

# Pour une stratégie climatique audacieuse

## Des propositions pour agir sans attendre

---

Par **François Berthélemy**, expert énergie  
**Antoine Guillou**, coordonnateur du pôle énergie et climat de Terra Nova

Le 7 novembre 2016

---

*La COP 21 et l'Accord de Paris ont marqué en 2015 l'émergence d'un nouvel espoir : celui d'une action mondiale en faveur de la lutte contre le changement climatique. En tant que pays organisateur, la France a joué un rôle facilitateur unanimement salué. Le chemin vers la mise en œuvre de l'accord de Paris reste cependant jonché d'obstacles et de difficultés.*

*Le rôle de l'Union européenne et, en son sein, de la France, sera crucial dans les prochaines années et décennies pour transformer en actes les promesses faites à Paris, à la fois pour montrer l'exemple d'une transition vers une économie bas-carbone réussie, mais aussi en jouant de sa place sur la scène mondiale pour faire émerger une coalition d'Etats désireux de rehausser leurs ambitions, entraînant les autres pays à leur suite.*

*Pour nous européens, l'enjeu de la réduction des émissions de CO2 associées à une formidable opportunité économique : opportunité en termes d'activité et d'emploi dans les secteurs de la transition énergétique, opportunité de rééquilibrage de la balance commerciale de l'Union et d'accroissement de notre sécurité énergétique, et enfin opportunité de régulation de la mondialisation et de lutte contre le dumping environnemental.*

*Le succès de la COP 21 ne doit pas avoir pour résultat paradoxal d'éclipser les enjeux climatiques de l'élection présidentielle à venir. Il faudra au contraire lutter contre leur instrumentalisation à des fins populistes, et exiger des candidats qu'ils développent leur vision pour faire face à l'un des plus grands enjeux du 21ème siècle.*

*La lutte contre le changement climatique est une course contre le temps, et chaque quinquennat compte. Terra Nova publie ses propositions pour agir sans attendre, et invite chacun des candidats à l'élection présidentielle à faire de même.*

*Les neuf propositions de Terra Nova :*



1. *Promouvoir la diffusion des systèmes de tarification du carbone à l'échelle mondiale, sans viser nécessairement l'alignement des niveaux de taxation à court-terme.*
2. *Mettre fin aux subventions aux énergies fossiles en Europe dans un contexte de prix bas du pétrole, et en faire un axe clé de la position européenne dans les négociations mondiales.*
3. *Introduire dans l'EU ETS une possibilité de modulation rapide de l'offre de quotas mis aux enchères, permettant de réagir aux facteurs exogènes entraînant une baisse de la demande de quotas.*
4. *Réformer la gouvernance de la politique climatique européenne, en définissant des objectifs de baisse d'émissions par secteur fondés sur une vision européenne de l'économie bas-carbone.*
5. *Intensifier l'engagement de la France et de l'Union Européenne pour obtenir une réforme des normes comptables IFRS permettant une bonne prise en compte de l'exposition aux risques posés par le changement climatique.*
6. *Créer un cadre institutionnel permettant d'orienter les flux d'investissement vers les projets bas-carbone.*
7. *Mettre en place des aides spécifiques pour l'innovation bas-carbone dans les entreprises.*
8. *Engager les travaux au sein des instances de normalisation internationales sur la lutte contre le changement climatique, visant à introduire un système international de « certification bas-carbone » des entreprises.*
9. *Introduire en France une modulation des droits de succession sur l'immobilier en fonction de la performance énergétique des logements.*

## **1 - QUEL BILAN TIRER DE LA COP21 ?**

### **1.1 - LES TERMES DU SUCCES DE L'ACCORD DE PARIS**

**La COP21 : un succès quant au contenu et la portée de l'Accord...**

Si l'Accord de Paris, conclu à l'issue de la 21<sup>ème</sup> Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), a été reconnu de manière quasi-unanime comme un succès, c'est avant tout parce qu'il s'agit d'un accord universel, ambitieux, équitable et - dans une certaine mesure - juridiquement contraignant.

L'Accord de Paris est **universel**, puisqu'il a en été adopté par 195 parties. Les contributions nationales intentionnelles en termes d'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre ont été publiées avant la tenue de la COP21 par 187 pays couvrant 98 % des émissions mondiales, pays développés ou pays en développement.

L'objectif **ambitieux** d'une hausse des températures limitée à 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, introduit à Copenhague en 2009, est confirmé. Un effort additionnel pour limiter le réchauffement à 1,5°C est même envisagé, afin de prendre en considération les risques qui pèsent sur les pays les plus vulnérables, principalement sur le continent africain et les États insulaires, qui sont exposés à l'élévation du niveau de la mer, à l'intensification des cyclones et à l'acidification de l'océan. Pour atteindre cet objectif, les Parties à l'Accord cherchent à atteindre un « pic » dans les émissions de gaz à effet de serre (GES) le plus tôt possible, l'objectif étant la neutralité carbone - les émissions anthropiques étant compensées par l'absorption de carbone – pour la seconde moitié du 21<sup>ème</sup> siècle.

L'Accord est **équitable**, dans le sens où il reprend le principe acté en 1997 à Kyoto d'une responsabilité commune mais différenciée des différents États, en fonction de leur développement historique, de leurs capacités respectives et des contextes nationaux différents.

Enfin l'Accord peut être considéré comme **juridiquement contraignant**, dans la mesure où il oblige les parties à rendre publics leurs engagements nationaux. La contrainte ne porte pas toutefois pas sur l'atteinte des objectifs déclarés, mais sur les moyens mis en œuvre et le contrôle des trajectoires d'émissions effectivement réalisées, vérifiées grâce à des mesures de transparence qui restent à définir. Il s'agit ainsi d'une autre conception de la contrainte que celle intégrée dans le protocole de Kyoto, qui reposait sur la définition d'objectifs nationaux de réduction de GES.

La COP21 marque ainsi la réussite du changement de paradigme initié à Copenhague en 2009, qui substitue à l'approche descendante, ou « *top-down* », du protocole de Kyoto une méthode ascendante, ou « *bottom-up* ». Cette nouvelle démarche a permis à chaque pays de proposer, avec une grande latitude, une contribution nationale décrivant un plan d'action pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Et bien que le bilan mondial montre que l'effort collectif n'est pas encore suffisant pour atteindre l'objectif fixé, l'accord ne crée pas d'obligation envers certains pays en particulier. Il s'agit plutôt d'un système de facilitation, puisque le cadre est créé pour encourager les pays à améliorer leurs contributions. Les contributions devront ainsi être revues à partir de 2020, nécessairement à la hausse, dans le cadre d'une revue quinquennale des engagements. Cette revue sera intégrée à un bilan mondial ('*global stocktake*').

Cette approche matérialise également la réconciliation entre la fixation d'un cap à long-terme, cohérent avec l'échelle de temps du système climatique, et la définition d'objectifs à moyen terme, pilier nécessaire pour une action concrète pour les Parties.

L'Accord de Paris réaffirme la volonté de se doter des **moyens financiers** nécessaires pour atteindre l'objectif ambitieux. Il prône l'alignement des flux financiers avec objectif de rester sous le seuil des 2°C (l'atténuation) et la résilience des pays face au changement climatique (l'adaptation). Même s'il est convenu que les efforts seront réalisés principalement au niveau national, il a été rappelé que la solidarité interétatique demeure essentielle. Dans la continuité de Copenhague (2009) et de Cancun (2010), les pays développés ont confirmé leur engagement de mobiliser 100 milliards de dollars par an de flux financiers d'ici 2020 pour aider les pays en

développement à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre et à faire face au dérèglement climatique.

Enfin la COP21 marque le renforcement de la **mobilisation des acteurs non-étatiques** au travers de l'Agenda des solutions. De nombreuses initiatives ont été lancées dans le cadre du plan d'action Lima-Paris, dont le bilan fait apparaître une mobilisation massive des acteurs non-étatiques en coopération avec les États. La décision adoptée en même temps que l'Accord de Paris prévoit la poursuite du Plan d'action Lima-Paris pour continuer à mobiliser entreprises, collectivités et organisations non gouvernementales.

*... qui a été rendu possible grâce à une méthode efficace.*

La présidence française a assuré la préparation et la gestion de la conférence de manière remarquable, en communiquant largement sur l'événement. La mobilisation des États en amont de la COP21 a ainsi été rendue possible, avec comme geste fort la signature d'un accord préalable entre les États-Unis et la Chine, et les chefs d'États et de gouvernements ont démontré leur mobilisation en étant présents en nombre à l'ouverture de la conférence. Pendant celle-ci, la présidence française est parvenue à maintenir la confiance de l'ensemble des parties grâce à un processus d'écoute permanente et d'itérations successives du texte.

## 1.2 - LES LIMITES DE L'ACCORD

*Des contributions nationales insuffisantes par rapport à la cible des 2°C*

L'Accord ne fixe aucun chiffre absolu pour l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La déclaration d'objectifs chiffrés a été laissée à l'initiative des parties. Aujourd'hui ces engagements conduiraient en cumulé à un accroissement de température de **3°C**, excédant largement l'objectif de 2°C établi dans l'accord. Compte tenu de l'inertie du système climatique, il est nécessaire que les pays opèrent une révision à la hausse de leurs contributions au plus vite.

*L'Accord ne traite pas la question du prix du carbone, même si la Décision l'évoque de manière détournée*

L'Accord ne contient pas de référence à la taxation du carbone, le sujet étant trop clivant pour générer le consensus requis dans le cadre des Nations Unies. Le prix du carbone est seulement mentionné dans la Décision qui accompagne l'Accord<sup>1</sup>, dans une section ne s'appliquant pas aux Parties et avec une **formulation floue**, puisque l'alinéa 137 dispose "*combien il importe de fournir des incitations aux activités de réduction des émissions, s'agissant notamment d'outils tels que les politiques nationales et la tarification du carbone.*"

---

<sup>1</sup> La Décision visant à donner effet à l'accord précise le contenu de l'Accord ; elle n'a pas le même caractère juridiquement contraignant.

*Transferts financiers Nord-Sud : l'objectif chiffré de 100 milliards de dollars figure dans la Décision accompagnant l'Accord, sans qu'une méthode pour en définir le contenu fasse consensus*

La Décision - et non l'Accord - mentionne l'objectif de mobilisation de 100 milliards de dollars par an de flux financiers en provenance des pays développés. La **méthode** commune pour définir et comptabiliser ces flux financiers reste par ailleurs à définir. L'épineuse question de la répartition des financements entre atténuation et adaptation reste à trancher.

*Adaptation : absence d'une définition claire et admise par tous ainsi que d'un cadre d'action opérationnel*

L'Accord affirme la nécessité de « renforcer la capacité d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques » en travaillant à la résilience et au développement bas-carbone des pays les plus affectés par les conséquences des dérèglements climatiques. Cependant, les multiples facettes des enjeux liés à l'adaptation se traduisent par une absence de **définition** communément admise et de **méthodes** de mesure, notification et vérification, et les modalités de déclinaison opérationnelle doivent encore être développées. Un Comité Adaptation a été mandaté à cet effet.

## **2 - LES RISQUES ET LES ENJEUX ASSOCIES A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD**

S'il est nécessaire de saluer le succès diplomatique que constitue la signature de l'Accord de Paris, il convient malgré tout de rester lucide : sa mise en œuvre et l'atteinte effective de l'objectif de long-terme seront en effet conditionnées à la levée de risques de natures diverses, qui portent notamment sur la traduction des engagements pris en mesures concrètes, sur le niveau d'ambition général et sur le maintien dans la durée de la mobilisation.

### **2.1 - LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES PARTIES DOIVENT ETRE TRADUITS EN ACTIONS CONCRETES**

Le risque principal relatif au succès de l'Accord de Paris porte sur la mise en œuvre effective des engagements pris par ses signataires. Après la cérémonie de signature de l'accord, qui a réuni 175 pays le 22 avril à New-York, le processus de ratification peut lui aussi être vu comme un succès. L'entrée en vigueur de l'Accord était conditionnée à sa ratification par 55 pays, représentant plus de 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. La Chine et les Etats-Unis ont ratifié l'accord simultanément le 3 septembre 2016, bientôt suivis par l'Inde le 2 octobre 2016 et, *in extremis*, par l'Union Européenne le 5 octobre 2016 : la ratification de cette dernière a ainsi permis de dépasser le double seuil nécessaire à l'entrée en vigueur de l'Accord 30 jours plus tard, le 4 novembre 2016. Notons que les Etats européens ont pour cela décidé



d'une modification du processus habituel de ratification des traités par l'Union<sup>2</sup> : cet engagement politique volontariste a permis d'éviter que l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris ne se fasse sans l'Union Européenne, et ne nuise à son image internationale sur les enjeux climatiques.

\*\*\*

L'étape de ratification passée, reste encore à ce que l'Accord de Paris soit mis en œuvre, c'est-à-dire que les contributions soumises par chaque Partie et les objectifs qu'ils se sont fixés soient traduits en politiques publiques. Cette étape sera le véritable test de la capacité des parties prenantes à la CCNUCC à tenir leurs engagements et à dépasser les postures attentistes souvent constatées, typiques du problème du « passager clandestin »<sup>3</sup>.

Au-delà de la question du caractère juridiquement contraignant de l'accord, qui doit être regardée avec précaution<sup>4</sup>, c'est bien la **volonté politique** qui sera le principal facteur de succès, l'Accord de Paris reposant principalement sur le dialogue et la collaboration volontaire des Parties.

Dans ce contexte, un mécanisme de transparence robuste et efficace, reposant sur la mesure, la notification et la vérification (MNV) des engagements, sera indispensable pour garantir la confiance entre les parties et s'assurer du respect de la trajectoire annoncée. Il sera particulièrement nécessaire pour éviter un potentiel effet de contagion dans le cas où certains acteurs de taille ne mettraient pas en œuvre leur contribution.

La volonté politique, si elle est absolument nécessaire, ne sera pas suffisante, dès lors qu'elle remettra en cause les intérêts de certains groupes d'acteurs. Ce risque est notamment marqué aux États-Unis, où le plan Obama, qui repose sur une mesure fédérale<sup>5</sup> afin de contourner le blocage attendu du Congrès, fait face à une opposition menée par plusieurs États américains ainsi que des groupes industriels et des syndicats, dont l'issue judiciaire est encore incertaine. Le dialogue et la pédagogie seront indispensables pour expliquer les politiques engagées et tracer des perspectives.

## 2.2 - LE NIVEAU D'AMBITION GENERAL DOIT PERMETTRE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS FIXES

Quand bien même les risques mentionnés ci-dessus seraient levés, et l'ensemble des mesures permettant l'atteinte des contributions effectivement mises en œuvre, il existe un risque significatif qu'elles ne soient tout simplement pas suffisantes au regard de l'enjeu. En effet, le cumul des contributions soumises en amont de la COP21 (INDC<sup>6</sup>) conduirait à une élévation de

---

<sup>2</sup> En autorisant le dépôt des instruments de ratification de l'Union avant que les procédures ne soient terminées dans chacun des Etats Membres. Notons que seuls les 7 Etats Membres de l'Union, dont l'Allemagne et la France, qui avaient déjà terminé leur procédure nationale de ratification ont été comptabilisés pour l'atteinte du double seuil.

<sup>3</sup> Pour la protection du système climatique, chaque partie individuellement a intérêt à minimiser son investissement et à profiter de ceux consentis par les autres parties.

<sup>4</sup> On rappellera pour mémoire l'exemple du Canada sorti unilatéralement du protocole de Kyoto en 2012.

<sup>5</sup> Clean Power Plan, devant être mis en œuvre par une agence fédérale (Environmental Protection Agency)

<sup>6</sup> *Intended nationally determined contribution*

la température mondiale de l'ordre de 3°C, bien supérieure à l'objectif de 2°C acté par les Parties. Il existe au surplus un risque de révision à la baisse, par certaines Parties, de leur contribution définitive par rapport à leur INDC. En effet, les pays qui ont conditionné leur engagement à celui des pays du Nord en matière de financement pourraient réviser leur ambition en l'absence d'avancées concrètes sur ce volet.

Ce constat, corollaire de la mise en place d'une approche *bottom-up*, introduit une complexité supplémentaire dans la mise en œuvre de l'accord de Paris, dans la mesure où il implique d'**envisager dès maintenant le rehaussement de l'ambition générale**, avant même que les engagements déjà pris aient été traduits en actes.

### **2.3 - LA MOBILISATION DOIT PERDURER AU-DELA DU TEMPS FORT MEDIATIQUE**

Le succès de l'Accord de Paris, dont la signature a en partie reposé sur une forte mobilisation politique, mais aussi médiatique et de la part des organisations non-gouvernementales (ONG), sera également conditionné au maintien d'un **haut niveau de mobilisation** des différentes parties prenantes, laquelle ne doit pas être considérée comme acquise.

Les responsables politiques ont en effet, pour une large part, pris conscience récemment de l'importance cruciale de l'action contre le changement climatique – souvent perçue comme un frein à la croissance économique – en partie grâce au poids pris par ce thème dans l'opinion publique à l'occasion de la COP21. Il existe dès lors un risque non-nul d'abandon de ce thème aussi soudain que ne l'a été la conversion, dès lors qu'il n'existe plus d'enjeu électoral de court-terme associé à ce sujet. Le maintien de la mobilisation des citoyens et de la société civile au sens large sera à cet égard indispensable.

Les acteurs économiques traditionnellement opposés à l'introduction de contraintes climatiques, et notamment de l'introduction d'un prix du CO<sub>2</sub>, ont également entamé une conversion sur ce sujet<sup>7</sup>. Il reste encore à assurer leur engagement – nécessaire pour conduire la transition vers une société bas-carbone – au-delà des postures courantes consistant à ériger la mise en place d'un système mondial et unifié de tarification du carbone comme prérequis au changement (ces postures pouvant en outre être associées à un lobbying intense contre la mise en place d'une taxation domestique).

\*\*\*

Les études du GIEC nous enseignent que la baisse des émissions anthropiques de gaz à effet de serre doit être engagée le plus tôt possible, le coût de l'inaction augmentant chaque jour. Plus la nécessaire transformation de nos économies sera tardive et plus elle sera subie et coûteuse.

Cette **urgence** est d'autant plus prégnante dans le contexte de l'après COP21, au vu des risques associés à la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Il est indispensable d'**enclencher une**

---

<sup>7</sup> Cf pour illustration l'exemple du Business Dialogue

**dynamique positive** dans le sillage de l'Accord, sans attendre 2020 et la soumission de nouvelles contributions par les Etats. Terra Nova met en avant plusieurs propositions d'actions à engager dès aujourd'hui.

### **3 - LES MESURES A METTRE EN ŒUVRE SANS ATTENDRE**

#### **3.1 - TARIFICATION DU CARBONE : POUR UNE FEUILLE DE ROUTE AMBITIEUSE ET PRAGMATIQUE**

##### *Promouvoir le principe de tarification du CO<sub>2</sub>*

Le principe de **tarification du carbone** consiste à mettre un prix sur les émissions de CO<sub>2</sub><sup>8</sup>. Il fait consensus parmi la communauté des économistes comme étant le moyen le plus efficace d'induire les transformations de nos économies nécessaires pour lutter contre le changement climatique. En donnant une valeur à une externalité environnementale, on permet sa prise en compte dans les décisions économiques tout en laissant aux acteurs un certain degré de liberté quant aux meilleurs choix technologiques qui permettent sa minimisation.

Les débats visant à déterminer la ou les meilleures manières de mettre en œuvre opérationnellement un prix du carbone restent cependant vifs. Il existe à l'heure actuelle dans le monde une quarantaine de systèmes de tarification du carbone, répartis environ à parts égales entre systèmes de quotas et systèmes de taxe. Le marché de quotas européens, l'EU ETS<sup>9</sup>, qui couvre 4 % des émissions mondiales de GES, représente le plus grand système de tarification à l'échelle mondiale. Le système de quotas national prévu par la Chine d'ici 2017 devrait couvrir deux milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>.

La question de la tarification du carbone ne se limite cependant pas nécessairement à ces mécanismes, qui en constituent certes la face la plus visible. On a en réalité coexistence de plusieurs notions :

- Taxation **nominale** du CO<sub>2</sub>, qui correspond à une taxe carbone ou à un système de quotas ;
- Taxation **réelle** du CO<sub>2</sub>, à travers la taxation générale des énergies fossiles ramenée en équivalent CO<sub>2</sub> ;
- Taxation **implicite** du carbone, par exemple celle induite par les politiques de soutien des énergies renouvelables ou les politiques fiscales en faveur du développement de l'efficacité énergétique, que l'on peut traduire en termes de valeur de la tonne de CO<sub>2</sub> évitée.

Pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique, il est nécessaire qu'une part significative des émissions mondiales soient couvertes par un mécanisme de tarification. La promotion de ces systèmes au travers d'une coalition de pays, telle que la '*Carbon pricing*

---

<sup>8</sup> De manière générale, à toutes les émissions anthropiques de GES, au prorata de leur potentiel de réchauffement.

<sup>9</sup> *Emission Trading Scheme* – Système communautaire d'échanges de quotas d'émissions (SCEQE).



*leadership coalition*' initiée par la Banque Mondiale et le FMI, est indispensable. La généralisation de tels mécanismes de tarification présentera au surplus l'avantage de réduire le désavantage compétitif subi par les pays les plus volontaristes.

**La pédagogie sur les bénéfices immédiats des systèmes de tarification du CO<sub>2</sub> doit être faite pour faciliter leur généralisation.** En particulier, la question du fléchage des revenus tirés de la taxation du carbone et de leur contribution au financement d'autres politiques publiques (ou à la réduction de certains impôts ou charges) est un facteur clé d'acceptabilité et joue un rôle crucial dans la mise en place d'un tel système<sup>10</sup>. La possibilité d'une allocation juste et équitable des efforts, permettant la compatibilité de la lutte contre le changement climatique avec d'autres politiques à visée industrielle ou sociale, doit également être mise en avant.

Pour autant, la définition d'un prix du carbone unique au niveau mondial est illusoire aujourd'hui, du fait des disparités des situations économiques des États et des progrès hétérogènes sur la tarification du carbone. La coexistence de systèmes régionaux paraît plus réaliste. À terme, la question de la convergence des prix se pose bien, au travers par exemple de la connexion de marchés régionaux.

→ **Proposition n°1 : promouvoir la diffusion des systèmes de tarification du carbone à l'échelle mondiale, sans viser nécessairement l'alignement des niveaux de taxation à court-terme.**

### ***Éliminer les subventions aux énergies fossiles***

Le débat sur la mise en place d'une tarification du carbone ne doit pas faire oublier que **les énergies fossiles continuent à bénéficier de subventions massives** dans certaines régions du monde. Un travail de recensement des mesures de soutien à la production et à la consommation de ressources fossiles a été mené par l'OCDE, sur le périmètre des pays membres et des BRIICS<sup>11</sup>. Il conduit à évaluer le soutien total à la production et à la consommation de l'ordre de 160 - 200 milliards de dollars/an sur la période 2010-2014, dont une vaste majorité concerne des subventions à la consommation de produits pétroliers.

Ces subventions peuvent prendre différentes formes – soutien direct, exonérations fiscales partielles ou totales. Elles visent différents types de bénéficiaires, avec en sous-jacent des préoccupations diverses en termes de politiques publiques : objectif social dans le cas de subventions visant certains groupes de consommateurs (par exemple dans les territoires insulaires), objectif économique pour celles bénéficiant à des secteurs d'activité spécifiques (agriculture, pêche, etc.), ou objectif de promotion de certaines technologies (ex : diesel).

Les fondements de ces politiques peuvent être tout à fait légitimes. Ils ne doivent toutefois pas masquer le fait qu'elles promeuvent, par nature, un **usage inefficace des ressources fossiles**,

---

<sup>10</sup> La Banque mondiale évalue à 26 Md\$ les revenus tirés de la taxation du CO<sub>2</sub> en 2015.

<sup>11</sup> Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine & Afrique du Sud.

à rebours de l'objectif de sobriété auquel tout le monde doit concourir. Elles ont ainsi un effet exactement contraire à celui recherché par la tarification du carbone, et annulent par leur existence même une partie des bénéfices associés à la mise en place de celle-ci. Le contexte actuel qui voit des prix du pétrole historiquement bas constitue une opportunité à saisir pour supprimer ces subventions, et utiliser les marges de manœuvre budgétaire ainsi dégagées pour mener d'autres politiques publiques, qui pourront toujours soutenir certains territoires ou secteurs, tout en étant compatibles avec l'objectif climatique.

→ **Proposition n°2 : Mettre fin aux subventions aux énergies fossiles en Europe dans un contexte de prix bas du pétrole, et en faire un axe clé de la position européenne dans les négociations mondiales.**

### ***Mener la nécessaire réforme de l'EU ETS***

Le constat partagé concernant le fonctionnement du système d'échanges de quotas européen est celui d'une défaillance, dont le symptôme principal est le niveau de prix du marché de quotas, jugé insuffisant pour envoyer des signaux économiques aux acteurs. Une réforme de l'EU ETS apparaît dès lors comme une étape indispensable pour restaurer sa crédibilité : un diagnostic précis et une vision claire quant aux objectifs poursuivis sont cruciaux pour lui donner un second souffle.

Pour cela, il n'est pas inutile de rappeler que l'EU ETS est, par construction, un **mécanisme de marché**, et que partant de là, **le niveau des prix des quotas observés est le résultat d'un équilibre entre offre et demande** de quotas. S'agissant d'un mécanisme fondé sur les quantités, son objectif est la baisse des émissions, définie par la trajectoire fixée, et non pas le niveau de prix du CO<sub>2</sub> résultant des enchères. Celui-ci – de l'ordre de quelques euros/t<sub>CO2</sub> – est la traduction d'un contexte particulier, avec la conjonction d'une **demande significativement inférieure** aux anticipations initiales, en raison (i) de la crise économique qui a ralenti l'activité industrielle et (ii) du succès des autres politiques environnementales de l'Union européenne (UE) et de ses États Membres, visant notamment le développement des énergies renouvelables (ENR) et de l'efficacité énergétique, qui ont contribué à diminuer les émissions de GES, et (iii) d'une **offre très rigide**, parce qu'elle est l'aboutissement d'un très long processus de négociation.

**Le faible niveau de prix actuel de l'EU ETS ne doit donc pas nécessairement être considéré comme un échec, mais plutôt comme une opportunité. Il révèle l'existence d'un potentiel de réductions d'émissions additionnelles réalisables à relativement faible coût : en d'autres termes, il serait possible de diminuer les quantités de quotas disponibles sans entraîner de coûts insoutenables pour les secteurs obligés.**

Pour mémoire, l'UE avait envisagé la mise en place d'une taxe carbone dans les années 1990 avant de renoncer, faute de consensus politique sur un sujet relevant des règles s'appliquant en matière de fiscalité, et nécessitant ainsi une décision à l'unanimité des États membres. Ce choix ayant été fait, et les conditions politiques d'un revirement semblant improbables, il est préférable

de respecter les caractéristiques intrinsèques du mécanisme mis en place pour garantir son efficacité. Cela implique d'agir avant tout sur les quantités, et **donc** l'offre de quotas, plutôt que de vouloir réguler le niveau de prix résultant des enchères<sup>12</sup>.

Cela passe par un rééquilibrage du volume de quotas alloués aux prochaines enchères, mais surtout, au regard du constat dressé précédemment, par une réforme plus significative permettant de moduler l'offre de manière dynamique, en tenant compte des événements exogènes tels qu'une crise économique. Une telle mesure devra être mise en œuvre par une institution européenne, par exemple la Commission, disposant d'un mandat clair. Cela demande donc d'aller bien au-delà de la nouvelle « réserve de stabilité » qui permettra seulement, à partir de 2019, de mettre un certain nombre de quotas de côté si les surplus excèdent un seuil défini *ex ante*.

**→ Proposition n°3 : introduire une possibilité de modulation rapide de l'offre de quotas mis aux enchères, permettant de réagir aux facteurs exogènes qui entraînent une baisse de la demande de quotas.**

**À travers la réforme de l'EU ETS, c'est cependant la question de sa gouvernance et, plus globalement, de celle de la politique climatique de l'Union européenne, qui est posée.**

La problématique sous-jacente aux prix bas du CO<sub>2</sub> est celle de l'absence de signaux d'investissements envoyés aux acteurs économiques. De manière plus large, la question posée est celle du rôle de l'ETS parmi les politiques bas-carbone de l'UE : « vaisseau amiral » de la politique européenne de lutte contre l'effet de serre, ou simple « corde de rappel », affichant un faible prix lorsque les autres politiques publiques suffisent à atteindre les objectifs fixés ?

Force est de constater que la politique bas-carbone de l'UE s'appuie aujourd'hui sur de nombreux objectifs et outils, au premier rang desquels le soutien aux ENR et l'efficacité énergétique. Par ailleurs, d'autres politiques publiques, qui n'ont pas nécessairement pour objectif premier la diminution des émissions de gaz à effet de serre, participent également, de fait, à leur diminution.

**La faiblesse originelle de la politique climatique européenne est donc sans doute d'avoir considéré que l'EU ETS, qui permet théoriquement de répartir les efforts de réduction des émissions à l'échelle de l'Union selon l'optimum économique, pouvait être pensé et construit indépendamment des politiques et des contraintes nationales.** On a ainsi cru qu'un tel instrument permettrait d'éviter des discussions difficiles sur les objectifs politiques – légitimes - des Etats Membres, qu'il s'agisse de la défense de leurs secteurs économiques émetteurs de gaz à effet de serre, ou au contraire de la promotion de solutions et politiques particulières pour réduire les émissions.

---

<sup>12</sup> Agir sur l'offre de quotas ayant bien sûr des conséquences sur le niveau de prix

La réalité a cependant démenti cette vision sans doute trop théorique. D'une part, les négociations pour rehausser les objectifs européens de réduction des émissions sont rendues très délicates par le fait qu'un prix unique du carbone à l'échelle européenne, fonction de l'objectif de réduction des émissions qui le sous-tend, a pour conséquence des transferts financiers entre secteurs industriels et entre États Membres. La cristallisation des négociations autour d'un seul objectif européen a donc tendance à masquer – plutôt qu'à révéler – les enjeux sectoriels et nationaux, rendant dès lors le compromis de plus en plus difficile à atteindre à mesure que l'ambition des objectifs est rehaussée. D'autre part, les nombreuses politiques nationales visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre ont un impact significatif sur le prix du carbone européen de l'EU ETS, et celui-ci est dès lors difficilement prévisible par les acteurs économiques.

**L'EU ETS a cependant toujours un rôle crucial à jouer de couverture des émissions non déjà couvertes – ou pas suffisamment pour remplir les objectifs de lutte contre le changement climatique - par d'autres politiques publiques. Ce rôle doit être assumé comme tel.**

En tant que principal système de tarification du carbone à l'échelle mondiale, il est nécessaire de **renforcer la crédibilité de l'ETS**. Cela ne pourra passer que par des débats à la fois plus transparents et plus détaillés entre États Membres, afin de mettre en évidence les situations initiales de chacun d'eux et les défis auxquels ils font face en matière de réduction des émissions, et ce en se penchant sur la situation de chaque secteur économique. La transformation associée à la baisse de nos émissions doit ainsi s'appuyer sur une définition claire du projet industriel sous-jacent, en superposant au mécanisme de marché censé faire émerger un optimum économique une **vision européenne de la transition bas-carbone en matière d'activité économique et d'emploi**.

Dans ce cadre, la déclinaison des objectifs de réduction d'émissions fixés à l'échelle de l'UE ne devrait ainsi pas se faire par pays (principe retenu pour les objectifs à 2020 du Paquet Energie-Climat dits « 3x20 »), mais d'abord par secteur d'activité, et ce de manière suffisamment détaillée. Cette **déclinaison sectorielle** devrait également être basée sur une approche *bottom-up* afin d'identifier à l'échelle de l'Union les potentiels de réductions des émissions de gaz à faible coût, à la fois par secteur et par pays. En parallèle, il faudra engager une discussion sur les moyens financiers nécessaires pour les atteindre, et notamment sur les transferts entre États Membres. Il faudra ce faisant s'assurer que la somme des potentiels permette bien d'atteindre les objectifs communs que l'UE s'est fixés.

**→ Proposition n°4 : réformer la gouvernance de la politique climatique européenne, en définissant des objectifs de baisse d'émissions par secteur fondés sur une vision européenne de l'économie bas-carbone.**

***Vers une expropriation des propriétaires de ressources fossiles ?***

La question de la tarification du carbone ne peut être abordée indépendamment de la question du recours aux énergies fossiles. En effet, on sait aujourd'hui que 80 % des réserves « facilement **accessibles** » devront rester inexploitées pour respecter le « budget carbone » associé à l'objectif de maintien de l'élévation de la température mondiale en-dessous de 2°C<sup>13</sup>.

Un scénario idéal pour atteindre ce résultat reposerait sur l'abandon pur et simple de ces réserves, dès lors que le progrès technologique permettrait l'approvisionnement des besoins mondiaux en énergie à partir de sources décarbonées. Force est toutefois de constater que, à court-terme, hors rupture technologique sans précédent, la demande en énergie devrait rester élevée à l'échelle mondiale, et que l'exploitation des énergies fossiles conserverait – si les mesures appropriées n'étaient pas prises – un fort rôle pour répondre à cette demande.

Cette question constitue sans nul doute l'aspect le plus délicat de la lutte contre le réchauffement climatique. Elle est à la source des résistances – en partie légitimes – des acteurs disposant de ces ressources fossiles à l'introduction d'une tarification du carbone, avec comme conséquence notable l'absence de référence explicite à ce principe dans le texte de l'Accord. Cette tension risque de devenir de plus en plus exacerbée à mesure que la pression autour des objectifs climatiques s'accroîtra, et pourrait constituer un véritable point de blocage quand se jouera la prospérité, voire la survie, des détenteurs de ces réserves.

Dès lors se pose la question suivante : **la préservation de notre environnement pourrait-elle justifier l'expropriation des détenteurs de ressources fossiles, pour un motif d'intérêt général, à savoir la protection du climat en tant que bien public mondial ?**

Cette hypothèse, qui ne pourrait s'envisager que dans le cadre d'un accord international, impliquerait la sanctuarisation des ressources et l'interdiction de leur exploitation, ou a minima une exploitation contrôlée selon un calendrier ajusté sur une trajectoire acceptable d'émissions de GES. Ce processus devrait vraisemblablement s'accompagner d'une compensation financière à destination des pays ou entreprises disposant de ressources fossiles ou ayant investi pour les exploiter, qui seraient ainsi privés de possibles bénéfices futurs. Une telle compensation viserait alors à « solder le passé », et s'inscrirait également dans un principe de réalité, pour limiter les résistances des acteurs ayant le plus à perdre d'une transition bas-carbone. Le financement de ces compensations éventuelles, similairement aux discussions actuelles sur les flux financiers Nord-Sud, serait nécessairement lié au concept de « responsabilités communes mais différenciées », et pourrait impliquer des contributions différentes selon les capacités de chaque pays<sup>14</sup>.

Nous n'ignorons pas les nombreux écueils, tant politiques que pratiques, associés à cette réflexion : il nous semble néanmoins important de ne pas se l'interdire et d'ouvrir le débat, dans

---

<sup>13</sup> Cf par exemple <https://www.theguardian.com/sustainable-business/blog/fossil-fuel-stock-exchange-zero-risk?INTCMP=SRCH>.

<sup>14</sup> Tant pour les pays qui financeraient ces compensations que pour ceux qui les recevraient



une perspective où l'économie mondiale devra, le plus rapidement possible, se passer de l'essentiel des ressources fossiles déjà découvertes.

Enfin, sans attendre l'ouverture de telles discussions, l'objectif mondial de lutte contre le changement climatique et l'étendue des ressources déjà découvertes doit d'ores et déjà être vu comme un signal clair pour les Etats et les entreprises : il faut cesser d'investir dans la recherche de nouvelles ressources fossiles.

### **3.2 - REPENSER LE SYSTEME FINANCIER ET MOBILISER LES ENTREPRISES POUR REORIENTER LES INVESTISSEMENTS**

Le secteur financier a longtemps affiché sa neutralité vis-à-vis de la question climatique, la recherche de rentabilité se faisant indépendamment de la nature des projets financés. On constate toutefois que ce paradigme est en train d'être remis en question, sous l'impulsion notamment de deux phénomènes ayant des effets convergents : la perception des **risques** que font peser le changement climatique sur l'économie, et le regard porté sur la **mobilisation de la finance comme outil puissant** dans la transition vers une économie bas-carbone.

#### ***Généraliser la prise en compte des risques liés au changement climatique par les acteurs financiers***

On observe depuis quelques années une prise de conscience croissante des acteurs financiers sur la question climatique. Là où elle était considérée comme un facteur externe à la finance, l'imbrication des deux est perçue avec de plus en plus d'acuité, notamment sous l'angle des risques. Risque physique d'abord, lié aux conséquences du changement climatique sur notre environnement, et risque financier de transition ensuite, lié aux politiques mises en place, telles que la tarification du carbone.

Les compagnies d'assurance sont en première ligne du fait de leur exposition directe à ces risques (multiplication des catastrophes naturelles, perte de rendement des exploitations agricoles, etc.)<sup>15</sup>. Les actionnaires de grands groupes commencent également à s'intéresser à cette question et à demander des comptes aux dirigeants. L'exemple récent de Total, qui a publié un rapport sur la prise en compte du climat dans sa stratégie en amont de l'assemblée générale de ses actionnaires, en est une illustration.

Pour aller plus loin et accompagner ce mouvement, il faut systématiser la prise en compte de cet enjeu par l'ensemble des acteurs économiques et financiers. Pour cela, le point de départ est la production et l'accès aux informations nécessaires par les acteurs financiers. Le *Financial Stability Board* s'est emparé de la question, et a monté un groupe de travail dédié à cette question. Son rapport final, attendu pour la fin de l'année 2016, devrait donner des indications en termes de méthodologie. Un rapport intermédiaire définit d'ores et déjà certaines caractéristiques

---

<sup>15</sup> Cf par exemple l'*Asset Owners Disclosure Project* qui évalue l'exposition au risque climat de portefeuilles d'actifs.

que devront respecter ce *reporting* pour être utilisable par les analystes financiers et les investisseurs : être exhaustif, objectif, transparent, et homogène entre entreprises d'un même secteur pour faciliter l'intercomparaison. En France, la loi sur la transition énergétique de 2015 prévoit également dans son article 173 le développement d'un tel *reporting*.

Un autre levier qui doit être actionné est celui des normes comptables internationales (IFRS<sup>16</sup>), qui doivent prévoir des règles compatibles avec la prise en compte des enjeux climatiques et des risques qui en découlent pour garantir une valorisation adéquate des actifs et ne pas pénaliser les acteurs ayant un comportement vertueux.

**→ Proposition n°5 : intensifier l'engagement de la France et de l'Union européenne pour obtenir une réforme des normes comptables IFRS permettant une bonne prise en compte de l'exposition aux risques posés par le changement climatique.**

### ***Flécher les flux d'investissement vers la transition bas-carbone***

Les nouveaux besoins d'infrastructures répondant à la croissance économique, en particulier dans les pays en développement, vont avoir comme conséquence des flux massifs d'investissement dans les années à venir. Le rapport *New Climate Economy* les évalue ainsi à un montant total cumulé de 89 000 milliards de dollars d'ici 2030. Le « fléchage » de ces flux d'investissements vers **des** infrastructures bas-carbone apparaît comme un outil puissant pouvant démultiplier l'effet des politiques publiques dédiées telles que la tarification du carbone.

Dans le contexte d'une publication élargie des informations relatives aux risques financiers liés au changement climatique, on peut espérer voir émerger des acteurs financiers « responsables », précurseurs en matière de prise de conscience de l'environnement sur leurs décisions d'investissement. Pour aller au-delà du cercle des investisseurs les plus proactifs, la prise en compte de l'exposition au risque carbone par les agences de notations, la définition d'indices boursiers bas-carbone et la diffusion des pratiques responsables à un public plus large, et notamment aux analystes de marché, sont autant d'outils à mettre en œuvre.

La mise en place de nouvelles pratiques par les acteurs institutionnels pour répondre à ces enjeux permettra de changer d'échelle. Dans une note précédente de Terra Nova<sup>17</sup>, Michel Aglietta a détaillé une proposition d'un système financier reposant sur la création de classes d'actifs dédiés « verts » bénéficiant de conditions préférentielles sous réserve d'avoir été certifiés, avec en sous-jacent la définition d'une valeur sociale du carbone ne correspondant pas nécessairement à un prix de marché de quotas carbone. La qualité bas-carbone des investissements réalisés serait certifiée par un tiers de confiance. Une telle proposition, au-delà de son effet de réorientation des flux d'investissement, pourrait au surplus avoir un effet d'entraînement sur l'économie, en favorisant l'investissement plutôt que l'épargne dans un contexte de stagnation de l'économie couplé à des taux d'intérêt très bas.

---

<sup>16</sup> *International Financial Reporting Standards*

<sup>17</sup> Terra Nova « Après la COP21, mobiliser la finance pour la croissance soutenable » par Michel Aglietta

→ **Proposition n°6 : créer un cadre institutionnel permettant d'orienter les flux d'investissement vers les projets bas-carbone.**

### **Mobiliser les entreprises et accompagner leurs transformations**

L'engagement des entreprises dans la lutte contre le changement climatique sera un facteur de succès important, pour accélérer l'adaptation des systèmes de production et l'arbitrage entre activités en fonction de leur degré d'émissions et mettre en œuvre les innovations technologiques de demain. Il sera encouragé, de manière classique, par les politiques bas-carbone qui enverront des incitations économiques « directes » aux entreprises. Au regard de la transformation à entreprendre, il est utile de les rendre véritablement acteurs de cette transition, pour que la question du changement climatique soit pleinement intégrée dans les processus de décisions.

Certaines entreprises ont embrassé cette voie, par exemple en prenant en compte un prix interne du carbone pour leurs décisions d'investissement, potentiellement plus élevé que le prix de marché d'un système de quotas et traduisant la valeur accordée aux réductions d'émission à long terme<sup>18</sup>. Une approche similaire doit être retenue dans la définition des politiques économiques, pour déterminer les segments d'activité à privilégier. Pour les secteurs impactés par la tarification du carbone mais ayant vocation à s'adapter, des compensations seront certainement nécessaires pour peu que les investissements nécessaires soient réalisés. De manière plus significative, il faudra construire une politique industrielle cohérente, traçant des perspectives en matière d'adaptation à l'économie bas-carbone, de développement de nouveaux secteurs économiques d'avenir, mais également de reconversion.

Celle-ci devra permettre d'accompagner les acteurs économiques dans cette transition, mais aussi de profiter à plein du potentiel d'innovation des entreprises (nouvelles technologies, *startups* numériques, etc.). Les conditions d'émergence du progrès technologique et de sa diffusion dans l'ensemble de la société seront les clés pour vivre mieux tout en émettant moins.

→ **Proposition n°7 : mettre en place des aides spécifiques pour l'innovation bas-carbone dans les entreprises**

a) Placer la lutte contre le changement climatique au cœur des relations économiques internationales et de la stratégie commerciale de l'Union européenne

La lutte contre le changement climatique constitue un enjeu absolument central pour les économies mondiales, qui ne doit pas être abordé de manière isolée. Cela implique notamment d'intégrer cette dimension aux débats économiques et sociaux ayant lieu notamment dans les différentes enceintes de discussion internationales.

---

<sup>18</sup> La publication commune d'EpE et I4CE, « Prix interne du carbone, une pratique montante en entreprise », sortie en septembre 2016, dresse un état des lieux de cette pratique et donne quelques perspectives.

## **L'articulation entre tarification du carbone et échanges commerciaux doit ainsi être abordée.**

En effet, en l'absence de prix uniforme du carbone à l'échelle mondiale, l'introduction unilatérale d'un prix du carbone peut faire peser un risque sur la compétitivité des entreprises soumises à la taxation par **rapport** à leurs concurrents qui en seraient exemptés. En s'ajoutant à d'autres facteurs de désavantage compétitif, cela peut conduire à l'extrême, à des « fuites carbone », c'est-à-dire des délocalisations des activités émettrices de CO<sub>2</sub> dans des régions où ces émissions ne sont pas taxées, avec des effets dommageables pour l'économie et pour le climat<sup>19</sup>.

Cette nécessité est souvent invoquée pour justifier l'idée de la mise en place d'une « taxe carbone aux frontières », qui viserait à taxer le contenu carbone des produits importés dans les mêmes proportions qu'un bien équivalent produit au sein de l'UE et à les remettre ainsi sur un pied d'égalité. Une telle mesure se révélerait cependant très complexe, voire impossible à mettre en œuvre techniquement, **au** regard des difficultés d'identification et de traçabilité de l'empreinte carbone complète des produits importés.

D'autres pistes peuvent cependant être explorées pour lutter contre un *dumping* environnemental. Un système de « certification bas-carbone » au périmètre des entreprises (sur un principe similaire à celui des normes ISO) pourrait être plus simple à mettre en œuvre qu'un ajustement aux frontières à la maille de chaque produit. L'exigence de certification s'appliquerait à la fois aux entreprises européennes<sup>20</sup>, et à toute entreprise tierce désirant exporter ses produits vers l'Union Européenne, rétablissant ainsi les conditions d'une concurrence plus juste et davantage respectueuse du climat.

Une telle approche ne serait pas incompatible avec les règles du commerce international dès que, basée sur des normes reconnues internationalement, elle s'appliquerait de manière indiscriminée à tout produit, qu'il soit produit au sein de l'UE ou en dehors, et que le respect d'une telle norme internationale serait la condition d'entrée sur le marché européen.

**→ Proposition n°8 : engager les travaux au sein des instances de normalisation internationales sur la lutte contre le changement climatique, visant à introduire un système international de « certification bas-carbone » des entreprises.**

---

<sup>19</sup> Compte tenu des dispositifs d'exonérations généralement mis en place pour les industries soumises à la concurrence internationale, la seule instauration d'un prix du carbone ne conduit généralement pas aux délocalisations et aux fuites de carbone ; ce sont davantage les autres facteurs de compétitivité tels que les différentiels de coûts du travail ou de l'énergie qui en sont responsables.

<sup>20</sup> La mise en place d'un tel dispositif normatif pour diffuser les meilleurs standards européens parmi les partenaires commerciaux de l'Union rendrait d'autant plus crucial la définition d'une vision européenne de l'économie bas-carbone telle que décrite dans la Proposition n°4.

A l'appui de cette proposition, remarquons que les accords internationaux les plus efficaces en matière d'environnement jusqu'ici sont basés en premier lieu sur des normes : il en est ainsi de l'exemple emblématique du Protocole de Montréal signé en 1987, qui a eu un rôle décisif dans l'élimination des substances réduisant la couche d'ozone. Le protocole a en outre été amendé avec succès le 15 octobre 2016 à Kigali : l'amendement prévoit la fin progressive de gaz HFC<sup>21</sup>, qui ont permis de remplacer des substances nocives pour la couche d'ozone, mais sont eux-mêmes de très forts gaz à effet de serre.

b) Replacer la solidarité intergénérationnelle au cœur de l'enjeu climatique pour mobiliser la société dans son ensemble

Le changement de société requis par la transition vers une économie bas-carbone est d'une ampleur telle qu'il requiert une mobilisation dépassant largement le cadre de l'action engagée par les États. Malgré la prise de conscience des risques liés au changement climatique, il subsiste un enjeu d'acceptabilité et d'appropriation par l'opinion publique des contraintes liées à la protection du climat. Pour pallier cette défiance, les corps intermédiaires - syndicats, associations, ONG – constituent des relais importants, notamment pour assurer que les enjeux climatiques ne soient pas oubliés au gré des échéances électorales ou des conférences internationales.

Les ONG environnementales sont fortement mobilisées, et elles l'ont encore démontré à l'occasion de la COP21. Elles réussissent, grâce à leurs capacités d'influence, à toucher une population importante (campagnes de communication, *happenings*, etc.). La communication sur les enjeux environnementaux peine cependant parfois à toucher une partie de la population, confrontée aux contraintes quotidiennes et pouvant se sentir démunie face à l'ampleur de la tâche.

Il nous semble judicieux de poursuivre la sensibilisation du grand public aux enjeux du changement climatique à travers le thème de la **solidarité intergénérationnelle** autant qu'à travers la protection de l'environnement. D'abord parce que cela correspond naturellement à une réalité, à savoir que si la planète pourrait peut-être s'accommoder d'une augmentation de la température (elle en a déjà connu d'autres), l'humanité serait quant à elle à coup sûr menacée, que ce soit par la montée des eaux, par la baisse de production agricole, ou encore par les déplacements de population qui en découleront. Mais également parce qu'il nous semble important de continuer à relier la question climatique à un sentiment universel et profondément humain : la descendance et l'importance accordée à la transmission à ses enfants et petits-enfants.

La sensibilisation à cette question, à laquelle doivent participer hommes et femmes politiques, peut également être déclinée en termes de politiques publiques. La transmission de patrimoine et l'héritage pourraient constituer un véhicule approprié à cette prise de conscience, avec un message symbolique : veiller aux performances énergétiques et environnementales des logements légués à sa descendance. Pour cela, une modulation des droits de succession sur les

---

<sup>21</sup> Hydrofluorocarbures



logements en fonction de cette performance, sous la forme d'un bonus-malus, peut être mise en place.

Une telle mesure aurait pour effet d'inciter les propriétaires à rénover leurs logements afin de minimiser le coût associé à l'héritage pour leurs héritiers. Ce bonus-malus devrait inciter les propriétaires concernés à recourir aux dispositifs d'aide à la rénovation énergétique déjà en vigueur, lesquels permettent un taux important de co-financement. En s'appliquant sur les droits de succession, il ne devrait en outre pas pénaliser les ménages les plus modestes, qui en sont d'ores et déjà exemptés. Pour qu'elle soit soutenable, il est en effet primordial de ne pas faire peser le coût de la transition énergétique sur les ménages dont les émissions de CO<sub>2</sub> sont essentiellement contraintes.

Elle participerait également d'un rééquilibrage des richesses entre générations, en faisant porter la rénovation des bâtiments par les propriétaires, qui ont bénéficié de périodes de croissance importantes dans les décennies précédentes et que les jeunes générations n'ont pas connu.

**Proposition n°9 : Introduire en France une modulation des droits de succession sur l'immobilier en fonction de la performance énergétique des logements.**

## **PERSPECTIVES – QUELS ENJEUX POUR LA COP22 ET AU-DELA ?**

L'Accord de Paris repose sur des cycles quinquennaux de revue des progrès accomplis. Cette approche itérative doit permettre la révision – nécessairement à la hausse – des engagements de Parties, sous réserve que la plus grande transparence quant au chemin parcouru soit assurée.

### ***La mise en place d'un système de transparence crédible***

Un des enjeux cruciaux dans la mise en œuvre des accords internationaux sur le climat est celui de la **transparence**. La mesure, **notification** et vérification (MNV) des démarches accomplies permet à la fois de calibrer la trajectoire nécessaire de réductions d'émissions de GES au regard des progrès accomplis, d'évaluer l'efficacité des politiques mises en place par les différents États, mais surtout d'assurer la **confiance nécessaire entre les parties leur permettant de prendre part pleinement à l'effort global**. Les critères à respecter sont connus et ambitieux : transparence, simplicité, robustesse, cohérence, crédibilité.

L'Accord de Paris prévoit un cadre renforcé de transparence, qui devrait permettre de suivre les progrès accomplis par les Parties dans la mise en œuvre de leur contribution, s'agissant notamment des mesures d'atténuation. Ce cadre s'applique à toutes les Parties, là où les dispositifs précédents ne visaient que les pays développés, ce qui était **absolument** nécessaire au regard de la trajectoire d'émissions de GES des pays en développement. Compte tenu du manque d'expérience des pays en développement en matière de *reporting*, une certaine souplesse s'avérera certainement nécessaire.

L'Accord de Paris laisse une grande flexibilité quant à la définition de ces contributions, avec comme conséquence des formats très hétérogènes. Une première étape consiste donc à traduire les contributions dans un format exploitable, permettant d'en assurer le suivi et de les agréger, avant d'assurer de manière régulière le suivi des progrès faits dans l'atteinte de ces objectifs. Dans le cas de contributions ne formulant que des objectifs qualitatifs, ou ne formulant aucun objectif précis, la vérification des engagements sera particulièrement délicate.

Au-delà des dispositions contenues dans l'Accord, le système de MNV devrait utiliser à plein les possibilités offertes par les mesures satellites des gaz à effet de serre<sup>22</sup>. Il devrait par ailleurs encourager les Etats à intégrer l'ensemble des politiques publiques, tant celles qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre, que celles qui visent à accompagner les ménages et les entreprises dans la transition.

En complément aux *reportings* officiels centralisés par les organes techniques de la CCNUCC, le cadre créé devrait absolument favoriser l'implication de la société civile, et notamment des ONG, pour asseoir encore davantage sa crédibilité et démultiplier l'audience donnée aux résultats. Un des points clés pour cela est l'accès libre aux données nécessaires (*open data*), qui doit être facilité.

### ***Des flux financiers Nord-Sud indispensables***

Un autre volet clé de la transparence dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris concerne l'engagement des pays du Nord en matière de transferts financiers à hauteur de 100 milliards de dollars/an. Cet engagement représente à la fois un des facteurs de facilitation de l'accord, en répondant aux attentes des pays du Sud, et un des facteurs de risque en raison de la méfiance qui se cristallise autour de sa réalisation. La transparence sur ce volet suppose de régler de nombreuses questions méthodologiques, notamment pour la comptabilisation des flux financiers privés qui fait encore controverse.

De manière générale, les banques et les agences de développement sont amenées à jouer un rôle clé dans la mobilisation de ces fonds<sup>23</sup>. Le respect de cet engagement sera donc fortement conditionné au renforcement leur action, qui devra avoir la question climatique en son centre (infrastructures, urbanisme, développement rural, etc.). En tant qu'un des principaux bailleurs internationaux en matière d'aide au développement, l'Union Européenne a un rôle crucial à jouer de ce point de vue.

### ***Conjuguer rehaussement des contributions étatiques et accords internationaux sectoriels***

En toile de fond de l'action engagée à la suite de la COP21, reste la question de la révision à la hausse des contributions nationales. Le cadre de transparence et le bilan mondial qui doit être réalisé tous les cinq ans seront l'occasion de remettre le sujet sur la table, et de rappeler

---

<sup>22</sup> Cf par exemple le projet *Orbiting Carbon Observatory* de la NASA.

<sup>23</sup> Elles ont déjà commencé à s'emparer du sujet, comme en témoigne la parution en août 2016 du *Joint report on multilateral development banks' climate finance*.

l'importance de l'ambition. Pour que la possibilité ouverte se concrétise, il est indispensable que le cercle vertueux de la confiance soit initié.

La conclusion d'accords internationaux sectoriels apparaît à ce titre comme un complément indispensable aux contributions nationales : **les** exemples récents de l'accord (quoique perfectible) trouvé à l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile et de l'amendement de Kigali précédemment cité, constituent autant de signes encourageants, et appellent à l'ouverture d'autres négociations internationales sectorielles.

\*\*\*

**Sur chacun de ces enjeux, se pose la question du positionnement de l'Union européenne et, en son sein, de la France : chacun des candidats à l'élection présidentielle à venir devra dire comment il entend permettre à la France et à ses partenaires européens de faire émerger une puissante coalition des États souhaitant relever leurs ambitions. Face à l'un des enjeux majeurs de notre siècle, il ne sera pas possible d'esquiver ni de reculer. Nous pensons qu'une stratégie à la fois ambitieuse et pragmatique est possible : elle sera l'affaire de tous.**

## SOURCES & REFERENCES

### Personnalités auditionnées

Ces auditions ont été organisées en commun avec la Fondation Jean Jaurès dans le cadre de nos travaux respectifs. Les analyses et positions exprimées dans cette note n'engagent que ses auteurs.

- Marie-Hélène Aubert, ancienne conseillère climat et environnement du président de la République - cellule diplomatique
- Richard Baron, OCDE, principal advisor - Round Table on sustainable development
- Pierre Cannet, responsable du Programme Climat et énergie au WWF France
- Daniel Cohen, directeur du département d'économie de l'École normale supérieure
- Pierre Ducret, contrôleur général à la CDC, président de I4CE (Institute for Climate Economics)
- Maxime Durande, chef du bureau « marchés carbone » à la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de l'Environnement
- Roger Guesnerie, professeur honoraire au Collège de France et président de l'École d'économie de Paris
- Pascal Lamy, ancien directeur général de l'OMC entre 2005 et 2013
- Benoît Leguet, directeur général d'I4CE (Institute for Climate Economics)
- Maria Scolan, Responsable de projet sur le changement climatique à la CDC

### Références documentaires

FERDI, Vers une politique du climat réaliste et efficace, 2015

<http://francestrategie1727.fr/thematiques/ambition-et-strategie-climatiques/>

Banque Mondiale, Carbon pricing watch 2016

OCDE, Effective Carbon prices, 2013

OCDE – Climate change expert group, *Unpacking provisions related to transparency of mitigation and support in the Paris agreement*, mai 2016

CEC - QUELLE REFORME DE L'EU ETS APRES L'ACCORD DE PARIS ET LE BREXIT ?

CDC Climat Recherche, Les facteurs explicatifs de l'évolution des émissions de CO2 sur les deux phases de l'EU-ETS : une analyse économétrique, Octobre 2013

Christian De Perthuis, L'Accord de Paris sur le climat : la négociation peut commencer !, avril 2016

Terra Nova « COP21 : sauver les négociations ou sauver le climat » par Alexis Frémeaux, Elisa Faure et Antoine Guillou

Terra Nova « Après la COP21, mobiliser la finance pour la croissance soutenable » par Michel Aglietta

Task force on climate-related financial disclosures, Phase 1 report

Rapport de la commission Canfin-Grandjean : « Mobilise les financements pour le climat »

Rapport de la mission Canfin-Grandjean-Mestrallet pour des prix du carbone alignés avec l'Accord de Paris

<http://www.cop21.gouv.fr/objectif-des-2c-le-resultat-de-la-contribution-des-etats/>

[http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php)