réchauffement climatique, mais à l'intérieur d'un cadre commun négocié dans le processus onusien. Face à l'alternative entre accord universel contraignant et accord suffisamment ambitieux, les négociateurs ont fait le choix de privilégier la première dimension, comptant sur les rehaussements futurs des ambitions des parties à l'accord.

Plus que des effets cumulés des contributions nationales proposées cette année, le succès ou l'échec de la COP 21 et, incidemment, des efforts diplomatiques du pays hôte, la France, dépendra donc d'abord du fait que l'accord sur un cadre commun ainsi négocié soit ou non à la hauteur des enjeux, non seulement immédiats, mais également de long-terme, en stipulant les principes, objectifs et outils nécessaires à une intensification continue des efforts pour à la fois atténuer et s'adapter au réchauffement climatique.

Dans la présente note, Terra Nova fait le point sur les éléments primordiaux pour qu'un accord à Paris soit possible, et effectue des propositions, tant sur les principes qui devraient figurer dans l'accord pour que celui-ci constitue un socle futur solide, que sur les outils et mesures qui pourraient être mis en place par la suite.

1 - LES NEGOCIATIONS CLIMATIQUES DE COPENHAGUE A PARIS : QUELS ENJEUX POUR UN ACCORD UNIVERSEL ?

Le protocole de Kyoto (1997) est le premier traité international à avoir assigné des objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES (ou de limitation de leur augmentation) aux pays développés, regroupés dans la fameuse « Annexe 1 ». Douze ans plus tard, à la COP 15 de Copenhague (2009), les négociateurs, soutenus par une mobilisation populaire mondiale, espéraient un accord sur les suites à donner à ce protocole. Mais la tâche s'annonçait ambitieuse au vu des évolutions politiques et économiques majeures survenues depuis Kyoto. En premier lieu, certains des pays non soumis à des objectifs de réduction de leurs émissions (« Non-Annexe 1 ») sous le protocole de Kyoto ont

¹ L'acronyme COP (Conference of Parties) renvoie aux conférences annuelles des parties de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques depuis 1995 pour évaluer les progrès réalisés dans la lutte contre le changement. Le protocole de Kyoto a été élaboré lors de la troisième conférence annuelle, ou COP3.

connu une forte croissance industrielle, ce qui les a propulsés parmi les émetteurs les plus importants au niveau mondial. La Chine a dépassé les Etats-Unis comme le plus important émetteur annuel de gaz à effet de serre en 2005. Si elle poursuivait cette trajectoire, cela reviendrait mécaniquement à « annuler » les efforts de réduction des émissions des pays développés. Mais face à la pression des pays de l'Annexe 1 leur demandant de prendre des engagements contraignants pour limiter leurs émissions, ces pays émergents opposaient systématiquement leurs émissions par personne relativement faibles, leur besoin de développement économique, et la responsabilité des émetteurs « historiques » de l'Annexe 1 pour les émissions accumulées dans l'atmosphère. Pourtant, sans un engagement collectif au-delà de l'Annexe 1, les Etats soumis à une réduction de leurs émissions rechignaient à s'engager sur des objectifs plus ambitieux. Après deux semaines sous tension, dans un contexte de crispation des positions des uns et des autres, et alors que le texte final devait être adopté par consensus, **la COP 15 n'avait finalement abouti qu'à un accord à l'arraché sur la « nécessité de ne pas dépasser une augmentation moyenne de 2 °C en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle ». L'objectif est depuis officiellement clair pour tous, mais ses modalités de réalisation et le partage des responsabilités, le sont beaucoup moins.**

Afin d'éviter de renouveler la déception de Copenhague lors de la COP21 à Paris en décembre 2015 et dépasser les divisions « Annexe 1 » et « non-Annexe 1 », la France a travaillé en amont avec les partenaires de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC)² pour inventer ce qu'on pourrait qualifier de « multilatéralisme édulcoré ». En lieu et place d'objectifs nationaux d'atténuation négociés de manière centralisée pour s'appliquer aux différentes parties prenantes (méthode « *top-down* », similaire à celle du protocole de Kyoto), les gouvernements décident eux-mêmes du niveau d'ambition sur lequel ils peuvent et souhaitent s'engager, en fonction de leur profil d'émissions et de leur volonté politique (méthode « *bottom-up* »). Les parties prenantes à la CCNUCC ont ainsi été encouragées à soumettre des contributions volontaires ou Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN)³ d'ici à la COP21, en choisissant l'année de référence et l'unité qui leur conviennent⁴. A moins d'un mois de la conférence, plus des trois quarts des pays (dont les Etats-Unis et la Chine) représentant près de 90% des émissions mondiales avaient soumis leurs contributions. Cette approche réaliste a deux grands avantages : elle permet un accord « universel », où chaque pays peut faire une contribution décidée à l'échelle nationale, si minime soit-elle. Elle permet surtout de légitimer de nouveau le processus onusien en sortant du blocage de Copenhague, et de quasi-garantir un succès diplomatique à la France.

Mais plusieurs défis s'annoncent, face auxquels la présidence française a défini une stratégie claire. Tout d'abord, de l'aveu de tous, notamment de la directrice du Secrétariat de la CCNUCC Christiana Figueres, la somme de ces contributions ne devrait pas permettre une réduction suffisante des

² Ce traité international négocié au Sommet de la Terre de Rio en 1992 a pour objectif de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui ne met pas en danger le climat mondial. Universelle, cette convention est ratifiée par 195 pays et l'Union européenne.

³ Ces contributions sont souvent évoquées sous leur acronyme anglais: INDC, pour *Intended Nationally Determined Contributions*.

⁴ Exemples: Réduction des émissions de GES de 25-30% d'ici à 2030 par rapport à 1990 pour la Russie, de 40% pour l'Union Européenne, de 26% d'ici à 2025 par rapport à 2005 pour les États-Unis. Réduction de 22% des émissions d'ici à 2030 par rapport à un scénario constant pour le Mexique, ou encore réduction de 60-65% d'émissions de CO2 par unité de PIB, avec un pic de CO2 au plus tard en 2030 pour la Chine.

émissions pour atteindre l'objectif de limiter la hausse des températures à deux degrés d'ici 2100. D'après le rapport de synthèse de la CCNUCC publié le 30 octobre 2015, les contributions soumises au 1er octobre 2015 mèneraient ainsi à une augmentation de température de 2,7°C à l'horizon 2100⁵. Cette analyse est corroborée par celle du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), qui précise que pour respecter la cible des 2°C, l'effort en termes de réduction des émissions d'ici 2030 devrait être multiplié par 2 par rapport aux mesures déjà existantes et à celles prévues par les CPDN⁶. Pour justifier cette politique des petits pas, visant d'abord à amener tous les pays autour de la table, et à s'assurer que l'approche flexible (accord cadre + contributions déterminées au niveau national) atteigne son but *in fine*, la France et le Secrétariat de la CCNUCC souhaitent établir un mécanisme de **réévaluation cyclique**, dans lequel les pays devraient soumettre de nouveaux engagements tous les cinq ans. Les nouveaux engagements devraient obligatoirement être plus ambitieux que les anciens. Cette suggestion a commencé à prendre corps dans le texte issu de la dernière série de négociations à Bonn en octobre 2015⁷, mais pose de nombreuses questions méthodologiques liées à la comptabilisation, l'analyse et la vérification des émissions de gaz à effet de serre des différents pays. Ces enjeux, souvent regroupés sous le sigle « MRV » (*Measurement, Reporting and Verification* – ou MNV, pour Mesure, Notification et Vérification) constitueront donc également un point crucial de l'Accord de Paris.

Par ailleurs, **un autre point clé de l'Accord de Copenhague de 2009 est l'engagement par les pays développés de mobiliser 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 en direction des pays en développement**. Bien que cette somme soit insuffisante pour régler la question des investissements verts dans les pays en développement (dont les besoins se chiffrent plutôt en trillions, d'après le rapport *New Climate Economy*⁸), le respect de cet engagement formulé en 2009 est une condition *sine qua none* de l'engagement des pays actuellement hors de l'Annexe 1 à un nouvel accord et une pierre d'achoppement politique majeure. A deux mois de la COP, le rapport de l'OCDE⁹ estimant la somme des flux publics et privés en 2014 à USD 62 milliards offre une première estimation encourageante quant à la faisabilité de cet objectif. Mais de nombreuses incertitudes pèsent encore sur ce financement : il doit servir à la fois à soutenir l'adaptation des pays en développement et l'atténuation de leurs émissions¹⁰, en les aidant à mettre en place les conditions d'un développement bas-carbone, mais on ne sait pas bien qui doit l'abonder ou le distribuer, ni à quelle hauteur, ni comment comptabiliser l'aide au développement « verte » et les flux privés... Le Fonds Vert pour le Climat, dont l'idée a été adoptée lors de la COP de Copenhague a pour ambition

⁵ <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/07.pdf>

⁶ <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=26854&ArticleID=35542&l=fr>

⁷ <http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/ws1and2@2330.pdf> Le principe d'une révision tous les 5 ans a notamment reçu le soutien de la Chine, exprimé dans une déclaration présidentielle commune le 2 novembre à l'occasion de la visite de François Hollande.

⁸ *New Climate Economy report*, 2014 : <http://newclimateeconomy.report/>

⁹ *Climate finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in collaboration with Climate Policy Initiative (CPI), 2015

<http://www.oecd.org/environment/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report.htm>

¹⁰ Selon la définition du 4e rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 2007, l'atténuation du changement climatique est une « intervention humaine pour réduire les sources ou augmenter les puits de gaz à effet de serre ». L'adaptation quant à elle est une « 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 ».

de devenir le principal mécanisme de financement multilatéral de l'action climatique dans les pays en développement. Il permettrait de simplifier l'architecture complexe des fonds climat actuels et de les placer sous l'égide du Secrétariat de la CCNUCC, ce qui constitue un point crucial pour les pays en développement, car cela serait susceptible de leur donner un degré de contrôle et de gestion directe plus élevé que sur les fonds actuellement gérés par le groupe de la Banque Mondiale. Les pays en développement et développés ont ainsi un nombre égal de représentants dans son comité directeur. En 2014, 35 Etats se sont engagés à abonder le fonds à hauteur de 10 milliards de dollars par an, mais moins de 60% de ces fonds ont été effectivement ratifiés à la veille de la COP (octobre 2015)¹¹. Malgré cette innovation institutionnelle, la manière dont ce fonds sera abondé, au-delà des contributions étatiques, reste à clarifier. En outre, de nombreuses questions restent ouvertes : comment s'assurer du caractère additionnel de ces contributions par rapport à l'aide au développement préexistante ? Comment catalyser les compétences et contributions du secteur privé ? Apporter des éléments de réponse à ces questions sera crucial dans la dernière phase des négociations, car les pays en développement attendent que la conférence de décembre apporte les preuves de la volonté des pays développés de tenir leurs engagements.

Si réunir 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 semble atteignable, la question de leur utilisation s'avère plus épineuse : comment en effet répartir les efforts entre atténuation du changement climatique et adaptation à ses effets ? L'adaptation au changement climatique a historiquement reçu moins d'attention sur le plan international. Mais cela est cependant en train de changer, et les parties membres de la CCNUCC réclament aujourd'hui une parité de traitement politique entre l'atténuation et l'adaptation. Il existe des similarités entre ces deux champs d'action. Tout comme pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, prendre en compte les risques induits par le changement climatique requiert de revisiter un grand nombre de champs d'action (agriculture, bâtiment, infrastructure, gestion de l'eau, aménagement du territoire...). Mais le paradigme est fondamentalement différent pour l'adaptation de ce qu'il est pour l'atténuation : les pays développés portent la majeure part des responsabilités pour les émissions passées, mais les impacts du changement climatique seront ressentis plus durement par les pays en développement, plus vulnérables géographiquement, et disposant en outre de moins de ressources. C'est pourquoi les pays les moins avancés poussent au premier plan la considération de l'adaptation, ainsi que les limites de celle-ci, c'est-à-dire le fait que des dommages seront inévitables (c'est la question dite « des pertes et dommages »). Les impacts du changement climatique seront cependant plus sévères si les efforts d'atténuation manquent d'ambition, quels que soient les moyens d'adaptation mis en œuvre : ainsi les questions du niveau d'atténuation, de l'adaptation et du « risque résiduel » de pertes et dommages sont étroitement liées. Les pays développés semblent avoir réussi à faire accepter que les transferts de ressources et de technologies liées à l'adaptation, ainsi que les sommes liées aux pertes et dommages, soient motivés par la solidarité internationale (comme l'aide au développement), plutôt que par la nécessité d'indemniser les victimes de leurs émissions passées¹². Mais la question reste très sensible pour les pays en développement, notamment les petits États insulaires en développement (PEID).

¹¹ <http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/04/Status-of-Pledges-2015.10.18.pdf>

¹² Soulignons que le sujet soulève d'importantes questions de principe : ainsi, comment définir le degré de responsabilité des pays développés, alors qu'une partie des gaz à effet de serre émis l'ont été à une époque où le problème du changement climatique n'avait pas encore été identifié ?

Un autre cheval de bataille pour cet accord est de réussir à **catalyser la mobilisation des acteurs non-étatiques (entreprises, collectivités locales, société civile au sens large) pour créer une dynamique d'action parallèle aux négociations internationales**. Démontrer qu'un grand nombre d'initiatives pour le climat a déjà lieu en marge des négociations officielles permet d'abord de crédibiliser les contributions étatiques en montrant qu'elles sont soutenues par des stratégies d'investissement et par les plans d'actions de nombreux acteurs économiques et institutionnels. Au sein d'un forum mondial comme la COP21, donner de la visibilité à ces initiatives peut aussi favoriser l'inspiration mutuelle entre participants, et inciter à mettre en œuvre ce qui marche ailleurs. Ces initiatives sont regroupées au sein d'un « Agenda des Solutions » aussi appelé NAZCA¹³, lancé lors du Sommet de New-York sur le Climat en septembre 2014, et enregistrées par le Secrétariat de la CCNUCC¹⁴.

Sur l'ensemble de ces sujets au cœur des négociations de la COP 21, et à moins d'un mois de ce rendez-vous, de nombreuses questions restent encore à trancher. Nous avançons ici un certain nombre de pistes qui se veulent ambitieuses, mais néanmoins réalistes compte tenu du statut du processus en cours.

2 – COMMENT ABOUTIR A UN ACCORD AMBITIEUX SUR LES PRINCIPAUX THEMES AU CŒUR DES NEGOCIATIONS DE LA COP 21 ?

a) Mobiliser 100 milliards de dollars par an pour permettre aux pays émergents d'accéder à un mode de développement peu émissif et de s'adapter au changement climatique

La question des financements sera doublement importante lors de la COP21 à Paris. Elle sera en premier lieu déterminante dans la capacité des 196 pays participants à déboucher sur un accord. En effet, il s'agit du point essentiel pour les pays les plus pauvres qui refuseront un accord à Paris si celui-ci venait à diluer les engagements des pays développés en matière de financements climat. Mais au-delà de la capacité des diplomates à trouver le point d'équilibre d'un accord à Paris, la question des financements est surtout déterminante dans la capacité du monde à se placer sur une trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre compatible avec une planète vivable pour l'humanité. Les pays les plus pauvres ne pourraient accepter de repartir de Paris sans avoir un minimum d'assurance sur la concrétisation de la promesse faite à Copenhague – et réitérée de COP en COP depuis - de consacrer 100 milliards de dollars publics et privés par an à l'aide aux pays en développement afin de leur donner les moyens de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et de s'adapter aux conséquences des dérèglements climatiques.

Cet engagement répond à une exigence d'équité et de solidarité vis-à-vis des pays les plus pauvres, qui sont aussi les plus démunis face aux conséquences des dérèglements climatiques liés à des émissions de gaz à effet de serre dont ils ne sont que très marginalement responsables. **L'enjeu de la COP21 pour les pays les plus pauvres n'est pas la réduction de leurs émissions (qui sont marginales) mais d'une part la capacité à adopter un mode de développement peu émissif, et**

¹³ L'acronyme NAZCA (*Non-State Actor Zone for Climate Action*) signifie « zone d'action climat pour les acteurs non-étatiques ».

¹⁴ <http://climateaction.unfccc.int/>

d'autre part, peut-être plus encore, l'adaptation au changement climatique. Ces pays attendent de repartir de Paris avec des assurances sur la mobilisation réelle de financements additionnels sur cet enjeu de l'adaptation. Cet objectif n'est pas hors de portée : selon le rapport de l'OCDE sur les financements climats publié début octobre 2015¹⁵, en additionnant les financements publics bilatéraux (22,8 milliards de dollars, qui incluent l'aide au développement liée au climat), les financements climat des banques de développement multilatérales (17,9 milliards de dollars), l'effet de levier (c'est-à-dire le cofinancement privé) lié à ces financements (14,7 milliards de dollars) et les crédits à l'export (1,6 milliards de dollars), les financements climat atteignaient déjà 57 milliards de dollars en 2013-2014. Ces chiffres excluent en outre le Fonds Vert, dont les ressources n'avaient pas été déboursées sur la période d'étude. Ce dernier a cependant pu commencer à être capitalisé pour une période initiale de quatre ans, lors de la réunion d'engagements qui s'est tenue le 19 et le 20 novembre 2014 à Berlin (levée de 9,3 milliards de dollars). Pour autant, mobiliser 100 milliards de dollars par an impliquera un effort additionnel des pays développés.

Ces 100 milliards de dollars annuels sont certes significatifs : ils représentent l'équivalent du montant annuel d'aide publique au développement au niveau mondial. Ils constituent cependant un effort de solidarité limité pour les pays développés, puisque ce montant ne dépasse pas plus de 0,3% du revenu national brut des pays à haut revenu de l'OCDE.

A Paris, l'accord devra préciser la nature des financements climat à destination des pays en développement qui seront reconnus comme entrant dans le cadre de l'engagement des 100 milliards et tracer une feuille de route pour que l'addition des financements des pays développés atteigne cet objectif. Ce compromis est loin d'être évident, et le fait pour la présidence française de la COP d'y parvenir serait un vrai succès diplomatique. La France elle-même n'est pas la plus mal placée. Dès le Sommet de New-York sur le Climat en septembre 2014, elle a annoncé qu'elle verserait un milliard de dollars au Fonds vert (sous forme de don pour 489 millions d'euros et d'un prêt à taux zéro de 285 millions d'euros). Cette contribution s'ajoute à la « finance climat » déjà mobilisée par la France, entre autres via l'Agence française de développement. La France avait ainsi engagé 2,4 milliards d'euros dès 2013, et plus de 15 milliards d'euros depuis 2005 (sous forme de prêts). Cependant, dans un contexte où l'aide publique au développement française est en fort recul (0,36 % du Revenu National Brut en 2014¹⁶ contre 0,50 % en 2010) et les marges de manœuvres budgétaires limitées, la France doit encore clarifier sa position pour afficher une feuille de route crédible et pérenne.

Le Président de la République a fait trois annonces en ce sens en septembre dernier :

- dans son discours devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, l'engagement d'augmenter les financements climat de la France de deux milliards d'euros par an à partir de 2020 ;
- le projet d'augmenter les financements français en direction des pays du Sud de 4 milliards d'euros par an (qui devraient englober les deux milliards de financements climat précités, et

¹⁵ *Climate finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in collaboration with Climate Policy Initiative (CPI), 2015 <http://www.oecd.org/environment/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report.htm>

¹⁶ *Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling*, OCDE, 2015

- une augmentation de l'aide publique au développement) à partir de 2020, afin de se rapprocher de la cible de 0,7 % du PIB des pays développés fixée par les Nations Unies ;
- son souhait de voir arrêtées, avant la fin de l'année 2015, les modalités de la future taxe sur les transactions financières, qui fait l'objet d'une coopération renforcée (mais de négociations difficiles) entre 11 pays européens depuis 2011.

Si ces annonces vont indéniablement dans la bonne direction, les revenus de la future taxe sur les transactions financières pouvant venir contribuer à financer l'aide au développement supplémentaire et les financements climat, reste à préciser les liens entre ces engagements et leurs modalités concrètes.

Des leviers de financements supplémentaires qui permettraient à la France d'augmenter sa contribution pourraient encore être actionnés : parmi les propositions déjà étudiées par Terra Nova citons l'instauration d'un prix plancher du carbone pour pallier les difficultés du système d'échanges de quotas européen¹⁷, ou encore l'augmentation à 30€/tCO₂ dès 2016 de la composante carbone des taxes sur les énergies fossiles¹⁸.

En plus de ces nouvelles sources de financements possibles pour la contribution française, et au-delà de l'accord de Paris, il sera crucial de mieux orienter les outils et fonds dont disposent les banques de développement, tant nationales que multilatérales. Le rapport Canfin-Grandjean remis au Président de la République en juin 2015¹⁹ fait une synthèse exhaustive des propositions permettant d'établir une feuille de route du financement d'une économie décarbonée, et met en avant de nombreuses idées pour élargir le rôle des banques de développement. Citons notamment la proposition que chaque banque de développement se fixe une "feuille de route 2°C", explicitant sa contribution au respect de cette trajectoire²⁰, ou encore la possibilité d'étendre le champ d'action de MIGA (*Multilateral Insurance and Guarantee Agency*), la filiale d'assurance du groupe Banque Mondiale, qui permet d'assurer les porteurs de projet contre le risque politique.

Les banques de développement auront en effet un rôle clé, non seulement pour favoriser l'atténuation du changement climatique, mais également pour permettre aux pays émergents de s'adapter à ses effets.

Les enjeux de l'adaptation au changement climatique pour les pays en développement méritent en effet qu'on y accorde une attention particulière. L'adaptation est un champ d'action qui déconcerte les non-experts : il n'a pas de mesure unique (comme la tonne de CO₂ pour l'atténuation), ses solutions

¹⁷ Peut-on encore sauver le marché du carbone ?, Terra Nova, 2014. La proposition d'instaurer un prix plancher du carbone a également été émise par Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le 8 octobre 2015.

¹⁸ Baisse des prix du pétrole : aubaine économique, défi écologique, Terra Nova, 2015. Une telle augmentation resterait trois fois inférieure à la baisse des prix à la pompe dont les ménages bénéficient grâce à la baisse des prix du pétrole depuis 2014.

¹⁹ Mobiliser les financements pour le climat : une feuille de route pour financer une économie décarbonée, Rapport de la Commission Pascal Canfin - Alain Grandjean, 2015.

²⁰ À la fois en montrant l'impact des projets financés sur le changement climatique (leur contenu carbone), mais également la réciproque, c'est-à-dire la résilience de leur portefeuille de projets face aux impacts du changement climatique.

sont généralement mal connues et leur mise en place doit prendre en compte les incertitudes quant aux impacts précis du changement climatique, ainsi que les caractéristiques locales (contrairement à l'atténuation qui s'envisage comme une problématique mondiale). La coordination mondiale sous l'égide de la CCNUCC a donc pour objectif principal de faciliter le transfert de connaissances et de ressources vers les pays les plus vulnérables.

Il est difficile d'imaginer que l'accord de Paris permette de répondre aux questions complexes posées par l'adaptation au niveau national et local: à quoi ressemble une adaptation réussie ? Combien coûte-t-elle et qui doit payer ? Comment prendre en compte la question de la bonne gouvernance nécessaire pour renforcer la résilience des territoires et des communautés ? Le texte issu des dernières négociations à Bonn offre cependant un objectif qualitatif global (« améliorer la résilience et réduire la vulnérabilité au changement climatique ») et pourrait permettre de lier les efforts d'adaptation et d'atténuation (« plus les efforts collectifs d'atténuation seront importants, moins l'adaptation sera nécessaire »).

L'accord pourrait en outre définir un cadre propice au développement ultérieur de nouveaux outils d'identification des risques climatiques, d'évaluation et de sélection des solutions potentielles pour l'adaptation et de mesure des résultats, dont le développement pourrait, par exemple, être confié au Secrétariat de la CCNUCC, ou faire l'objet des travaux du GIEC, avec la participation active des banques de développement.

Il sera à ce titre important de faire le lien avec les 17 objectifs du développement durable (ODD) adoptés par les Nations Unies en septembre 2015 et qui couvrent de nouveaux domaines tels que la santé, l'eau et l'alimentation, ou encore l'accès à la justice. L'adaptation ne repose en effet qu'en partie sur des infrastructures (comme des digues qui protégeraient de la montée des eaux) : elle nécessite aussi de renforcer des capacités d'actions sectorielles (par exemple en matière sanitaire pour prévenir l'extension des maladies portées par les moustiques) et de disposer d'une gouvernance qui renforce la résilience d'un territoire, d'une communauté, aux dérèglements climatiques auxquels ils pourraient être confrontés.

b) Au Nord comme au Sud, l'urgence est à l'orientation des investissements privés vers une économie bas carbone.

A côté de cet impératif de solidarité, la question du financement de la lutte contre le changement climatique porte également sur la capacité à réorienter les investissements privés. Cette réorientation est cruciale pour financer la transition vers un monde durable, car la trajectoire de croissance future des émissions de gaz à effet de serre est largement déterminée par les choix d'investissement de long terme réalisés aujourd'hui dans le domaine de l'énergie, des transports ou encore du bâtiment, qui conditionnent les émissions carbone des quarante prochaines années. Ainsi, chaque nouvelle centrale au charbon construite aujourd'hui vient hypothéquer un peu plus la capacité de l'humanité à réduire ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, compte-tenu de la durée de vie de tels actifs. Ces investissements, structurants pour l'avenir, sont autant des investissements privés que publics. D'après le rapport *New Climate Economy*²¹, l'investissement nécessaire dans les infrastructures d'ici à 2030 pour leur renouvellement ou répondre à la croissance de l'économie

²¹ *New Climate Economy report, 2014* : <http://newclimateeconomy.report/>

s'élèverait à 89 trillions de dollars. Une transition vers une économie bas-carbone nécessiterait quant à elle de l'ordre de 93 trillions de dollars, soit un coût d'investissement supplémentaire par rapport à un scénario « *business as usual* » de seulement 5%. **Au-delà de la mobilisation de financements supplémentaires en faveur des pays émergents et en développement, l'enjeu est donc avant tout de réorienter les montants d'investissements actuels. Dans cette réorientation des investissements, dans cet agenda des opportunités, le rôle du secteur privé est essentiel.**

Les solutions nécessaires mises en avant par le rapport Canfin-Grandjean (par exemple, la fin des subventions accordées aux énergies fossiles dans les pays en développement ou l'instauration d'une taxation minimale des énergies fossiles dans les pays développés, à commencer par l'essence aux Etats-Unis ou encore le kérosène aérien en Europe), se heurtent pourtant à une forte opposition de l'opinion publique ou des entreprises concernées.

La question du prix du carbone est en effet un point clé des débats en vue de la COP 21. L'instauration d'un signal prix du carbone vise à faire porter le coût de leurs émissions aux acteurs qui les génèrent. Les émissions de CO₂ constituent en effet une externalité : les coûts liés aux émissions de CO₂ (l'impact du changement climatique) sont répartis sur l'ensemble de la planète, tandis que le pollueur profite seul des bénéfices liés à l'activité émettrice de CO₂, et n'a donc aucun intérêt à réduire ses émissions. C'est ce que l'on nomme le problème du « passager clandestin » (ou « *free rider* »).

Historiquement, la question du prix du carbone avait été abordée dans l'accord de Kyoto par la création d'un système mondial d'échange de quotas d'émission, pour inciter à la réduction des émissions de gaz à effet de serre au meilleur coût. L'accord de Kyoto avait également cherché à concilier la coexistence de pays de l'Annexe I soumis à des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de pays hors Annexe I par le biais du Mécanisme de Développement Propre (MDP)²² : les réductions d'émissions réalisées dans les pays hors Annexe I grâce aux projets financés par les pays de l'Annexe I peuvent ainsi être comptabilisées par ces derniers pour atteindre leurs objectifs. Ce mécanisme pose cependant d'importantes difficultés méthodologiques (comment s'assurer qu'il s'agit bien de projets additionnels, c'est-à-dire qui n'auraient pas été mis en œuvre sans la contribution des pays de l'Annexe I ?), voire n'est pas exempt d'effets pervers (augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans le but de pouvoir les réduire ensuite). Ces difficultés rendent très complexe tout système permettant l'existence simultanée d'acteurs obligés et non obligés et autorisant les transferts entre eux.

Plus généralement, la crise économique mondiale et les crédits d'émission issus de nombreux systèmes d'échange régionaux ont créé un surplus de quotas sur le marché mondial, actuellement estimé à plus de deux milliards de quotas d'émission, réduisant fortement le signal prix associé aux marchés d'échanges de quotas d'émissions²³.

Les systèmes d'échange de quotas d'émission constituent en effet un instrument de pilotage des réductions d'émissions par les quantités (la quantité d'émissions maximale est fixée, et les acteurs économiques peuvent ensuite s'échanger les quotas correspondants en fonction de leurs coûts de

²² En anglais, *Clean Development Mechanism* (CDM)

²³ *Peut-on encore sauver le marché du carbone ?*, Terra Nova, 2014

réduction des émissions respectifs), dont le signal prix constitue un résultat. Celui-ci s'avère aujourd'hui insuffisant pour constituer une véritable incitation à l'orientation des investissements vers une économie bas carbone. D'autres instruments, tels que les taxes carbone, fixent au contraire le signal prix, les quantités d'émissions effectivement générées en étant alors la conséquence.

Au niveau national, une quinzaine de pays²⁴ ont ainsi mis en place des taxes pour inciter les entreprises à diminuer leurs émissions. En France, il s'agit de la Contribution Climat Energie, créée en 2014, qui représente la part carbone des taxes assises sur la consommation d'énergies fossiles, comme les carburants.

Notons qu'en matière de prix du carbone, les échelons de responsabilité s'entremêlent, les taxes étant plutôt du ressort des politiques nationales, tandis que les systèmes d'échanges de quotas d'émission sont plutôt du ressort d'ensembles régionaux, à l'instar du système communautaire d'échange de quotas de CO2 mis en place par l'Union européenne (*European Union Emission Trading System - EU ETS*), ou du système *Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)* développé par le Canada et les Etats-Unis.

Quel que soit l'instrument choisi, les Etats les mettant en œuvre s'exposent dans une économie mondialisée au risque de « fuite de carbone », c'est-à-dire le risque de voir les outils de production émetteurs de gaz à effet de serre se délocaliser dans des pays n'ayant pas de mécanisme similaire.

Si les industriels disent compter sur un « signal prix du carbone » clair et pérenne afin de pouvoir réaliser des investissements faiblement émetteurs de gaz à effet de serre²⁵, un prix unique du carbone au niveau mondial semble inatteignable en raison des fortes disparités économiques et des divergences de positions entre Etats sur cette question. Cela ne signifie pas pour autant que cette question doive être absente de l'accord de Paris. Celui-ci pourrait en effet acter trois principes :

- **La suppression à terme des subventions, directes ou indirectes, aux combustibles fossiles.** Dans les pays du Sud, cela concerne en priorité les subventions à la consommation de combustibles fossiles, et dans les pays du Nord les aides à l'exportation de technologies carbonées. Partout dans le monde, il faut viser la suppression de tout avantage public à l'exploration et à l'exploitation de combustibles fossiles.
- **La nécessité d'instaurer un signal prix du carbone, quel que soit son vecteur (taxe, marché d'émissions), son niveau, et son échelle (locale, nationale, régionale...), pour poser les bases d'une lutte contre les « fuites de carbone ».**
- **L'importance de la lisibilité et de la prévisibilité des politiques (locales, nationales, régionales) fixant un prix du carbone, et plus largement incitant à la transition vers une économie bas carbone, afin d'assurer leur efficacité dans l'orientation des investissements. Le Secrétariat de la CCNUCC, tout comme d'autres institutions**

²⁴ *State and Trends of Carbon Pricing*, Banque Mondiale, 2015

²⁵ *Business & Climate Summit conclusions: towards a low-carbon society*, 2015

internationales (FMI, Banque Mondiale, OCDE et AIE...), pourrait ainsi être chargé de mener une revue annuelle des politiques carbone de l'ensemble des Etats²⁶.

Dans l'après-COP 21, se posera également la question du cadre de négociation le plus adapté à des progrès sur la question du prix du carbone : plutôt qu'une négociation à 196 Etats dans le cadre des Nations-Unies, une négociation dans le cadre du G20, dont les membres représentent plus de 80% des émissions de gaz à effet de serre mondiales, pourrait s'avérer plus adéquate et permettre d'aller plus loin dans une approche commune des outils utilisés et du niveau du signal prix du carbone.

L'absence d'accord sur un prix du carbone mondial pourrait réduire la capacité de la COP21 à avancer significativement dans la réorientation des investissements privés vers une économie durable. Néanmoins, celle-ci ne doit pas pour autant conduire à un renoncement complet sur cette partie de l'agenda climat : de nombreux autres outils de politique publique pourraient être actionnés, avec dans certains cas une efficacité potentiellement plus forte qu'un signal-prix du carbone.

c) En l'absence d'accord sur un prix du carbone, l'accord de Paris doit s'appuyer sur deux leviers essentiels : les normes et la transparence

Au-delà de la question du signal prix, la COP21 pourrait permettre d'avancer dans la définition de normes climatiques minimales. En effet, les normes restent fortement structurantes pour de nombreux secteurs industriels. Ce sont ainsi les normes plutôt qu'un signal prix qui ont imposé le pot catalytique au secteur automobile, et supprimé le plomb et le soufre de notre essence. L'adoption de normes mondiales minimales est également un moyen d'orienter efficacement et à moindre coût politique et social les investissements vers des solutions durables. Par rapport aux dispositifs visant à instaurer un prix du carbone, elles peuvent également avoir l'avantage d'être moins sujettes à des retournements politiques (on pourra citer l'exemple de la suppression du marché d'émissions de CO2 australien en 2014 par le nouveau gouvernement conservateur), ou encore à la manipulation des comptabilités d'émissions.

L'impératif climatique impose de ne négliger aucun des outils susceptibles de réorienter les investissements privés. Le précédent du protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, aujourd'hui ratifié par 196 pays (devenant ainsi le premier traité sur l'environnement à atteindre une ratification universelle), qui impose la suppression de l'utilisation des chlorofluorocarbures (CFC), gaz qui entraînaient la destruction de la couche d'ozone, montre d'ailleurs que des accords par les normes sont possibles. Cela est d'autant plus vrai quand les solutions techniques de substitution existent à un coût économique raisonnable ou équivalent, ce qui était le cas des CFC et ce qui est déjà le cas, ou pourrait l'être rapidement, pour de nombreuses solutions durables dans le domaine de l'énergie, du bâtiment ou des transports.

Il est donc crucial que la COP 21 soit l'occasion de fixer des objectifs ambitieux en matière de développement, mais surtout d'application, de normes environnementales. Dans ce domaine

²⁶ Certaines d'entre elles mènent déjà des travaux en ce sens : voir notamment le rapport de l'OCDE « *Climate Change Mitigation - Policies and Progress* », 2015
<http://www.oecd.org/environment/cc/climate-change-mitigation-9789264238787-en.htm>

également, les différences de situation entre Etats rendent sans doute illusoire à court terme l'adoption de normes communes identiques. La définition de principes clés, et l'établissement des structures nécessaires à leur déclinaison pratique, serait cependant un premier pas nécessaire pour, d'une part, inciter tous les Etats à une amélioration continue de leurs normes²⁷ et, d'autre part, lutter contre la tentation du dumping environnemental (c'est-à-dire le maintien par un Etat de normes environnementales peu exigeantes pour réduire le coût des biens produits sur son territoire).

La contrepartie de la lutte contre le *dumping* environnemental est la facilitation de l'accès aux technologies propres pour les pays émergents et en voie de développement : si le principe a lui aussi été entériné lors de l'accord de Copenhague, sa déclinaison en pratique butte sur les désaccords entre pays du Nord et du Sud. Ainsi, seuls 15 à 30% des échanges de technologie bas carbone s'effectuent des pays du Nord vers les pays du Sud²⁸. Quelques pistes pourraient cependant être explorées : on pourrait ainsi imaginer que les aides publiques à la recherche et à l'innovation accordées aux entreprises par les pays développés, lorsqu'elles concernent des technologies propres, puissent être comptabilisées pour l'atteinte de l'engagement de 100 milliards de financements par an dirigés du Nord au Sud, dès lors qu'elles sont adossées à un dispositif de transfert de technologie vers les pays du Sud. Dans cette perspective, pourraient être prises en compte toutes les technologies qui donnent lieu à une licence Open Source et sont adoptées par un pays en développement dans le cadre de sa stratégie climat. Sur ces thèmes, l'implication et la collaboration des acteurs non-étatiques à travers, par exemple, l'approfondissement d'un cadre comme l'Agenda des solutions sera primordiale.

Les négociateurs de l'accord de Paris ont également la responsabilité d'éviter de se laisser enfermer dans une logique de tout ou rien autour du prix du carbone. Le secteur privé ne doit pas se servir de l'absence d'accord sur un prix du carbone mondial à Paris comme prétexte pour reporter sur la sphère politique la responsabilité de l'absence de solutions crédibles à l'enjeu climatique. En effet, l'absence de prix du carbone mondial n'oblige pas à renoncer à tout signal prix. Ainsi, les garanties publiques qui réduisent les coûts de financements ou assurent la rentabilité des investissements climat sont un levier efficace pour orienter les investissements privés.

L'implication du secteur privé dans la lutte contre le changement climatique est en soi une excellente chose puisque ce seront les décisions des entreprises mais aussi des consommateurs qui permettront d'inscrire la planète dans une trajectoire soutenable d'émissions de gaz à effet de serre. Cependant, la valorisation de la contribution du secteur privé à la lutte contre le changement climatique n'a de sens que si elle s'accompagne d'une rupture effective, même limitée, par rapport au simple « *business as usual* ». La promotion d'approches durables par une partie du secteur privé doit être valorisée. Mais, à elle seule, elle n'est pas de nature à détourner le secteur privé des activités qui ne sont pas soutenables sur le plan climatique (investissements dans les énergies fossiles, déforestation, accroissement non soutenable du trafic aérien mondial).

²⁷ A titre d'exemple, des normes fixant des parts d'énergies renouvelables dans les mix énergétique, adaptées à la situation de chaque pays, pourraient être adossées aux CNDC, donnant ainsi de la visibilité aux porteurs de projets et permettant d'accélérer la baisse des coûts.

²⁸ Intensifier et réorienter les transferts de technologies bas carbone, France Stratégie, 2013.

A défaut de mesures phares sur le prix du carbone à Paris, la mobilisation citoyenne apparaît de plus en plus comme un levier de réorientation du secteur privé. Le développement de l'investissement socialement responsable ou les mobilisations citoyennes appelant au désinvestissement des énergies fossiles sont un signal très positif de la prise de conscience dans l'opinion publique du lien entre finance et lutte contre le changement climatique.

Une simple logique de « *name and shame* »²⁹ serait insuffisante pour réorienter les financements privés ; cependant, lorsqu'elle s'inscrit dans un cadre plus large, elle vient s'ajouter à la nouvelle grille d'analyse des risques qu'il faut désormais développer. Il convient ici de distinguer le risque climatique (les risques financiers induits par les effets du changement climatique, par exemple les conséquences d'une catastrophe naturelle), et le risque carbone, c'est-à-dire le risque financier associé à la détention d'actifs fortement émetteurs de carbone. Ce dernier sera de plus en plus un risque économique et réglementaire (lié à l'introduction de signaux prix du carbone et de normes par les pouvoirs publics) pour les acteurs économiques, mais aussi un risque de réputation vis-à-vis de leurs clients, actionnaires et des autres parties prenantes. Certains en tirent des conséquences dès aujourd'hui : le Parlement norvégien a ainsi voté le 5 juin 2015 pour que le fonds souverain norvégien cède ses participations dans les entreprises dont l'activité est principalement liée au charbon, soit un montant de cessions estimé à 8 milliards de dollars.

Une prise de conscience seule ne suffira sans doute pas : les pouvoirs publics doivent l'accompagner par le développement et l'adaptation de réglementations prudentielles bancaires et assurantielles, ainsi qu'en contribuant à l'évolution des modèles macro-économiques, pour qu'ils prennent en compte les risques carbone et climat. La France s'est fortement investie sur cette question, en particulier en saisissant le Conseil de stabilité financière (regroupant notamment les banques centrales et ministères des finances du G20) en avril 2015. Celui s'est engagé lors de sa réunion de septembre 2015 à étudier des régulations financières pour accélérer la prise en compte du risque climat. Cette réunion a été suivie par une déclaration remarquable du Gouverneur de la Banque d'Angleterre³⁰ qui souhaite élargir le rôle de son institution dans la stabilité financière pour y intégrer les différents enjeux liés au changement climatique. La France doit continuer à soutenir cette démarche pour que les acteurs financiers soient incités à investir dans des actifs résilients vis-à-vis du changement climatique et, par conséquent, susceptibles de favoriser également la stabilité financière³¹. A court terme, un travail doit être mené pour inventer une régulation adaptée des obligations vertes (« *green bonds* ») qui favorisent l'investissement dans des infrastructures bas carbone. A plus long-terme, il faut s'interroger sur les mandats des banques centrales et sur la manière dont ceux-ci devront intégrer les objectifs de durabilité³².

²⁹ Désigner pour blâmer (sanction d'image)

³⁰ « Breaking the tragedy of the horizon - climate change and financial stability », discours de Mark Carney <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/speeches/2015/844.aspx>

³¹ On pourra également sur ce thème se reporter au rapport Canfin-Grandjean *Mobiliser les financements pour le climat : une feuille de route pour financer une économie décarbonée*, Rapport de la Commission Pascal Canfin-Alain Grandjean, 2015.

³² Voir notamment quelques propositions en la matière sur le site de France Stratégie : <http://www.strategie.gouv.fr/financement-transition-bas-carbone>

Au-delà de l'accord de Paris, les acteurs de la régulation financière, et en premier lieu les banques centrales, doivent être saisis pour adopter les règles qui accéléreront la réorientation des financements vers les besoins d'une économie bas carbone et résiliente aux changements climatiques.

La transparence jouera dans tous les cas un rôle clé : il est primordial de permettre aux investisseurs, aux consommateurs et aux citoyens d'accéder aux informations sur les émissions de CO2 générées par l'activité des acteurs économiques et institutionnels. La transparence doit également constituer un rempart contre la tentation du « greenwashing ». Il est donc crucial que l'accord de Paris entérine, à l'échelle mondiale, les principes de développement de règles ambitieuses en matière de transparence des émissions de CO2, qui devraient s'appliquer à un large spectre d'acteurs économiques, financiers³³ et institutionnels.

Celles-ci pourraient ainsi reposer sur le développement d'un standard international en matière de bilan des émissions de gaz à effet de serre³⁴, qui pourrait s'appuyer sur des règles déjà développées volontairement, à l'exemple du *Greenhouse Gas Protocol* (GHG Protocol), fruit de la collaboration entre ONGs et entreprises à l'initiative du *World Resources Institute* (WRI) et du *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD).

L'adoption de ce standard serait ensuite rendue obligatoire pour les plus grandes entreprises, et devrait également s'accompagner d'un plan d'action visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre engendrées par leurs activités³⁵.

Au sein même des entreprises, l'engagement des salariés est à la fois un facteur d'entraînement et une condition de réussite : les salariés peuvent ainsi inciter leurs entreprises à s'engager à réduire leurs émissions, vérifier la mise en œuvre de leurs engagements, mais il est également indispensable d'investir dans les actions de sensibilisation et la formation pour faire évoluer les pratiques.

d) L'accord de Paris ne sera qu'un premier pas, un cadre, pour de nécessaires efforts plus ambitieux

Le fait que le futur accord de Paris s'appuie sur des objectifs par pays volontaires plutôt que légalement contraignants renforce d'autant la nécessité de parvenir à un accord global sur la manière dont les progrès effectifs seront mesurés et évalués, et dont les objectifs seront révisés dans le temps.

La question de la mesure, de la notification et de la vérification (MNV)³⁶ n'est à cet égard pas exempte de difficultés : conjuguer précision (disposer de la comptabilité carbone la plus précise possible), crédibilité (s'assurer que l'évaluation ne soit pas biaisée) et efficacité (faire en sorte que les

³³ En France, la loi relative à la transition énergétique adoptée le 17 août 2015 (article 173) prévoit des obligations d'information et de transparence en la matière pour les acteurs financiers, et constitue à ce titre une avancée.

³⁴ Le bilan pourrait même être étendu progressivement à l'utilisation de l'ensemble des ressources naturelles : eau, sols...

³⁵ En France, le « bilan carbone » est obligatoire pour les entreprises employant plus de 500 salariés (en métropole). Il doit non seulement permettre d'identifier les postes générant le plus de CO2, mais également s'accompagner d'un plan d'action visant à limiter l'impact des activités de l'entreprise sur l'environnement

³⁶ En anglais, *Measurement, Reporting and Verification* (MRV)

coûts de l'évaluation soient proportionnés par rapport aux émissions considérées) n'est en effet pas une tâche aisée. Afin de pouvoir vérifier l'atteinte par les Etats de leurs objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il est cependant crucial que soit publié annuellement un rapport détaillant les émissions des pays par pays et leur évolution d'année en année.

Pour assurer la crédibilité de cet indispensable processus de suivi et de vérification et permettre la confiance entre les différents Etats, il est nécessaire que l'accord de Paris en confie la responsabilité à une institution qui dispose d'une indépendance suffisante vis-à-vis des Etats. Ce rôle devrait être dévolu au Secrétariat de la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, à condition que celui-ci dispose des ressources nécessaires à son indépendance, et d'une pleine autonomie dans la gestion de celles-ci.

Le Secrétariat devra continuer à développer des méthodologies³⁷ qui tiennent compte des ressources financières de chaque pays, et de leurs émissions de gaz à effet de serre comparées au volume total des émissions planétaires. Il devra aussi favoriser le développement des compétences des administrations nationales concernées.

Au-delà des administrations étatiques, il est en outre primordial que d'autres acteurs contribuent au développement des méthodologies de MNV sous l'égide du Secrétariat, et s'en emparent dans le cadre de leurs propres activités, qu'ils s'agissent d'autres institutions multilatérales (Fonds Monétaire International, banques de développement...) ou encore des représentants des entreprises et des collectivités locales, afin de faciliter la mesure de leurs propres émissions.

L'absence d'objectifs contraignants initiaux impose également de définir les modalités d'un processus itératif et dynamique. Les objectifs nationaux inscrits dans les contributions publiées avant la COP 21 ne seront en effet pas suffisants pour limiter le réchauffement climatique à 2°C. L'accord de Paris devrait à cet égard contenir une clause de révision des contributions nationales tous les 5 ans, toute nouvelle contribution devant nécessairement se montrer plus ambitieuse que la précédente.

Les contributions nationales (et l'impact mondial de leur agglomération) devront être intégrées à des exercices prospectifs et des comparaisons de scénarios de moyen et long-terme, afin d'éclairer le débat public au moment de leurs révisions, et d'identifier leur positionnement par rapport à différentes trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette tâche pourrait être confiée au Secrétariat de la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, qui veillerait à ouvrir ces exercices prospectifs à une large participation afin d'en assurer la transparence et d'éviter leur politisation. Le Secrétariat pourra ainsi s'appuyer non seulement sur les travaux et rapports du Groupement International d'Experts sur le Climat (GIEC), mais également sur les travaux des experts et associations issues de la société civile³⁸.

³⁷ Le Secrétariat pourra notamment s'appuyer sur l'expérience méthodologique acquise dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre précité qui avait été instauré par le protocole de Kyoto.

³⁸ On pourrait citer l'exemple du consortium de recherche européen *Climate Action Tracker* <http://climateactiontracker.org/global>

CONCLUSION

A moins d'un mois du début de la COP 21, et malgré les nombreuses séances de négociation qui l'ont précédée, les zones d'ombre, les points de divergences et les sujets insuffisamment développés sont encore nombreux. Le succès n'est pas garanti. Si la COP devait se conclure sur un accord, et un accord posant un cadre suffisamment ambitieux, clair et pérenne, ce serait cependant indéniablement un pas en avant important et nécessaire pour le climat, ainsi qu'une réussite pour la diplomatie française. Cela ne devrait cependant pas faire oublier que le défi climatique sera encore loin d'être résolu, et que le succès de la COP 21 s'appréciera sur le long-terme, à mesure que les Etats parties à l'accord de Paris rehausseront leurs ambitions en matière de lutte contre le changement climatique, et que les outils éventuellement mis en place par l'accord catalyseront l'implication des acteurs non-étatiques.

Poursuivre la mobilisation de l'opinion publique devra être un objectif crucial pour les acteurs politiques et associatifs à l'issue de la COP 21 : si l'accent mis sur l'échéance de la COP 21, et la médiatisation qui en a découlé, a sans nul doute permis des progrès en matière de prise de conscience des questions climatiques, le véritable défi sera de maintenir et d'accroître la mobilisation dans la durée, alors même que le processus de négociations lui-même est peu compréhensible pour les citoyens³⁹.

En cas d'accord à l'issue de la conférence, les pouvoirs publics français pourront se féliciter d'une diplomatie pragmatique qui aura sauvé le processus de négociations onusiennes et fait avancer la cause du climat. Mais la COP 21 ne sera que la première ligne d'un nouveau chapitre de la lutte contre le changement climatique.

³⁹ Selon des sondages réalisés par Odoxa pour les Presses Universitaires de France du 7 au 11 septembre 2015, 52 % des Français (et 67% des jeunes de 15 à 30 ans) déclaraient ne pas savoir ce qu'était la COP 21. <http://www.odoxa.fr/wp-content/uploads/2015/09/Odoxa-pour-PUF-Les-15-30-ans-et-le-r%C3%A9chauffement-climatique-002.pdf>