

NOTE DE DÉCRYPTAGE

DES ENJEUX DE LA CONFÉRENCE DES PARTIES DE PARIS
À L'ISSUE DES RÉUNIONS PRÉPARATOIRES JUSQU'À MI-NOVEMBRE 2015

Convention-cadre des Nations Unies
sur les changements climatiques



2 / Contributions Nationales et Financement

Pierre Radanne

Paris, le 24 novembre 2015





Ce document a été préparé par **Futur Facteur 4** pour le compte de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) et ne représente pas nécessairement le point de vue de l'une ou l'autre de ces organisations, ni celle de la présidence de la CdP20.

Vous pouvez consulter cette Note de Décryptage en ligne à :

www.ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub.php?id=16

Note de décryptage

des négociations de la CdP-20 sur les changements climatiques

Ce dossier a été réalisé par :

Pierre **RADANNE**

Conception graphique : *Émilie Chéron*

Le contenu de cette note de décryptage ne peut engager que ses auteurs.

Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD)

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : iepf@iepf.org

Site Internet : www.ifdd.org

Financé par :

Le ministère des Affaires Étrangères du Développement International français et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

La note de décryptage est destinée à faciliter la compréhension des négociations climat.

Cette note de décryptage a été rédigée avec quatre objectifs :

- Aider le public le plus large possible à comprendre l'enjeu de ces négociations en essayant, dans la mesure du possible, d'éviter le jargon technique;
- Décrire le processus, son état d'avancement, les sujets en débat, les difficultés rencontrées et les points de blocage;
- Présenter d'une façon abordable donc simplifiée le contenu de l'Accord de Paris;
- Éclairer les points de convergence possibles et les options qui pourraient faire avancer le processus.

Plus encore que les autres années, cette note de décryptage est à l'intention des personnes, très nombreuses, qui extérieures au cercle étroit des négociateurs, participeront à des événements liés à la CdP de Paris où la suivront à distance.

La note existe également en version anglaise, espagnole, arabe, russe et chinois.

2 /

CONTRIBUTIONS
NATIONALES
ET FINANCEMENT

Table des matières

- p.7 ... **1 / LA RÉALISATION DES CONTRIBUTIONS PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**
- p.9 ... **1.1 / La décision de Varsovie et son calendrier d'application**
- p.10 ... **1.1.1 / Une élaboration progressive**
- p.13 ... **1.2 / Analyse des premiers CPDN**
- p.29 ... **1.3 / Une négociation qui va s'appuyer sur les propositions exprimées par les pays à travers les Contributions Nationales**
- p.29 ... **1.3.1 / Les difficultés de formalisation des engagements et des contributions**
- p.31 ... **1.3.2 / L'analyse globale des CPDN**
- p.35 ... **1.3.3 / Les options de développement qui se dégagent des Contributions**
- p.41 ... **1.3.4 / Dégager une nouvelle vision du développement**
- p.44 ... **1.3.5 - La nécessité de renforcer dans le temps les Contributions**
- p.48 ... **2 / LE FINANCEMENT**
- p.49 ... **2.1 / Le financement dans les Accords de Copenhague**
- p.50 ... **2.1.1 / Le quiproquo initial sur les 100 milliards de \$ du Fonds Vert pour le Climat**
- p.51 ... **2.2 / Le Fonds Vert pour le Climat (FVC)**
- p.54 ... **2.2.1 / Les principes de base du Fonds Vert pour le Climat**
- p.64 ... **2.3 / La gestion des financements de toutes natures et de toutes origines**
- p.76 ... **2.4 / L'état de mobilisation des financements pour atteindre les 100 milliards de \$ pour 2020**

1 / La réalisation des contributions par les pays en développement

La préparation des engagements et des Contributions des pays en application de la décision de la conférence de Varsovie.

Pourtant, le point ayant le moins progressé en 2014 a été celui apparemment le plus facile à traiter : celui, de la définition du contenu à intégrer dans les contributions (CPDN).

Cette préparation a échoué sur deux difficultés :

- Les discussions préparatoires à Lima ne sont pas parvenues à en préciser le contenu des CPDN : ces contributions devaient-elles porter uniquement sur des actions d'atténuation ou pouvaient-elles avoir un contenu plus large incluant les actions d'adaptation? En pratique, des pays attendaient du Secrétariat de la CCNUCC un cadre méthodologique, un plan type. Une telle proposition s'est avérée impossible du fait des désaccords sur le contenu même à intégrer dans les contributions.
- Peu de soutien technique et financier avaient été apporté par les pays industrialisés aux pays en développement pour permettre leur réalisation, une grande partie des pays ayant dès lors adopté une attitude d'attente.

La conférence de Lima a donc été essentiellement consacrée à résoudre ces difficultés.

Le déroulement de la conférence de Lima

Il s'est vite dégagé que :

- Les pays industrialisés et les grands pays émergents travaillaient à leurs engagements et Contributions
- Son lancement a été marqué, dans le mois précédant la Conférence de Lima, par un accord direct entre la Chine et les États-Unis sur des objectifs de réduction ;
- Un certain nombre de pays intermédiaires disposant d'un cadre de prospective national mature et des compétences et moyens nécessaires étaient également engagés dans cette voie (Mexique,

Indonésie...);

- La plupart des pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables n'avaient par contre pas eux engagés de processus d'élaboration de leur contribution. Faute de cadre méthodologique et surtout de soutien financier et technique de la part des pays industrialisés et de la lenteur d'implication des institutions internationales. Sur les 195 pays, entre 70 et 100 pays n'avaient pas commencé la préparation de leur CPDN au moment de la conférence de Lima.

Dans ce contexte, au fil des jours la négociation s'est tendue. Les interventions des pays en réunion de négociation et en séance plénière ont été dominées par des interventions successives des pays du G77 réitérant leurs exigences vis-à-vis des pays industrialisés. Et ce, sans que des réponses leur soient apportées notamment concernant les financements. Cette tension a perduré jusqu'à la fin de la Conférence de Lima.

La décision finale adoptée à la conférence de Lima concernant les Contributions Prévues Déterminées au niveau National.

Si a été confirmée la participation de tous les pays, conformément à la décision de la conférence de Durban, il y a eu une inflexion en direction des principes exprimés par les pays du G77 à savoir le refus de revenir sur le principe de "responsabilité commune, mais différenciée" inscrite dans la Convention de Rio.

Un décalage global du calendrier a été opéré. Il est clair qu'à partir du moment où un très grand nombre de pays n'avaient pas commencé l'élaboration de leur CPDN, celles-ci ne pouvaient pas être réalisées pour la réunion de mi-année (en juin à Bonn). L'échéance finale de leur présentation a donc été reportée au 1^{er} octobre 2015. Celles-ci seront analysées par le Secrétariat de la CCNUCC pour le 1^{er} novembre.

Fixer un délai si rapproché de la conférence de Paris fera qu'il deviendra impossible de faire une analyse approfondie de l'ensemble des engagements et des contributions et de vérifier la compatibilité de ceux-ci par rapport à l'objectif de limiter le changement climatique en dessous d'un réchauffement de 2° ou 1,5°C.

Il est en effet évident que le niveau de réduction ou d'atténuation des émissions des pays sera d'intensité très variable. Après avoir comparé ces efforts et interprété le caractère équitable de ceux-ci,

une renégociation sera nécessaire. Elle pourra être amorcée lors de la Conférence de Paris, mais il est clair que la partie quantitative de la négociation devra être finalisée lors de la conférence suivante à Marrakech.

1.1 / LA DÉCISION DE VARSOVIE ET SON CALENDRIER D'APPLICATION

Une hétérogénéité des contributions qui résulte de l'absence de cadrage initial défini lors des négociations

Alors que la décision de réalisation des CPDN a été prise en novembre 2013 lors de la conférence de Varsovie, aucune précision formelle n'a été apportée ensuite sur leur méthodologie et leur contenu. Cette situation n'a pas été réglée lors de la conférence de Lima.

Dans ce contexte, l'appui principal en matière méthodologique pour les pays a été un document réalisé par le World Resources Institute diffusé en novembre 2014, avant la conférence de Lima.

En conséquence, le temps laissé aux pays pour réaliser leur contribution a été court pour de nombreux pays malgré le répit laissé avec une présentation finale pour le 1er octobre 2015. Certaines des options qu'il propose ont été reprises par les pays, mais souvent sans couvrir l'ensemble du sujet. Il en résulte des contributions qui sont parfois incomplètes dans leur contenu et difficilement comparables.

Analyse des contributions par rapport à l'objectif de contenir le réchauffement à moins de 2°C

Les Contributions présentées au secrétariat de la CCNUCC matérialisent la participation des pays émergents et des pays en développement du futur accord alors que le Protocole de Kyoto n'impliquait des engagements quantitatifs que de la part des pays développés de l'OCDE et des pays en transition.

Comme il a été précisé plus haut, une compilation précise des contributions de tous ces pays afin de vérifier la capacité globale des 195 pays à limiter le réchauffement en dessous de 2°C, ne sera pas être accessible pour la conférence de Paris. Le premier pointage des contributions indique un notable réchauffement de 2,7°C et cela supposait que les pays réalisent d'ici 2030 la totalité des actions qu'ils envisagent de réaliser. La question de l'ampleur des progrès à effectuer et de l'équité de la répartition des efforts des différents pays devra être traitée lors de la conférence de Paris, en

fixant un calendrier de révision des Contributions et des engagements. Des avancées pourront être réalisées dès l'an prochain lors de la conférence suivante de Marrakech en novembre 2016.

La mise en œuvre effective des Contributions des pays en développement dépendra du soutien financier mobilisable ultérieurement à travers le Fonds Vert pour le Climat, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, le secteur bancaire, les investisseurs privés et les compagnies énergétiques.

1.1.1 / Une élaboration progressive

Les difficultés rencontrées pour la préparation des contributions prévues déterminées au niveau national

Les contributions présentent des niveaux successifs de complexité, qu'il est essentiel d'aborder avec pragmatisme. Elles consistent en une agrégation progressive dans le temps de moyens, de projets et d'actions nouvelles se généralisant dans le cadre de programmes et de plans d'ampleur croissante et ayant une couverture de plus en plus large de secteurs et de filières. Concrètement, l'élaboration de ces contributions s'effectue en "couches" successives d'approfondissement. Le degré initial d'approfondissement varie fortement d'un pays à l'autre et sera progressif dans le temps. Il faut éviter la multiplication de demandes de financements internationaux sans que les stratégies et projets soient suffisamment matures, ce qui conduirait à constater ensuite une incohérence entre les résultats promis et ceux effectivement atteints. L'effet induit en serait un amoindrissement de la confiance dans la volonté et les capacités du pays par les financeurs internationaux.

Des progrès de moyens

Le premier besoin pour de nombreux pays est de réaliser un renforcement institutionnel pour se situer dans une démarche prospective à moyen et long terme. Et cela, à travers: un renforcement de capacités des acteurs publics (nationaux et territoriaux) et privés, la mobilisation des différents acteurs économiques du pays (Etat, collectivités territoriales, entreprises, société civile, secteur éducatif...), l'identification de besoins éventuels de textes législatifs et réglementaires et l'information du public pour influencer sur les comportements et les choix des ménages.

Des actions concrètes

En pratique, les contributions présentées par les pays en développement consistent à identifier des projets et des actions portant sur des réalisations ponctuelles. Cette inscription de projets individualisés à financer présente l'avantage de pouvoir faire l'objet de quantifications aisées à la fois des besoins financiers et des émissions de gaz à effet de serre.

La préparation de ces actions s'appuie sur :

- des réalisations concrètes ou des projets déjà lancés à partir de coopérations internationales, d'initiatives d'entreprises ou de politiques nationales ou territoriales ;
- des processus d'apprentissage acquis lors de l'élaboration de projets et programmes préparés pour bénéficier de financements internationaux: Mécanisme de Développement Propre, crédits carbone et Mesures appropriées d'action à l'échelle nationale proposées lors de la conférence de Copenhague (MAANs).
- Il s'agit de s'appuyer sur les méthodologies de quantification qui ont été élaborées ces dernières années notamment pour le Mécanisme de Développement Propre.

Des politiques couvrant largement des secteurs ou des filières

L'objectif des contributions est de couvrir au-delà de projets ponctuels des programmes et plans plus larges, portant sur des secteurs ou branches d'activité, sans pour autant pouvoir couvrir toute l'économie nationale. Pour y parvenir, il convient d'associer un grand nombre d'acteurs tant publics que privés du pays en tenant compte des capacités et du calendrier propre à chacun. L'élaboration de programmes et politiques par secteur et par filière constitue une étape décisive dans le processus même de développement. Progresser dans cette voie contribue donc à donner une dynamique, mais ne suffit pas pour en tirer des bilans nationaux d'émissions pour 2030.

Des perspectives à long terme comprenant des scénarios de trajectoires d'émissions pour l'ensemble de l'économie du pays

Il s'agit alors de projections d'ensemble qui nécessitent de disposer de capacité de prospective quantitative et de planification pour des horizons plus ou moins lointains.

En pratique, les pays en développement les moins avancés dis-

posent rarement de travaux de prospective à des horizons de plus de cinq ans. Donc ne couvrant pas toute la période 2020-2030. Seuls les pays industrialisés, des pays émergents ou de niveau intermédiaire disposent déjà d'une telle capacité mature de prospective et de planification.

L'exercice de prospective doit s'appuyer sur une trajectoire de référence à l'horizon 2030 d'évolution générale de l'économie. Si des projections peuvent être effectuées dans certains domaines comme l'évolution démographique, elles sont difficiles à effectuer concernant l'activité économique, les échanges internationaux, l'amélioration des conditions sociales. C'est là une situation dont le volontarisme de la lutte contre le changement climatique ne peut pas s'affranchir.

De tout cela, le pays tire les actions de lutte contre le changement climatique qu'il envisage de réaliser en en déduisant les émissions évitées. Selon la situation des pays cela permet soit une réduction rapide, soit un pic d'émissions à un horizon plus ou moins proche avant de s'inscrire dans une trajectoire de réduction. Un pays développé se trouve dans le premier cas, un pays en développement dans le second. Un pays émergent est dans une situation intermédiaire.

Le processus d'élaboration des contributions, est à comprendre comme permettant une implication progressive dans la lutte contre le changement climatique et l'avancée vers un nouveau monde de développement résilient au changement climatique. Il doit s'inscrire dans la durée en utilisant la période précédant 2020, date d'application du nouvel accord, pour effectuer cette montée en compétence. Cette période doit être mise à profit comme étant une phase de préparation des politiques, de réalisation d'actions concrètes, d'amélioration des méthodes, de réalisation d'études complémentaires et de travaux de prospective. Ainsi les contributions feront l'objet de versions se complétant progressivement. La première version élaborée pour la Conférence de Paris pourra être complétée, d'ici la conférence de Marrakech de novembre 2016. Ensuite, leur mise en œuvre effective élargie après 2020 nécessitera des phases successives d'approfondissement et de révision, probablement tous les 5 ans.

La formulation dans les contributions, à partir de ce qui précède, de besoins de soutiens internationaux

La formulation de besoins de financement international et de transfert de technologies en sus de la mobilisation de moyens nationaux est à envisager dans la durée en fonction du processus d'approfondissement des politiques nationales. Cette quantification des besoins financiers (en don, en prêt, en investissement des entreprises...) variera selon la capacité des pays à inclure dans leur Contribution des actions de plus ou moins grande ampleur. La répartition selon les formes de financement dépendra surtout des possibilités propres de chaque pays, de son niveau de développement, de sa capacité d'endettement. Les besoins financiers sont également très différents selon la nature des actions, certaines sont rapidement rentables alors que d'autres, pour l'adaptation ou la protection des forêts par exemple, n'ont pas de retour sur investissement à la fois rapide et facile à établir.

Le pragmatisme est donc essentiel pour apprécier la montée en puissance des politiques nationales et des besoins induits auprès des sources de financement international notamment le Fonds Vert pour le Climat. Cette étape est déterminante pour préciser les besoins financiers en don, en prêt bénéficiant plus ou moins d'une bonification d'intérêt ou en investissements par le secteur privé. Il s'agit de rechercher le meilleur effet de levier pour attirer les investisseurs et en obtenir des investissements favorables au développement et à l'atténuation des émissions..

1.2 / ANALYSE DES PREMIERS CPDN

162 pays en date du 14 novembre 2015 ont présenté leur CPDN aux Nations Unies. Celles-ci sont consultables sur le site de la CCNUCC (unfccc.int).

En voici les premiers enseignements.

LES CPDN DES PAYS INDUSTRIALISÉS

Ces CPDN ont été construits dans la foulée des accords internationaux précédents (pris dans le cadre juridiquement contraignant du Protocole de Kyoto ou sur une base volontaire dans le cadre de l'“Ad hoc Durban Platform” pour la période 2013-2020).

Ces contributions se caractérisent par :

- Des objectifs de réduction des émissions pris à partir d'une année de référence pour l'horizon 2030 de la nouvelle négociation. Mais certains pays ont retenu 2025 pour horizon (États Unis) ; comme pour les engagements pris pour la période 2013-2020, l'année de référence diffère selon les pays (1990 ou 2005);
- Les contributions diffèrent également sur le recours à des instruments de flexibilité pour obtenir la prise en compte de réductions d'émissions en sus des politiques domestiques;
- Des imprécisions subsistent encore sur la comptabilisation des changements d'utilisation des terres.
- Ces contributions sont surtout totalement imprécises sur:
 - la nature précise des actions envisagées dans le futur, beaucoup de pays se contentant de rappeler leurs politiques passées,
 - leur déclinaison selon les secteurs et les filières (avec souvent de grandes variations d'explication),
 - le degré de mobilisation des niveaux infranationaux et des parties prenantes dans les pays.

Tout se passe comme si les pays développés s'étaient affranchis d'avoir à expliciter comment ils comptaient réaliser leurs objectifs et donc à avoir à en préciser les modalités concrètes de mise en œuvre. En réalité, cela signifie que ces pays n'ont pas voulu ouvrir la porte à une modification de leur niveau d'engagement au stade actuel du processus de négociation. Ce faisant, ils n'ont pas permis d'avancer dans la conception d'un nouveau mode de développement à bas niveau de carbone.

Les insuffisances qui précèdent n'ont pas permis à ces pays d'assurer leur rôle de leadership en exprimant les technologies, les filières et les modalités de mise en œuvre auxquelles ils recourront pour tenir leurs engagements.

Les CPDN des pays européens

L'Union Européenne

La contribution a été élaborée strictement sur le modèle des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto dans le cadre de l'Union Européenne. Celle-ci s'engage d'une façon contraignante à une réduction d'au moins 40% de ses émissions en 2030 par rapport à 1990. Mais ensuite, la proposition européenne ne comprend

aucune proposition d'initiative ou instruments dans les différents secteurs sauf à poursuivre le marché d'échange de quotas (ETS).

L'Union Européenne a pris un engagement dans le cadre collectif d'une "bulle" commune aux 28 États-membres sans avoir effectué à ce stade de répartition entre ceux-ci. Cette répartition est reportée au-delà de la conférence de Paris. En outre, il n'y a pas d'accord entre les États-membres sur une hausse de l'engagement européen pour 2020, même s'il est déjà clair que l'Union Européenne dépassera son objectif conclu pour 2020 (avec probablement une réduction de 27% de ses émissions par rapport à 1990 au lieu des 20% sous-crits). La CPDN de l'Union Européenne s'entend avant tout recours à des crédits internationaux sur le marché du carbone.

Les autres pays européens

Ils se sont alignés sur l'Union Européenne. C'est notamment le cas de la Norvège qui s'est fixée un engagement de réduction d'au moins 40% de ses émissions à l'horizon 2030 par rapport à 1990. Près de la moitié de la réduction de ses émissions est attendue du changement d'affectation des terres. La Norvège envisage, si cela est nécessaire pour la réussite de la conférence de Paris, de hausser son objectif de 40% de réduction à travers l'utilisation de mécanismes de flexibilité. L'objectif à long terme de la Norvège est la neutralité carbone en 2050.

La Suisse s'engage à une réduction de 50% en 2030 par rapport à 1990, ce qui revient à une réduction de 35% entre 2021 et 2030. Pour y parvenir, elle envisage le recours à des crédits carbone. Son objectif est de réduire à long terme (2050) ses émissions de 70 à 85%, soit une émission de 1 à 1,5t CO₂eq par habitant.

Les autres pays européens ont exprimé leurs objectifs dans la même perspective (Islande, Monaco, Andorre, Liechtenstein, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, San Marin).

La CPDN des États-Unis

L'objectif des États-Unis de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 26 à 28% pour 2025 par rapport à 2005 équivaut à une réduction de 13 à 14% par rapport à leur niveau de 1990. Cela résulte du fait que les émissions des États-Unis étaient encore en 2012 supérieures de 2,7 % à celles de 1990. Si ce nouvel objectif marque un net progrès par rapport à l'engagement pris dans le cadre

de l'ADP pour 2020, il reste loin de ce qui est nécessaire pour se situer sur une trajectoire de réduction de 80 à 95% en moyenne par les pays développés pour 2050 (sachant que le niveau d'émission moyen par personne d'un américain est nettement supérieur à celle par habitant de la plupart des autres pays développés). En outre, l'objectif affiché ne couvre pas toute la période 2021-2030.

Les actions proposées s'inscrivent dans le cadre du Clean Air Act en s'appuyant essentiellement sur l'action de l'Agence de Protection de l'Environnement dans un contexte où l'adoption d'une législation nouvelle n'est pas possible au Congrès. La tenue des objectifs s'appuie donc uniquement sur les pouvoirs de l'administration centrale, faute de majorité. Dans ces conditions, la contribution mentionne exclusivement les politiques amorcées dans le passé.

Il n'est pas prévu de recours à des mécanismes internationaux de flexibilité. L'engagement américain avait été exprimé en coordination avec la Chine. Mais ensuite, Barak Obama en a précisé et amplifié le contenu le 3 août par rapport à ce qui était inscrit dans la Contribution présentée le 31 mars. L'objectif de réduction des émissions liées à la production d'électricité a été porté à 32% pour 2030 au lieu de 30% par rapport à 2025. L'objectif est de fortement réduire l'utilisation du charbon en favorisant le gaz et les énergies renouvelables.

Toutefois, de nombreux états de la côte ouest ou de la côte est du pays ont pris des engagements nettement plus élevés que le niveau fédéral (ainsi celui de la Californie est équivalent à celui de l'Union Européenne).

La CPDN du Canada

79% de l'électricité du pays est déjà assurée par les énergies renouvelables (hydraulique). Ses émissions ont augmenté de 23% entre 1990 et 2005 (essentiellement du fait de l'exploitation des sables bitumineux). Son engagement est de réduire ses émissions de 30% en 2030 par rapport à 2005.

Le Canada entend participer au marché international du carbone. En rebasant son engagement par rapport à 1990, celui-ci correspond à une réduction de 12%. Il a donc alignés engagements sur ceux des États-Unis. Ses priorités: le transport, la production électrique, la séquestration du carbone, la réduction des émissions de HFC, de

méthane par les secteurs pétroliers et gaziers. Il intégrera aussi les changements d'usage des terres et l'absorption par les forêts.

La CPDN de la Russie

La Russie présente sa contribution en précisant que la décision finale sur celle-ci sera prise au vu du résultat des négociations de l'année 2015. La Russie propose une réduction de ses émissions de 25 à 30% en 2030 par rapport à 1990. Mais, c'est là un objectif qui était déjà largement dépassé en 2012 (-50,3 % par rapport à 1990) et qui constituait déjà un engagement du même niveau pour 2020.

Cela revient donc à une stabilité d'émission entre 2020 et 2030. Il n'y a pas de réduction absolue d'émission, mais une baisse d'intensité carbone, puisqu'est attendue une forte croissance économique. Pourtant le niveau d'émissions de la Russie par habitant est assez élevé: 11,5 t CO₂ en 2012.

Cette contribution marque néanmoins une inflexion de la politique de la Russie en se situant dans la dynamique de la négociation internationale.

Elle est basée, semble-t-il, sur un recours à une très forte augmentation du stockage de carbone dans la forêt boréale et une amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur de l'énergie (dans la production).

La Russie n'envisage pas de recours à des mécanismes internationaux de marché.

Les autres CPDN des pays développés

- L'Australie propose un engagement de réduction de 26 à 28% entre 2005 et 2030. Ses émissions ont été stables entre 1990 et 2012.
- Celui du Japon est de 25,4% en 2030 par rapport à 2005. Ses émissions ont été en hausse de 8,6% entre 1990 et 2012. Son cas est spécifique puisque ce pays a dû faire face à l'accident de Fukushima et à la mise à l'arrêt en 2011 de ses réacteurs nucléaires.
- La Nouvelle-Zélande a vu ses émissions augmenter de 111% entre 1990 et 2012, essentiellement du fait de son élevage..

LES CPDN DE PAYS ÉMERGENTS

La plupart des contributions des pays émergents ont été déposées tardivement, sauf de la part du Mexique et de la Chine. Elles sont nettement plus approfondies et détaillées que celles des pays industrialisés.

La contribution du Mexique

Le Mexique se fixe pour objectif une réduction de 50% de ses émissions pour 2050 par rapport à 2000 (Loi générale sur le changement climatique d'avril 2012). Le niveau d'émissions du Mexique est celui d'un pays émergent avec 5,9 t eqCO₂.

Le Mexique distingue deux niveaux :

- Un niveau ferme, que le pays peut réaliser avec ses moyens propres, avec un objectif de réduction de 25% pour 2030. Dans ce cas, le pic maximal de ses émissions se situerait en 2026.
- Un niveau conditionnel, que le pays entend réaliser s'il reçoit des soutiens internationaux (finances et transfert de technologies). L'objectif serait alors porté à 40% pour 2030.

En outre, le Mexique conditionne également le niveau d'inflexion de ses émissions à l'évolution de sa croissance économique puisque la CPDN du Mexique ne prend pas pour base de calcul de la réduction des émissions sur une année de base, mais un scénario de référence à l'horizon 2030. Il entend aussi utiliser des instruments de flexibilité. Sa contribution inclut des actions d'adaptation (avec une annexe très détaillée concernant sa vulnérabilité et les actions à mener).

La CPDN du Mexique souligne le processus de participation du public à travers des réunions sectorielles et une consultation par internet.

Cette décomposition de la contribution du Mexique, déposée très tôt, a servi de modèle pour de nombreux autres pays.

La Corée du Sud

Son engagement est de réduire de 37% ses émissions par rapport à une trajectoire de référence en 2030 pour l'ensemble des secteurs. Pour y parvenir, la Corée escompte utiliser des crédits carbone. Elle a mis en place un système national d'échange de quotas en 2015.

La Chine

En 2014, la Chine est parvenue à améliorer de 33,8 % son intensité carbone (émissions par unité de PIB) depuis 2005. La part des énergies non fossiles a été élevée à 11,2%. La puissance électrique de l'hydraulique a été multipliée par 2,6 s'élevant à 300 GWe et celle de l'éolien a été multipliée par 90 avec 95,8 GWe, celle du solaire multipliée par 400 avec 28 GWe et celle du nucléaire multipliée par 2,9 avec 19,9 GWe.

Sa politique climatique s'intègre dans le cadre du Programme national sur le changement climatique (2014-2020). Ce programme d'action est détaillé dans la contribution à travers des orientations sectorielles qualitatives et souvent quantitatives. Il inclut la mise en place d'un système national d'échange de quotas et des règles MRV. Sa contribution vise à parvenir à un pic de ses émissions de gaz carbonique autour de 2030, ce qui nécessite de réduire son intensité carbone de 60 à 65% pour rapport à 2030. La part des énergies non fossiles devra croître pour atteindre 20%. Ce pic tardif résulte d'une croissance économique retenue dans la prospective qui est extrêmement élevée pour les 15 ans qui viennent, cela entraîne mécaniquement des consommations d'énergie et des émissions en hausse sur le scénario de référence, qu'ensuite les actions d'amélioration de l'efficacité énergétique doivent réduire.

Ce qui caractérise la Contribution chinoise, ce sont donc croissance économique très forte, rythme de progrès d'efficacité énergétique à un niveau très élevé, modification du mix énergétique probablement insuffisante (il faudrait davantage réduire la part du charbon, quitte à importer davantage de gaz) et in fine un pic d'émission qui ne serait atteint qu'en 2030.

La Chine envisage également d'augmenter le stock de carbone dans les forêts de 4,5 milliards de m³.

Simultanément la Chine doit s'adapter au changement climatique. Sa contribution inclut aussi ses orientations pour le contenu de l'accord à négocier à Paris: une différenciation pays développés – pays en développement, des règles MRV non intrusives et non punitives respectant la souveraineté nationale, et un accord juridiquement contraignant.

Le Brésil

D'ores et déjà, le Brésil a réduit ses émissions de 41% en 2012 par rapport à 2005. Il prévoit maintenant de réduire de 37% ses émissions en 2025 par rapport à 2005 et de 43% en 2030. Cela correspond à une réduction d'intensité carbone de 75% par unité de PIB.

Les énergies renouvelables contribuent actuellement à 40% de l'ensemble de l'approvisionnement énergétique du pays. Elles assurent en particulier les $\frac{3}{4}$ de la production d'électricité. La spécificité du Brésil est d'être l'un des pays du monde dont le potentiel en énergie renouvelable est le plus élevé.

À priori cet objectif pour 2030 s'entend sans recours a priori à des soutiens internationaux, même si ceux-ci peuvent être envisagés notamment pour réaliser des actions additionnelles.

Le Brésil signale avoir réussi à réduire de 82% entre 2004 et 2014 de la déforestation en Amazonie. Il entend lutter contre la déforestation par des actions REDD+ basées sur des paiements en fonction des résultats effectifs obtenus.

Il a annoncé qu'il ne reconnaîtra pas des réductions d'émissions réalisées sur son sol qui seraient obtenues via des mécanismes de marché.

L'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a exprimé une CPDN sur des bases extrêmement approfondies, tout en insistant sur le fait qu'elle reste un pays en développement dont la préoccupation essentielle reste la lutte contre la pauvreté. Elle insiste sur le respect de règles et de la transparence, et se vivant comme porte-parole des pays africains, elle insiste sur l'importance des soutiens technologiques et financiers.

Un réchauffement mondial de 2°C, signifie 4°C pour l'Afrique du Sud. L'Afrique du Sud indique que sa production électrique ainsi que des secteurs industriels restent fortement dépendants du charbon et que cette situation ne peut évoluer que progressivement.

L'Afrique du Sud indique que son pic d'émissions sera entre 2020 et 2025 alors que la tendance d'émissions sur les politiques antérieures conduirait les émissions au niveau de 398 MteqCO₂ en 2025 et 614 en 2030. Ce pays annonce déjà qu'il révisera sa CPDN pour les périodes 2021-2025 et 2026-2030.

Elle décrit d'une façon extrêmement précise les coûts additionnels de la lutte contre le changement climatique.

Elle souligne que tout cela résulte d'un usage excessif des biens communs à disposition de l'humanité toute entière par les pays développés depuis près de deux siècles dans un monde profondément inégal.

Les engagements de l'Afrique du Sud en matière d'atténuation des émissions ne sont pas clairement explicités.

La contribution de l'Afrique du Sud insiste également sur ses besoins d'adaptation en précisant ses besoins financiers à mobiliser sur base nationale, mais aussi internationale.

Par ailleurs, les objectifs des pays seront selon l'Afrique du Sud à réinterpréter à la lumière des travaux scientifiques par rapport à un réchauffement climatique contenu en dessous de 2°C, voire de 1,5°C. Elle souligne son accord sur le fait qu'il faut parvenir à zéro émission de gaz à effet dans la seconde moitié du siècle.

En outre, celle-ci exprime une position très claire sur la nature de l'accord à conclure à Paris: celui-ci doit être juridiquement contraignant, équilibré, effectif et intégrant un processus de non-régression des engagements et avec une approche progressive à la fois en termes d'atténuation et d'adaptation.

Dans les dernières sessions de négociation à Bonn, l'Afrique du Sud a tenu un rôle de leader pour l'ensemble des pays en développement.

L'Inde

Si à bien des aspects l'Inde est comptée parmi les pays émergents, sa Contribution souligne qu'elle reste un pays en développement avec 30% des populations les plus pauvres du monde. 304 millions d'habitants n'ont pas l'électricité. La consommation d'énergie par habitant n'est que de 0,6 tep, soit un tiers seulement de la moyenne mondiale.

La Contribution est ensuite extrêmement précise sur les actions engagées par le pays sur ses moyens propres:

- Une multiplication par 6 de la part des renouvelables dans la capacité électrique (éolien, solaire, hydraulique, biomasse);
- Une amélioration de la production électrique à partir du charbon

(61%), mais aussi sa poursuite, car c'est sa seule ressource nationale en combustible fossile;

- Une augmentation de sa capacité nucléaire avec 6 nouveaux réacteurs pour atteindre 63 GWe (8% de la capacité électrique).
- Les plans de développement du pays à l'horizon de 2030 sont basés sur les projections suivantes:
- Une population qui passe de 1,2 à 1,5 milliards d'habitants avec une population urbaine qui va croître des 2/3.
- Un triplement du PIB et de la consommation d'électricité par habitant;
- Un programme très ambitieux d'efficacité énergétique touchant tous les secteurs. Cela inclut des mécanismes d'incitation: des certificats d'économie d'énergie, un système interne de quotas (PAT) portant sur 8 secteurs industriels;
- Un programme de boisement pour augmenter la fixation du carbone dans les forêts;
- Des actions d'adaptation d'autant plus importantes que les 2/3 de la population dépendent de l'agriculture.

L'objectif indien n'est exprimé qu'en termes de réduction de l'intensité carbone. D'abord pour la période 2005-2020 avec une réduction, de 20 à 25%, sachant qu'elle a baissé de 12% entre 2005 et 2010. Le rythme actuel est d'une réduction de 2,5% par an. Cela inclut une part de 40% d'énergies non carbonées dans la production électrique. Ensuite d'ici 2030, par un objectif de réduction de 33 à 35% de l'intensité carbone par rapport à 2005.

Pour y parvenir, l'Inde attend un soutien financier des pays développés en sus de son propre effort.

L'Inde propose une "alliance solaire globale" à l'adresse des pays en développement ayant de forts potentiels, car compris entre le tropique du Cancer et celui du Capricorne.

La contribution indienne aborde aussi courageusement une question politique essentielle que toutes les autres Contributions ont contournée. L'Inde tire de sa culture ancestrale une éthique individuelle de respect de la nature, des droits humains avec à ce sujet de nombreuses références au Mahatma Gandhi en insistant sur la nécessité de modes de vie simples. Elle pointe précisément les dérives qui sont celles du capitalisme financier, de l'accumulation de

richesses, de l'extravagance de certains modes de vie. Cette Contribution dit clairement que les améliorations de technologies et les financements ne suffiront pas à atteindre les objectifs sans une amélioration des comportements individuels et collectifs.

LES CPDN DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La plupart des pays en développement ont déposé leurs contributions. Ceux qui manquent le sont pour des raisons différentes :

- Des pays ont exprimé explicitement leur refus de déposer leur Contribution, dans le cadre d'un système dominé par une économie capitaliste: le Venezuela et la Corée du Nord;
- Peu de pays pétroliers ont déposé leur Contribution, mais certains ont annoncé qu'ils allaient le faire dans les semaines qui viennent – probablement du fait du constat de la dynamique mondiale effective de réponse des CPDN; manquent également: le Koweït, Bahreïn, le Nigéria, l'Angola, Brunei; des contributions viendront dans les semaines qui viennent;
- Manquent également: l'Ouzbékistan, la Malaisie, ce qui traduit l'hésitation de ces pays ;
- Des pays qui ne l'ont pas effectué souvent parce que manquant d'expertise et du soutien financier nécessaire: le Panama, la Jamaïque, le Nicaragua, St Kitts et Nevis ;

Pour les mêmes raisons, des États-îles du pacifique: Tuvalu, la Micronésie, Niue, Palau, Tonga, Timor Leste, alors qu'ils soulignent fortement leur vulnérabilité au changement climatique; il n'y a pas de doute que la plupart vont le faire dans les semaines à venir;

Des pays confrontés à des situations troublées: la Syrie, la Libye, l'Irak...

Il n'est pas possible de passer ici en revue toutes les Contributions des pays en développement. On retiendra ici des situations particulièrement significatives. D'ailleurs, en soulignant des Contributions soit très innovantes, soit très ambitieuses. Toutes les Contributions sont consultables sur le site www.unfccc.int à partir de la rubrique INDCs.

Est à noter le fait exceptionnel que tous les pays francophones ont effectué leur Contribution.

Le Maroc

Le Maroc s'est donné pour objectif une réduction de ses émissions de 32% par rapport à un scénario tendanciel (13% de façon inconditionnelle sur les moyens propres du pays et de 19% sous condition de financement extérieur). Cela devrait permettre d'éviter les émissions de 401 Mt eqCO₂ sur la période 2020-2030. L'objectif pour 2029 correspond à 3,1 t eqCO₂ par habitant. Cet engagement est conditionné par l'accès à des sources de financement et à un appui additionnel par rapport à celui obtenu jusqu'à présent.

Le montant global d'investissements pour obtenir ces résultats a été estimé à 45 milliards \$ dont 35 à travers des dispositifs internationaux.

La CPDN du Maroc s'inscrit dans le cadre de sa Stratégie Nationale de Développement Durable pour 2030. La Contribution du Maroc contient une liste détaillée de projets dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation. Le Maroc envisage de recourir aux instruments de marché.

Par ailleurs, rappelons que ce pays aura la présidence de la COP en novembre 2016.

Le Gabon

L'objectif de la CPDN du Gabon est d'une réduction de 50% de ses émissions pour 2025 par rapport à un scénario de référence de développement non maîtrisé (dont 63% de réduction des émissions liées à la déforestation).

La Contribution du Gabon est détaillée par secteur. Le pays entend réduire ses émissions par les politiques qu'il propose dans sa Contribution: les changements d'affectation des terres, la réduction de la déforestation, l'arrêt du torchage des gaz issus de l'exploitation pétrolière, la valorisation des énergies renouvelables (avec 80% de la production électrique issue de l'hydraulique en 2025) ainsi que des progrès d'efficacité énergétique.

La partie sur l'adaptation souligne la vulnérabilité de la zone côtière à la hausse du niveau de la mer.

Un Fonds National de Développement Durable va être mis en place sur la base d'un financement sur budget de l'État, d'investissements privés, de revenus de crédits carbone du marché domestique et des apports et prêts de bailleurs internationaux.

Le Gabon n'envisage pas le recours à l'achat de crédits carbone sur le marché international.

L'Éthiopie

L'Éthiopie a proposé dans sa contribution de réduire de 64% ses émissions de CO₂ par rapport au scénario tendanciel pour 2030 (de 400 Mt eqCO₂ à 145). Cela correspond à des émissions par habitant en 2030 de 1,1 t eqCO₂ par rapport à un tendanciel de 3 t eqCO₂ (le niveau de 2010 était de 1,8). L'essentiel des réductions d'émissions proposées sera obtenu dans le secteur agricole et forestier ainsi que par le développement des énergies renouvelables. L'Éthiopie envisage de recourir aux mécanismes de marché du carbone.

La CPDN sera ultérieurement complétée par un chiffrage économique des investissements à réaliser.

Les Emirats Arabes Unis

Les Émirats arabes unis, qui produisent 170 millions de tonnes de pétrole par an, ont inscrit dans leur Contribution la volonté de diversifier leur économie. A cela plusieurs raisons, notamment une pénurie d'eau potable qui ne peut être réduite que par des installations de dessalement. Le pays importe également 90% de sa nourriture.

Alors que les énergies non fossiles n'assuraient que 0,2% de l'approvisionnement énergétique, le pays se fixe comme objectif 24% en 2021.

Bien évidemment est prévue une amélioration de l'exploitation pétrolière, notamment en supprimant le torchage des gaz.

La nécessité d'amélioration de l'efficacité des ressources conduit le pays à réduire les subventions à l'eau et à l'énergie. La stratégie de croissance verte du gouvernement inclut l'efficacité énergétique des bâtiments, des standards d'efficacité pour les équipements domestiques, la mise en place de systèmes de climatisation collective, bien plus efficaces que ceux individuels, le passage au gaz de véhicules de l'administration, le développement du rail et des métros, l'application des standards européens sur les véhicules particuliers.

Bien évidemment, la politique du pays intègre une composante d'adaptation (protection des ressources en eau, efficacité de l'assainissement, protection des côtes...).

Le Kenya

La contribution du Kenya souligne la vulnérabilité d'un pays dont plus de 80% est aride ou semi-aride et dont l'agriculture est dépendante des variations pluviométriques.

Ses émissions de gaz à effet de serre sont essentiellement liées à l'utilisation des terres, à l'agriculture et à la forêt (forte consommation de bois de feu). Les émissions liées à l'énergie et au transport augmentent en lien avec son processus de développement. Les émissions sont de 1,26 teqCO₂ par habitant.

Ses émissions qui étaient de 75 MteqCO₂ en 2010, passeraient à 143 MteqCO₂ en 2030 selon le scénario de référence. Le pays estime pouvoir réduire ses émissions en 2030 de 30% par rapport au scénario de référence.

Les actions du pays sont notamment:

La valorisation des énergies renouvelables: géothermie, vent, solaire...

L'efficacité énergétique,

Le reboisement pour atteindre une couverture boisée de 10%,

Le remplacement du bois de feu par d'autres modes de cuisson.

Le Kenya inscrit son développement dans la perspective d'un développement durable, à bas niveau de carbone et résilient.

Ce pays estime à 40 milliards de \$ ses besoins financiers pour réaliser ses actions d'atténuation et d'adaptation, en grande partie sur financement international.

Le Pérou

Le Pérou est particulièrement vulnérable du fait notamment du phénomène El Nino, avec des alternances de fortes sécheresses et de pluies, avec des inondations, avec des phénomènes extrêmes. A ceci s'ajoutent trois spécificités majeures du pays: la fragilité des écosystèmes des Andes, la fonte des glaciers qui modifie les régimes des fleuves et la pression de la déforestation de la forêt amazonienne.

Ses émissions de gaz à effet de serre sont pour moitié liées à l'agriculture, les changements d'utilisation des terres et la foresterie.

Le changement climatique pourrait réduire de 6% le PIB du pays en 2030 et jusqu'à 22% en 2050.

Les émissions qui étaient de 171 Mteq CO₂ en 2010 passeraient en 2030 selon le scénario de référence à 298 MteqCO₂ (en incluant l'utilisation des terres, leurs changements et la forêt).

La Contribution du Pérou porte sur une réduction de 20% de ses émissions en 2030 par ses moyens propres et de 10% supplémentaires à partir de soutiens internationaux.

Le Mali

Le Mali connaît des contraintes climatiques qui se traduisent en sécheresses, inondations, feux de brousse. Il subit un processus croissant de désertification.

L'agriculture qui participe à hauteur de 45% du produit national brut, occupe environ 80% de la population active.

Le pays prévoit de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 27% entre 2020 et 2030 par rapport au scénario de référence. Ce qui correspond à une baisse des émissions de 31% dans le secteur de l'énergie, 29% dans le secteur de l'agriculture et de 21% dans le secteur de la foresterie et des changements d'affectation des terres.

Ainsi le pays compte atteindre 10% de part d'énergies renouvelables dans la consommation totale.

Le coût des actions prévues d'atténuation des émissions dans la contribution conditionnelle est de 34,7 milliards de \$ et de 5,2 milliards de \$ pour la contribution inconditionnelle.

Son plan d'action comprend un gros effort de reboisement les terres dégradées. Le coût des actions d'adaptation s'élève à 1,1 milliard de \$.

Le Mali compte sur l'accès à des financements internationaux, notamment le Fonds Vert pour mettre en œuvre sa contribution.

Le Vanuatu

Le Vanuatu, qui est un archipel de plus de 80 îles, est exposé à plusieurs aléas tels que les séismes, les volcans, les tempêtes tropicales, et la hausse du niveau de la mer. L'investissement annuel du pays pour l'adaptation se chiffre à 1,5% du budget national soit 9,5 millions de \$.

Il prévoit d'atteindre 100% de part d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 et déjà à 65% à l'horizon 2020.

Les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie étaient de 130 000 t CO₂ en 2010. Selon la trajectoire de référence, elles devraient atteindre 240 000 t CO₂ en 2030. Les actions que le pays compte engager permettraient de les réduire de 72000 t CO₂. Le pays entend promouvoir la géothermie à partir du volcanisme, l'énergie solaire ou encore l'énergie éolienne.

Cela nécessitera un accès à un financement de l'ordre de 450 millions de \$ couplé à d'importants transferts de technologies et efforts de formation.

Haïti

La contribution du pays sera une réduction des émissions des gaz à effet de serre de 31% à l'horizon 2030 par rapport au scénario de référence. Le pays prévoit une réduction non conditionnelle de 5% et compte sur un accès à des financements et à de l'assistance technique internationale pour couvrir 26% de réduction supplémentaire. Le coût total de la mise en œuvre de la contribution est estimé à 25,4 milliards de \$. Les principales actions prévues sont l'augmentation de 47% de la part des énergies renouvelables, une réduction de 32% de la consommation de bois, la gestion des ressources en eau et l'aménagement du territoire.

Tunisie

La Tunisie est considérée comme le pays méditerranéen le plus exposé aux effets des changements climatiques. La Contribution de la Tunisie propose une réduction de son intensité carbone de 41% en 2030 par rapport à l'année de base de 2010. Cela correspond à une réduction des émissions de 26 Mt eqCO₂ en 2030 par rapport au scénario de référence. Dans cet objectif, la part non conditionnelle de cette contribution sera de 13% et celle liée à des financements internationaux de 28%.

Les actions prévues seront entreprises dans les secteurs de l'énergie, des procédés industriels, de l'agriculture, des déchets, des forêts et de l'utilisation des terres. L'atténuation dans le seul secteur de l'énergie contribuera pour 75% de la réduction des émissions prévues. En effet le pays prévoit que l'intensité carbone du secteur de l'énergie sera réduite de 46% en 2030 comparativement au niveau de 2010. Dès 2013, le pays a décidé d'atteindre une réduction de ses besoins d'énergie de 30% à l'horizon 2030 par rapport au scé-

nario de référence et de porter la part des énergies renouvelables à 30% alors qu'elle n'est que de 4% en 2015.

Le financement de l'atténuation est estimé à 17,4 milliards de \$ et le pays pourra contribuer, à partir de ressources propres, à hauteur de 10% du montant prévu pour la mise en œuvre de l'atténuation. Quant à l'adaptation, son financement nécessitera 2 milliards de \$ qui devront provenir en totalité de financements internationaux. En plus des mécanismes de financements internationaux dont le pays aura besoin pour mettre en œuvre sa contribution, la Tunisie aura recours au marché de carbone et aura besoin de transferts de technologies.

1.3 / UNE NÉGOCIATION QUI VA S'APPUYER SUR LES PROPOSITIONS EXPRIMÉES PAR LES PAYS À TRAVERS LES CONTRIBUTIONS NATIONALES

1.3.1 - Les difficultés de formalisation des engagements et des contributions

Les pays développés d'une part et les pays en développement d'autre part sont confrontés à plusieurs difficultés dans l'élaboration de leurs engagements et de leurs contributions qui rendent les négociations particulièrement délicates:

L'estimation du scénario de référence d'évolution économique 2030

Chaque pays a décidé du cadre économique qui sert de référence à sa prospective. Ces éléments ne transparaissent par des Contributions. Visiblement les hypothèses retenues sont extrêmement différentes d'un pays à l'autre. Probablement certains pays sous-estiment leur croissance future tandis que d'autres, sans doute plus nombreux, ont peut-être eu tendance à la surestimer.

La surestimation possible de la trajectoire de développement et donc des émissions de gaz à effet de serre (avant même toute action) sur la base d'une volonté politique de développement économique est évidemment légitime. Plus cette trajectoire aura été surestimée, moins les politiques de lutte contre le changement climatique, même les plus actives, parviendront à infléchir ou à réduire les émissions à l'horizon 2030. De telles surestimations risquent de faire apparaître les objectifs climatiques du GIEC comme difficile-

ment atteignables. C'est là une source de difficulté de comparaison des différents engagements et des contributions selon un principe d'équité.

Cette difficulté ne peut être résolue qu'empiriquement à travers une révision des objectifs tous les 5 ans en fonction des évolutions économiques réelles.

La difficulté du chiffrage des actions et du dimensionnement de l'aide internationale

L'articulation du niveau d'atténuation, des besoins d'adaptation avec l'accès aux financements internationaux pour la mise en œuvre est très difficile. Ce n'est pas seulement une question de montant global, c'est aussi une question de nature de ces financements.

Dans la mesure où la disponibilité des financements possibles sous forme de don au titre de l'aide au développement est très loin des montants d'investissement (publics et privés) nécessaires pour les pays, beaucoup de pays risquent d'adopter une position extrêmement prudente de peur de s'avancer sur des objectifs qu'ils n'auraient pas les capacités d'atteindre. Et donc à l'inverse de sous-estimer leurs capacités d'atténuation. Les années qui viennent vont être décisives en la matière pour préciser les besoins et leur rythme de montée en puissance.

Les rythmes de diffusion des technologies.

En outre, les pays qui déposent leurs engagements et leurs contributions risquent de sous-estimer les progrès réalisés à moyen et long terme du fait d'une diffusion des technologies au plan mondial. Puisque les pays ont élaboré leur contribution chacun de son côté, il n'était pas possible d'avoir une vision globale du décollage des technologies, de leur volume de marché et en conséquence des réductions de coûts par effet d'échelle.

L'analyse réalisée par le Secrétariat de la CCNUCC et publiée le 30 octobre sur son site (www.unfccc.int) n'a pu dans les délais impartis aborder cette question de façon détaillée.

De tels processus de diffusion massive des technologies performantes concernent aussi bien par exemple à la fois la qualité de construction des logements, la diffusion de nouveaux véhicules performants et faiblement émetteurs, des procédés industriels, la diffusion des énergies renouvelables... Il faudrait assez vite évaluer

les bénéfices génériques de la diffusion massive des technologies. Il y a probablement là un potentiel de réévaluation des objectifs des pays, sans modifier les programmes proposés, du fait de la dynamique de diffusion des marchés.

1.3.2 - L'analyse globale des CPDN

Des contributions qui marquent une forte volonté d'agir contre le changement climatique

Toutes les Contributions déposées s'accordent sur :

- La nécessité de s'inscrire dans un réchauffement inférieur à 2°C par rapport à la période préindustrielle (voire 1,5°C);
- La formulation d'actions, plans et stratégies sur un horizon de 10 à 15 ans (parfois 2025, le plus souvent 2030).

Le contenu des contributions

Les Contributions n'ont pas toutes le même rôle dans la préparation de la négociation pour la conférence de Paris, ce qui se traduit par des contenus différents. Avec 3 cas différents :

L'expression de réductions absolues d'émissions par les pays développés

Avec des CPDN présentant un engagement unilatéral de tous ces pays (Union Européenne, Suisse, Norvège, États-Unis...), mais leur niveau d'ambition devra être rehaussé dans la négociation. Dans le cas spécifique de l'Union Européenne, il faudra un nouveau mandat des États-membres (donc après la conférence de Paris). Par ailleurs, la Russie a exprimé que sa Contribution était à valeur indicative et qu'elle pourrait la réviser en fonction du résultat des négociations de Paris.

L'expression de diminution d'intensité carbone

C'est notamment l'objectif proposé par des pays émergents qui n'avaient pas à détailler très précisément leur Contribution à travers des listes d'actions très précises, car ne sollicitant pas des financements internationaux.

Des Contributions dont une partie des actions est conditionnée aux soutiens internationaux

Certains pays détaillent tout ou partie de leurs actions en sus de leurs objectifs globaux dans la perspective d'être attractifs de finan-

cements internationaux et de l'utilisation de mécanismes de flexibilité internationaux.

Des actions et programmes présentés par les pays sans pouvoir parfois précisément en déduire des trajectoires d'émissions à moyen terme couvrant toute l'économie

Certains pays soulignent dans leur Contribution des lacunes de données qui ont rendu difficile une quantification des actions. Cela ne pourra être réalisé souvent qu'à la condition de bénéficier d'un renforcement des capacités des administrations et de l'accès à des expertises. C'est le cas de pays les moins avancés. D'ailleurs, au 1er octobre un certain nombre de pays n'étaient pas à même de présenter à temps leur contribution. Quelques-unes sont parvenues après cette date.

Ces différences entre les Contributions ont été amplifiées par l'insuffisance de cadre méthodologique convenu préalablement à l'élaboration des contributions.

On aboutit donc aux asymétries suivantes:

- A l'évidence, certains pays n'ont pas voulu expliciter le détail de leurs actions pour que celles-ci ne constituent pas une obligation liante alors qu'il s'agit au stade actuel de propositions n'ayant été ni été formellement décidées (dans la cadre d'une législation, d'une réglementation, d'un partage d'objectifs entre secteurs et acteurs), ni évidemment budgétées. Il est pourtant clair qu'à ce stade les contributions ne peuvent avoir de caractère juridiquement liant. Celui-ci ne pourra que résulter de décision politique nationale, à partir du résultat de la négociation de Paris et acté par une ratification parlementaire nationale pouvant impliquer le vote de lois et de budgets.
- Après la formulation d'objectifs globaux à des horizons d'ailleurs variables (2030 ou 2025), certains pays se sont contentés de rappeler des décisions antérieures (législations, réglementations, mécanismes de financement), en se protégeant de toute annonce nouvelle.
- Par contre, des pays ont été extrêmement précis dans la description de leurs programmes et de leurs actions.

L'analyse par le Secrétariat de la CCNUCC des Contributions déposées au 1^{er} octobre

Le Secrétariat de la CCNUCC a présenté le 31 octobre son analyse des 119 contributions couvrant 147 parties (L'Union Européenne a présenté une contribution couvrant 28 pays).

La représentativité des Contributions reçues

Ces contributions portent sur 75% des parties recouvrant 87% de la population mondiale et 86% des émissions des pays en 2010. 100 parties ont abordé l'adaptation.

- 31% des pays ont présenté des objectifs absolus de réduction (les pays développés),
- 59% des pays ont présenté des objectifs de déviation de leurs émissions par rapport à un scénario de référence (avant de prendre en compte les actions proposées),
- 20% contiennent des actions et mesures sans pouvoir expliciter la trajectoire d'émissions,
- 8% ont exprimé des gains d'intensité carbone par rapport à la situation présente,
- 3% ont centré leur Contribution sur une date de pic maximal d'émissions.

Le total excède 100% parce que certains pays ont inscrit dans leur Contribution des éléments répondant à plusieurs des catégories qui précèdent.

Certains pays se sont aussi exprimés dans le sens d'un niveau d'émission nul à l'horizon 2050.

Les objectifs climatiques au plan mondial atteints par les Contributions

Des projections fiables ont été possibles (notamment réalisées par l'Agence Internationale de l'Énergie).

Les chiffres qui suivent intègrent la réalisation de toutes les actions inscrites dans les Contributions, celles réalisées par les pays sur leurs moyens propres et celles qui sont conditionnées à l'obtention de financements internationaux.

	2025	2030
Résultat agrégé des niveaux d'émissions annuels après prise en compte des Contributions, en milliards de tonnes équivalent CO2	55,2	56,7
% d'augmentation des émissions annuelles par rapport à 1990	34 à 46%	37 à 52 %
% d'augmentation des émissions annuelles par rapport à 2010	8 à 18%	11 à 22 %
% d'évolution des émissions moyennes par habitant par rapport à 1990 et à 2010	-8 à -4%	-9 à -5%

Les émissions continueraient donc à croître sur toute la période, même si les Contributions permettront d'en ralentir l'augmentation. Par contre, la réalisation des Contributions permettra de réduire les émissions moyennes par habitant.

Une projection en a été tirée en termes d'augmentation de température. La hausse de celle-ci serait pour la fin du siècle de 2,7 à 3°C. C'est-à-dire que le niveau actuel des émissions ne permettrait pas de contenir le réchauffement climatique en dessous de 2 °C. Une rediscussion pour la hausse de l'ambition des Contributions sera nécessaire. La négociation de Paris aura à en fixer les modalités et la date.

Toutefois, il faut souligner qu'avant la présentation des Contributions la tendance des engagements précédents conduisait à un réchauffement compris entre 3,5 et 4,5°C.

Rappelons qu'il s'agit là d'ordres de grandeur du fait de certaines lacunes qui ont rendu nécessaire des corrections : des pays n'avaient pas présenté leur Contribution à temps, certaines contributions sont assez imprécises sur les trajectoires pour 2030 et certaines ont retenu 2025 comme horizon, des secteurs n'étaient pas inclus (dont les transports aériens et maritimes internationaux).

Pour plus de détail, on se reportera sur le site www.unfccc.int au document FCCC/CP/2015/7.

1.3.3 - Les options de développement qui se dégagent des Contributions

Après avoir précisé cette diversité importante des positions, il est surtout essentiel d'exprimer ici les avancées que soulignent ces contributions. Cette analyse s'appuie sur le rapport présenté par le Secrétariat de la CCNUCC le 31 octobre et une analyse détaillée des CPDN.

Les Contributions présentent très largement des contenus convergents dans le sens d'une transition vers un développement à bas niveau de carbone et résilient au changement climatique :

Le développement des énergies renouvelables

Il se dégage clairement des Contributions que les pays s'orientent massivement vers un approvisionnement énergétique à partir des énergies renouvelables (90% d'entre elles les ont mentionnées). Les niveaux et les proportions entre celles-ci sont inégales, ce qui traduit la variété des ressources nationales. Sans qu'il y ait à ce stade de calcul précis réalisé, mais probablement les capacités mondiales sont de l'ordre de 35 à 40% de l'approvisionnement énergétique à l'horizon 2030, avec de fortes disparités entre pays. L'orientation qui est parfois exprimée dans certaines Contributions conduit à assurer la quasi-totalité de la production énergétique à partir de renouvelables dans la seconde moitié du siècle.

L'efficacité énergétique

86% des Contributions soulignent que l'efficacité énergétique constitue à la fois un élément essentiel car les alternatives aux combustibles fossiles : énergies renouvelables voire énergie nucléaire ne peuvent suffire d'ici 2030 à répondre aux besoins d'une humanité en forte croissance et aux besoins considérables des pays en développement pour enrayer la pauvreté.

Ces progrès d'efficacité sont dans les Contributions mentionnés dans la totalité des secteurs concernés : les procédés industriels, la production d'énergie, le chauffage ou le rafraîchissement des bâtiments, les équipements d'utilisation de l'électricité et les transports de personnes et de marchandises.

La protection des ressources en eau

La question de l'eau est centrale, globale, néanmoins avec des écarts très grands entre pays, du fait que les inégalités de pluviométrie vont dramatiquement s'aggraver dans le futur. Les pays tropicaux qui manquent déjà d'eau en auront encore moins alors que les pays équatoriaux connaîtront des pluies diluviennes, les pays tempérés seront confrontés à des pluies à la fois plus fortes, mais inégalement réparties dans l'année. Les pays les plus proches des pôles connaîtront une augmentation des volumes de pluie et de neige. 89% des contributions abordent l'adaptation au changement climatique concernant l'accès à l'eau.

L'atténuation et l'adaptation dans l'agriculture et la foresterie

Toutes les contributions abordent l'agriculture et la foresterie sous le double aspect de l'atténuation des émissions (66% d'entre elles) et de l'adaptation (82% et 54% d'entre elles). Cette double approche s'inscrit dans un développement durable puisque l'adaptation de l'agriculture améliore sa productivité et augmente le revenu des paysans. Les actions proposées pour l'agriculture portent à la fois sur les émissions de CO₂, mais aussi sur celles de méthane et de protoxyde d'azote (65% d'entre elles).

La question de l'agriculture dépasse sa fonction alimentaire et à travers l'amélioration de la sécurité alimentaire, elle garantit la cohésion sociale et contribue à la paix. Cela souligne l'importance de l'adaptation qui porte essentiellement sur l'accès à l'eau, à l'énergie en réduisant les consommations de bois de feu qui permet d'assurer la richesse des sols et de conserver la biodiversité.

L'amélioration des procédés industriels

Les pays soulignent d'autant plus l'importance de l'amélioration des procédés industriels qu'ils aspirent à une forte croissance économique. Néanmoins, les Contributions ont souffert d'un manque de visibilité globale de l'évolution des technologies et des marchés à l'échelle mondiale.

La qualité de construction des bâtiments

De très gros progrès ont été effectués dans les pays développés dans les domaines de l'isolation des logements et de la régulation des systèmes de chauffage. Les mêmes progrès ont encore été peu réalisés dans les pays au climat chaud pour de multiples raisons:

architecture inadaptée, absence d'isolation de toiture, insuffisance de protection contre le rayonnement solaire direct, une compensation de la mauvaise isolation ou protection par un recours à des systèmes de climatisation. Très peu de Contributions établissent un lien entre la performance des bâtiments et les difficultés de gestion des systèmes électriques induits par la forte croissance du recours à la climatisation.

La mutation des transports pour les dégager de la dépendance pétrolière

Beaucoup de contributions abordent le secteur des transports (77% d'entre elles), essentiellement à travers les véhicules individuels (amélioration de l'efficacité, diffusion des véhicules hybrides, passage à l'électricité), le développement des modes doux de transports, le développement des transports en commun urbains. La question des transports de marchandises est moins abordée. La non-inclusion dans les inventaires du transport aérien et des transports maritimes internationaux a pour effet de que ces secteurs ne sont quasiment pas pris en compte dans les actions.

L'ampleur des processus législatifs et réglementaires adoptés par les pays

De très nombreux pays ont adopté des lois, des plans, des réglementations, des mécanismes nationaux de financement ainsi que des processus interministériels et multiacteurs, notamment depuis la conférence de Copenhague de 2009. Ils articulent la lutte contre le changement climatique et la réalisation des objectifs de développement durable au premier rang desquels l'éradication de la pauvreté. Ces processus ont été engagés à la fois au niveau national, mais aussi au niveau des collectivités publiques infranationales.

Les progrès en matière d'urbanisme

Les questions urbaines sont fortement abordées, notamment par les pays en développement. Beaucoup de pays connaîtront une très forte croissance urbaine, parfois même un doublement de celle de certaines villes. Sont abordés conjointement les services d'accès à l'eau, d'assainissement, de traitement des déchets, de protection de l'environnement, ainsi que les politiques de construction, de transports et d'accès à l'électricité et des mesures sanitaires.

Le traitement de l'adaptation

Les actions inscrites dans les Contributions nationales, si elles intègrent toutes des actions de réduction ou d'atténuation des émissions, leur part traitant de l'adaptation est assez différente selon les pays. Cela traduit deux réalités. D'abord, la vulnérabilité des pays est d'ampleur et surtout de nature extrêmement variée. Ensuite, ce ne sont pas les États qui en la matière sont les mieux placés, car la vulnérabilité est surtout appréhendable dans la réalité des territoires: une ville, une île, un quartier,... Les contributions nationales ne pouvaient pas être aussi détaillées.

L'amélioration de la résilience face aux catastrophes

Les pays ont intégré fortement la nécessité de renforcer les systèmes d'alerte face aux risques de catastrophes (tempêtes, inondations, canicules...), la nécessité de couvrir les risques ainsi que la nécessité d'intégrer cette prévention dans l'éducation et l'information.

Les aspects économiques de la transition et les bénéfices en faveur de l'emploi

Un très grand nombre de pays ont intégré dans leur Contribution des analyses économiques. C'était d'autant plus nécessaire que ces pays voulaient exprimer leurs besoins d'accès à des financements internationaux. Cet effort de quantification inédit pour la plupart des pays a permis d'avoir un débat de fond sur le développement, sur l'articulation des priorités nationales et la mobilisation des capacités budgétaires du pays.

LES PROGRÈS EN PERSPECTIVE

Une mobilisation inégale de l'ensemble des acteurs

- Beaucoup de Contributions mentionnent la mobilisation des acteurs économiques, des institutions publiques infranationales et des acteurs de la société civile. Néanmoins, très peu mentionnent la mobilisation des ménages et du secteur tertiaire. Pourtant, le niveau de réduction des émissions à long terme nécessite d'engager sans tarder notamment la réhabilitation des bâtiments, des changements de comportements (pratiques touristiques notamment) et une amélioration des comportements de transport.
- Certaines Contributions, notamment celles des pays développés

ont été réalisées par les administrations d'Etat sans impliquer les acteurs. Cela se traduit par une focalisation sur certains secteurs (le secteur de l'énergie, l'industrie, l'agriculture, l'utilisation des terres et les déchets).

- Néanmoins, la mobilisation des acteurs économiques a été réalisée parfois en parallèle sans lien avec l'élaboration de la Contribution à travers l'Agenda des solutions, les promesses effectuées via la Plateforme NAZCA mise en place après la conférence de Lima (Non-State Actor Zone for Climate Action – plateforme pour l'action sur le climat des acteurs non étatiques).

Une insuffisante mobilisation des acteurs qui peut avoir pour effet de ralentir la diffusion des technologies et l'amélioration des comportements

Cette insuffisance de mobilisation des acteurs dans les pays peut avoir un effet négatif pas seulement dans la qualité de la contribution des pays et la capacité d'atteinte des résultats: elles peuvent s'avérer insuffisante à générer la mise en mouvement nécessaire à la diffusion des technologies et des meilleures pratiques. Ainsi, des progrès dans la motorisation des véhicules, dans un marché de l'automobile qui est mondial, aurait un effet progressif de diffusion dans l'ensemble des pays en développement. Une telle capacité d'entraînement existe également sur la qualité de construction neuve, sur le développement des filières d'énergies renouvelables, etc.

Il est donc nécessaire que les contributions des pays mentionnent et stimulent les pratiques les plus avancées des différents types d'acteurs. Il peut amplifier la dynamique générale, renforcer la convergence des moyens et la mobilisation démocratique.

La voie est déjà tracée par de nombreuses contributions. Cela indique aussi pour d'autres pays des potentiels d'amélioration qu'il faudra intégrer dans les mises à jour à venir de leur Contribution. L'enjeu décisif sera d'ailleurs la mise en œuvre effective des actions par la mobilisation effective de tous les acteurs concernés des pays. La méthode suivie de demander à chaque pays d'exprimer de façon volontaire ses actions, sa stratégie et ses plans, dans un processus ascendant (bottom up) a constitué une avancée considérable de la négociation internationale sur le climat.

Cela devrait éviter de reproduire le fait que par le passé beaucoup de pays n'ont pas appliqué en pratique les engagements pris. D'où

le processus engagé avec le Sommet des Solutions organisé en septembre 2014 par Monsieur Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies qui pousse des acteurs de toutes natures: entreprises, banques, pouvoirs publics infranationaux, société civile à prendre des engagements eux aussi.

Une meilleure visibilité sur les scénarios de référence de développement économique et les effets des actions à l'horizon 2030

Les CPDN déposées varient fortement sur les scénarios économiques sous-jacents. D'une façon générale, celles des pays en développement s'appuient souvent sur des hypothèses de très fortes croissance économique. Cela a pour effet des hausses très fortes d'émissions des scénarios de référence pour 2030. Dès lors, les actions proposées (conditionnelles et inconditionnelles) ne permettent pas toujours de contrebalancer cette hausse. Dès lors le pic des émissions se retrouve repoussé parfois au-delà de 2030. Dans certains cas les émissions ont peut-être été surestimées (ainsi peut-être que la réalisation effective à l'échéance de 2030 des actions envisagées).

Il sera donc difficile pour toutes les raisons qui précèdent de consolider, à partir de toutes les contributions des pays, une vision économique d'ensemble.

Des éléments à préciser pour l'amélioration des contributions afin de contenir le réchauffement en dessous de 2°C

Une revue des engagements et des contributions présentés à la CCNUCC devra être effectuée à une date à définir dans la négociation pour globalement s'assurer d'une réduction des émissions garantissant un réchauffement maintenu en dessous de 2°/1,5°C d'ici 2100. Il faudra effectuer une remontée de l'ambition des engagements et des contributions des pays pour s'assurer de l'obtention de l'objectif climatique en respectant un principe d'équité. Avec donc un nouveau tour de négociation nécessaire pour y parvenir. Pour ce faire, des questions techniques de comptabilisation des émissions devront être tranchées. Les Contributions en l'état actuel rendent les comparaisons difficiles par des méthodes différentes de prise en compte des émissions et de l'absorption de CO₂ par l'agriculture, les changements d'usage des sols et les forêts.

1.3.4 - Dégager une nouvelle vision du développement

Une avancée inédite de tous les pays vers une nouvelle voie de développement

Les Contributions marquent une avancée décisive dans le sens d'une plus grande coopération internationale dans un cadre multilatéral tout en reconnaissant les différences de responsabilité et de capacité des pays.

Ce qui émerge de façon remarquable de l'ensemble des Contributions est finalement avant tout la question du futur du développement. En décidant que tous les pays devaient être impliqués, la négociation internationale a pointé la nécessité d'une conception convergente du développement entre tous les pays. Avec évidemment des modalités et des rythmes très différents.

C'est là une première historique, qui constitue un fondement majeur pour générer la confiance chez toutes les parties.

L'enjeu vital pour les pays en développement est leur capacité de progression à la fois dans un sens de développement durable répondant aux besoins de leur population et qui s'inscrit dans une trajectoire à bas niveau de carbone et résiliente au changement climatique.

La conférence de Copenhague avait été la première à souligner la nécessité de se situer dans une nouvelle vision du développement avec le passage d'une utilisation massive des combustibles fossiles vers essentiellement des progrès d'efficacité énergétique et de valorisation des énergies renouvelables. Cet engagement dans une nouvelle voie de développement que met en évidence les CPDN, s'engage maintenant en simultané pour la première fois dans l'histoire dans tous les pays du monde.

L'interprétation de la dynamique issue des Contributions

La dynamique produite par la convergence des Contributions peut avoir plusieurs effets :

- Convaincre des équipementiers industriels des volumes de commandes garantissant un effet de série sur des matériels, notamment pour les équipements efficaces en énergie, les matériels des différentes filières d'énergies renouvelables, les filières de matériaux de construction.

- Avoir un effet d'entraînement sur le secteur bancaire à la fois par la mobilisation de budgets publics et l'engagement des acteurs industriels.
- Dégager une vision plus claire de la voie future de développement, à bas niveau de carbone et résiliente au changement climatique. Le rôle des médias et des ONG va être crucial pour en convaincre les responsables politiques et l'opinion publique. La réduction des émissions mondiales selon un calendrier qui garantit un réchauffement contenu en dessous de 2°C passe par la mobilisation rapide de tous et une optimisation des choix et des comportements sur une génération afin d'en réduire le mieux possible les surcoûts.

Ce que l'histoire enseigne en la matière, c'est que chaque fois :

- qu'émerge un nouveau paradigme technologique touchant largement les différents secteurs d'activité,
- que cela nécessite une vague considérable d'investissements,
- que cela concerne un grand nombre de pays,

Alors, cela a pour résultat une relance économique avec une vague considérable de création d'emplois. C'est ce qui s'est passé lors de l'entrée dans la société industrielle ou dans l'après-guerre avec la nécessité de la reconstruction dans tous les pays frappés par la guerre.

Faciliter la mobilisation des financements, notamment privés et bancaires

La bonne qualité des contributions a pour un effet de dynamiser l'ensemble des sources de financement. Compte tenu des limites de capacités financières à partir des finances publiques, il est essentiel de mobiliser le plus possible toute la palette de sources de financement :

- Les budgets publics d'aide au développement selon les modalités définies pour la gestion du Fonds Vert pour le Climat,
- Le secteur bancaire, d'abord nationalement, y compris en orientant les priorités d'investissement des ménages,
- Les grandes entreprises internationales dès lors qu'une diffusion massive des technologies va permettre d'en réduire les coûts et d'en améliorer la compétitivité,
- Les différentes sources de financement international en direction des pays en développement en s'attachant à ce que les politiques

publiques viennent conforter les capacités d'investissement privé dans certains secteurs.

L'une des difficultés va être de déterminer quel pays peut avoir accès à des financements en don. S'il est clair que ceux-ci seront orientés prioritairement en faveur des pays les moins avancés, les plus vulnérables et les pays africains, des arbitrages difficiles vont être à réaliser. Il s'est en effet avéré totalement impossible de déterminer des critères objectifs applicables partout dans les mêmes termes tant les situations nationales diffèrent. Cela concerne particulièrement des pays émergents et des pays au niveau de développement intermédiaire. C'est probablement à travers un effet de levier qui varie entre argent en don et financement bancaire et privé et une progressivité dans le temps que cette difficulté pourra être résolue.

La bonne qualité des contributions va avoir pour effet de solliciter des financements considérables. A ce stade, les demandes des pays s'expriment sans distinguer ce qui est nécessaire en don et d'autres formes de financement. C'est là un élément qu'il va falloir progressivement clarifier pour les raisons qui précèdent. Compte tenu des limites de capacités financières à partir des finances publiques, il est essentiel de mobiliser le plus possible les différentes sources de financement:

- Les grandes entreprises internationales dès lors qu'une diffusion massive des technologies permettra d'en réduire les coûts et d'en améliorer la compétitivité,
- Le secteur bancaire, d'abord nationalement, y compris en orientant les priorités d'investissement des ménages

Impulser un mouvement de relance économique mondiale

Un tel mouvement en faveur de l'investissement peut participer d'une relance économique mondiale par l'effet d'entraînement en faveur de certaines filières à diffusion internationale.

1.3.5 - La nécessité de renforcer dans le temps les Contributions

Pour dépasser les limites actuelles des Contributions, il faudra :

Renforcer la description des efforts selon les secteurs et les filières

Il va être nécessaire qu'à travers le processus d'introduction de compléments et de révision des Contributions, les différents pays renforcent la convergence constatée à la lumière de celles déposées auprès de la CCNUCC.

- Des pays en développement doivent, pouvoir continuer de bénéficier de soutiens internationaux à améliorer leur Contribution, en bénéficiant d'un renforcement de capacité et d'expertise.
- Les pays développés doivent impérativement compléter leur Contribution en précisant leurs actions par secteurs et filières. Dès lors, les contributions des pays développés n'ont pas suffisamment détaillé dans la foulée du Sommet des solutions de septembre 2014 organisé par le Secrétaire général des Nations-Unies Mr. Ban Ki Moon avec l'objectif de mobiliser tous les acteurs aux côtés des États: les entreprises, le secteur bancaire, les collectivités publiques infra-étatiques et les citoyens, cela affaiblit la dynamique.

Cette asymétrie débouche sur le constat que les CPDN des pays en développement sont beaucoup plus argumentées et précises que celles des pays développés.

Ensuite, leur analyse met en évidence 4 types de cas de Contributions qu'il faut interpréter :

- Certaines Contributions nécessitent rapidement des améliorations notamment de la part des pays développés qui "en ont gardé sous le pied" se protégeant d'emblée non seulement sur une hausse de l'ambition d'ici 2020, mais aussi des objectifs pour 2030; c'est particulièrement le cas des États-Unis et du Canada, de la Russie, de l'Australie et de l'Union Européenne;
- Certaines Contributions notamment de pays émergents expriment des objectifs en termes de réduction d'intensité carbone, mais ne sont pas précis concernant de l'évolution en millions de tonnes de gaz à effet de serre une fois prise en compte leur prospective

démographique et économique;

- Certains pays ont présenté leur contribution pour pouvoir être partie prenante de l'accord et accéder à des financements internationaux, sans pour autant décrire concrètement ce qu'ils entendent réaliser dans les différents secteurs et en mentionnant des chiffrages de besoins financiers très globaux.

Ce qu'il faut renforcer, ce sont les éléments intégrés dans les Contributions qui précisent les actions et programmes envisagés pour amplifier la dynamique déjà permise par la qualité déjà acquise des Contributions.

L'explicitation des actions par secteur et par filière est à la fois la condition de la comparabilité des engagements, celle de la construction d'une dynamique concernant les changements technologiques ainsi que comportementaux et celle du renforcement de la confiance. Il est donc nécessaire que dans les mois qui viennent des compléments aux contributions viennent en préciser les conditions de réalisation (notamment de la part de l'Union Européenne et des États-Unis). Il en ressort que plus vite les CPDN seront précisées, plus la négociation des soutiens financiers en faveur des pays en développement sera facilitée.

Faire émerger des initiatives internationales à caractère générique

Il serait nécessaire qu'après cette vague d'élaboration des contributions nationales une approche transversale soit réalisée, par secteur et par filière pour apprécier et concrétiser les dynamiques afin de guider les acteurs industriels et financiers.

Des initiatives pourraient être présentées par des pays dans leur contribution en suscitant la participation d'autres pays et d'acteurs de toute nature. Par exemple concernant des technologies: véhicules performants, qualité de construction, développement des énergies renouvelables. C'est notamment ce que propose l'Inde sur le solaire. Au-delà, des résultats attendus par les pays pour réduire ou infléchir, les émissions, des progrès additionnels seront générés par la diffusion des technologies à caractère générique sur le marché mondial. Il s'agit de susciter des initiatives volontaires sans caractère contraignant, mais impliquant différents acteurs de la chaîne de mise en œuvre. C'est ce que le Sommet des solutions de septembre

2014 a recherché à susciter. C'est qu'entend poursuivre l'initiative Le Plan d'Action Lima Paris en direction des acteurs économiques qui sera détaillé plus loin.

Organiser des ateliers pour de grands secteurs et filières lors des sessions de négociation

Ces ateliers permettraient de dégager des avancées à partir desquelles les pays pourraient compléter leur Contribution. Rappelons que le critère essentiel de succès de la conférence de Paris est la construction d'une dynamique dans l'ensemble des pays et des acteurs.

Conclusions tirées de l'élaboration des Contributions

Le processus d'élaboration des Contributions par une majorité massive des pays change totalement la donne de la négociation internationale sur le climat.

À la fois parce qu'elle :

- Ouvre une nouvelle voie de développement riche de perspectives pour le développement de tous les pays, de relance économique et de création d'emplois;
- Concrétise la nature des actions à engager dans les différents secteurs et filières alors que les textes de négociation s'en tiennent à des processus institutionnels généraux sans être suffisamment concrets pour mobiliser les acteurs économiques et générer des dynamiques de l'ensemble des catégories d'acteurs à impliquer;
- Permet d'aborder d'une façon pragmatique la question centrale de la mobilisation des financements et de leur accès pour les pays qui en ont le plus besoin;
- Suscite l'adhésion des opinions publiques par la crédibilité acquise dans la volonté d'implication des différentes catégories de pays et la mobilisation sur le terrain de toute la chaîne d'acteurs nécessaire.

Des Contributions qui vont être à renforcer pour contenir le réchauffement en dessous de 2°C

Les analyses effectuées de l'ensemble des contributions déposées mettent en évidence une évolution de la température de l'ordre de 2,7 à 3°C, c'est-à-dire au-delà de 2°C. Mais cela à deux conditions: que toutes les actions inscrites dans les Contributions soient réali-

sées et que tous les financements demandés par les pays en développement soient obtenus.

Avant l'élaboration de ces Contributions, l'évolution résultant des engagements et des promesses d'atténuation des émissions conduisait à une hausse de température estimée à 4,5°C. Il y a donc un net progrès. Mais celui-ci reste insuffisant.

On verra plus loin, dans la présentation du texte de négociation, le processus à adopter à Paris pour réviser régulièrement les contributions en augmentant alors leurs objectifs, à mesure que les changements d'énergie s'opèrent, que les technologies progressent et que les comportements s'améliorent.

2 / Le financement

La question du financement international de la lutte contre le changement climatique sera centrale pour l'obtention d'un accord en 2015, car d'elle dépend l'élargissement de la participation des pays à la lutte contre le changement climatique exprimé par la décision de la Conférence de Durban demandant un accord à Paris à caractère universel.

Alors que d'ores et déjà plus de 100 pays en développement ont présenté leur Contribution nationale, la question de l'accès aux financements est à la fois essentielle à leur adhésion à l'accord à conclure à Paris et à la réalisation effective des actions et programmes qu'ils ont exprimés dans celle-ci en les liant à l'accès à des soutiens financiers.

Une convergence sur la nécessité d'efficacité des financements

La nécessité d'efficacité des projets et des financements doit rapprocher fortement pays en développement et pays développés. Le climat étant indivisible, la qualité des résultats est une obligation pressante pour les deux parties. Ce sont là deux exigences qui devraient amener à rechercher de nouveaux processus de décision, modes de financement et règles de décision. Ces questions sont au cœur de la nécessité d'un système MRV (faire que les actions soit Mesurables, Rapportables et Vérifiables) tel que débattu depuis la conférence de Bali.

Des pays en développement demandent que les engagements financiers fassent l'objet d'objectifs globaux et individuels et être inclus dans un paragraphe spécifique dans le prochain accord ayant la même force juridique que les autres éléments de l'accord. A l'opposé de ces demandes, certains pays développés rejettent l'idée d'inscrire des objectifs pré-2020 et le détail des procédures de financement dans le nouvel accord.

Cette question essentielle renvoie à celle du caractère juridiquement contraignant du prochain accord. En tout cas, la progression dans la mobilisation des financements sera déterminante pour finaliser l'accord. Afin de progresser, des réunions ministérielles seront organisées sur le financement à long terme tous les ans, jusqu'en 2020.

LES PRINCIPALES QUESTIONS EN DÉBAT

Ce débat sur les financements contient trois niveaux de questions (qui évidemment interfèrent) :

La question des besoins

- Quels sont les besoins de financement pour l'atténuation, l'adaptation, le renforcement des capacités, les transferts de technologies...?
- Quelles sont les actions pour lesquelles des transferts financiers sont indispensables ?

La question des conditions d'attribution

- Quel processus de montage de projets assurerait le mieux l'accès aux financements des pays qui en ont le plus besoin ?
- Quelles sont les conditions de confiance à remplir pour attirer l'argent privé ?
- Comment assurer la qualité des projets et la rapidité d'exécution des financements?
- Quels sont les mécanismes nécessaires pour vérifier le bon usage de l'argent ?

La question des sources de financement

- Quelle répartition entre l'aide publique au développement et les sources privées ?
- Quelle place accorder au marché du carbone ?

2.1 / LE FINANCEMENT DANS LES ACCORDS DE COPENHAGUE

Les Accords de Copenhague prévoyaient la mobilisation de fonds pour la période 2010-2012 ("fast start"¹), en spécifiant qu'il devait y avoir ensuite d'ici 2020 une montée en puissance des financements à hauteur de 100 milliards de \$. Mais sans préciser la répartition entre sources publiques, privées ou nouvelles à mobiliser. Cette mobilisation des 100 milliards US\$ par an dès 2020 convenus en 2009 s'est ensuite heurtée à l'approfondissement de la crise économique et les difficultés budgétaires qui frappent les États des pays développés. Dans ce contexte, aucun accord n'a alors pu être trouvé sur les moyens de mobiliser un tel volume.

¹ (démarrage rapide) pour le renforcement des capacités.

2.1.1 - Le quiproquo initial sur les 100 milliards de \$ du Fonds Vert pour le Climat

Il y a eu un manque de clarté dès l'annonce telle qu'elle a été faite durant la Conférence de Copenhague. S'il était clair qu'il s'agira de transferts Nord-Sud, et de ressources additionnelles (mais sans précision, ce flou entretenant un doute), la nature des ressources est restée dans le brouillard. Pour certains, il devait s'agir strictement d'argent public, pour d'autres cela devait inclure une part importante d'investissements privés et de facilités bancaires.

Ce désaccord, ne porte pas seulement sur la ressource, mais aussi sur les pays receveurs, avec donc des divergences multiples :

- Les pays émergents peuvent-ils être bénéficiaires du Fonds Vert pour le Climat, c'est-à-dire quels sont les pays qui peuvent y avoir accès et sur quels critères?
- Les pays en développement dont la capacité d'endettement est déjà saturée, peuvent-ils avoir accès au financement de leurs actions d'atténuation si la capacité en don sur ressource publique est trop faible?
- Comment renforcer la capacité de financement sur ressource privée, sans poser la question de comment lever la réticence des investisseurs privés à investir dans des pays en développement alors qu'ils ont des craintes sur les capacités de paiement ?

Comment envisager la répartition entre les différentes formes de financement tant que l'élaboration des CPDN reste peu précise sur les besoins des secteurs et des filières?

L'affectation des financements

Si l'idée d'une répartition à parité des financements internationaux entre atténuation et adaptation semble actée, la réalisation d'un tel objectif n'est pas aisée, puisque la mobilisation des financements n'est pas garantie, du fait même de la diversité des formes de financement, des choix des investisseurs privés et parce que la nature des besoins varie fortement d'un pays à l'autre.

Lors de la conférence de Varsovie, les pays en développement ont demandé des engagements et un calendrier d'ici à 2020 et pour le post-2020. Il a été décidé que les pays développés devaient rendre public leurs efforts à intervalle de deux ans, jusqu'à 2020.

Avec un Fonds pour l'adaptation au bord de l'asphyxie et un Fonds Vert pour le Climat mis en place institutionnellement, il devenait vital en préparation de la conférence de Lima. Les pays en développement, au nom de l'Article 4.7 de la Convention (financement et transfert de technologies) rappelaient que la fourniture de ressources est une obligation des pays développés et constitue une condition de leur adaptation et de la réalisation d'actions d'atténuation.

2.2 / LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT (FVC)

Les modalités de fonctionnement ont été largement inspirées du pragmatisme d'une proposition américaine formulée lors de la conférence de Copenhague. Elle propose qu'un fonds repose sur des contributions "volontaires", qu'il soit mis en place dans le cadre de la négociation climat et dont les financements seraient mobilisés en priorité par les banques multilatérales. Cette proposition est devenue une pièce essentielle du débat.

Les pays en développement ont insisté à ce qu'il soit clairement soit l'égide de la Convention de Rio. Décidé à Copenhague en 2009, le Fonds Vert pour le Climat a été officiellement créé par les accords de Cancún en 2010 pour financer la transition vers un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique des pays en développement. Le Fonds Vert a été présenté comme "l'entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention". En 2012, le Comité du Fonds Vert a décidé de placer le secrétariat du Fonds Vert à Songdo en Corée du Sud.

ZOOM SUR

LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Abondé par les pays développés, le Fonds Vert a vocation à constituer à la fois un nouveau canal de financement multilatéral de la lutte contre le changement climatique, mais surtout à coordonner les différentes sources de financement.

Il disposera d'instruments financiers variés (dons, prêts, prêts concessionnels,...) et permettra des montages financiers sur mesure par rapport aux spécificités des projets.

Destiné à être un instrument financier sous la Convention de Rio, il est maintenant opérationnel. Sa phase pilote assurée conjointe-

...

...

ment par la Banque Mondiale, la CCNUCC et le Fonds pour l'Environnement Mondial, s'est achevée en octobre 2013.

Un secrétariat indépendant, ainsi que les directives sur les priorités d'intervention du fonds, son programme, les politiques et les critères d'admissibilité ont été définis.

La question se pose toujours des volets qui seront institués dans ce Fonds, avec la demande de certains pays d'inclure une fenêtre REDD+, un guichet pour la technologie ou encore pour les pertes et préjudices.

Le Fonds Vert doit :

- Partir des besoins des pays en développement ;
- Prendre en compte les besoins immédiats des pays en développement vulnérables dans l'allocation des ressources pour l'adaptation ;
- Avoir une répartition équilibrée entre atténuation et adaptation.
- Le Fonds Vert pour le Climat doit en conséquence :
- Financer les projets et programmes des pays élaborés notamment dans le cadre des Contributions Nationales présentés par les pays en développement ;
- Financer de nouvelles technologies et infrastructures pour réduire les émissions de GES ;
- Soutenir la recherche, pour avoir une meilleure perception et compréhension des impacts à venir des changements climatiques ;
- Aider à adapter aux mieux les infrastructures au changement climatique ;
- Aider les populations à gérer les changements à venir ;
- Encourager les actions au niveau local pour réduire les risques futurs.

Les enseignements tirés de l'utilisation des fonds internationaux

La conception du Fonds Vert pour le Climat tire enseignement des difficultés rencontrées jusqu'à présent par les pays en développement dans l'accès aux financements internationaux.

LES OBSTACLES À L'EFFICACITÉ DES FONDS CENTRALISÉS EXISTANT AUPARAVANT

Le constat porté est celui à la fois d'une grande difficulté d'élaboration des projets, et d'une excessive lenteur de décision et de décaissement. Avec en détail, les difficultés suivantes :

- **Les lourdeurs administratives d'accès aux ressources multilatérales**

Elles découlent de :

- Une insuffisance de capacités d'ingénierie et de données dans les pays les moins avancés qui accroît leurs difficultés de préparation de projets ;
- Une récente de l'OCDE a montré que les fonds verticaux centralisés n'ont jamais réussi le passage à grande échelle. L'OCDE a donc mis en garde sur leur utilité pour la lutte contre le changement climatique².

- **La forte ingérence des organismes multilatéraux dans la gouvernance des pays en développement**

- C'est là une question très sensible. Les organismes multilatéraux tendent à poser des conditions sur le mode de gestion avant d'attribuer des fonds. Cela est d'autant plus mal ressenti par les pays receveurs, que ces organismes émettaient par ailleurs des exigences aux effets souvent désastreux (mesures de rigueur socialement durement ressentis, exigence de privatisation de services publics...).

- **Une demande forte de stabilité des objectifs politiques des dispositifs**

- Les priorités et les critères d'aides multilatérales varient trop souvent et sont incompatibles avec délais de montage des projets et l'indispensable prévisibilité pour les acteurs de terrain.
- Il faut donc améliorer les canaux de financements existants, en les renforçant et en les réformant. Cela répond à l'attente des pays en développement d'améliorer le système de l'aide publique au développement.

- **La crainte d'un mauvais usage des fonds**

- Le montage de projet dans les pays en développement nécessite de s'appuyer sur des maîtres d'ouvrage disposant des garanties pour l'établissement des contrats de financement (entreprises publiques, collectivités locales, grandes entreprises privées), alors que la plupart des projets des pays de développement sont de plus petite taille et conduits par des acteurs ne présentant pas des garanties au

...

² Development Perspectives for a post-Copenhagen Climate Financing Architecture, OCDE, Oct 2009

...

plan international. Les pays en développement sont confrontés à de telles difficultés quotidiennes de fonctionnement alors que l'obtention de contributions financières multilatérales s'accompagne de multiples conditionnalités, ce qui entache leur crédibilité.

- Le souci de sécuriser l'utilisation des fonds par les pays donateurs, qui ont aussi à rendre des comptes, débouche sur la multiplication de critères administratifs et techniques à satisfaire. Ces "filtres" deviennent vite des obstacles infranchissables pour les pays destinataires des financements. Ces contraintes d'attribution débouchent sur des coûts administratifs excessifs.
- Les pays n'ont généralement pas la trésorerie nécessaire pour engager les premières phases des projets.
- La faiblesse des processus de suivi et d'évaluation rend difficile une amélioration des procédures et une simplification des critères.
- Ces difficultés renforcent la méfiance vis-à-vis des fonds internationaux et pèsent sur la négociation. Pour sortir de ce dilemme, il est essentiel d'en améliorer l'équité, l'efficacité et la gouvernance.

La négociation climat doit produire un dispositif qui parvienne à dépasser les pathologies constatées jusqu'à présent, typiques des financements internationaux, par :

- une meilleure proximité entre les organismes de financement et les pays demandeurs ainsi qu'une coordination globale des sources de financement ;
- la clarté des critères d'éligibilité afin d'éviter de multiplier les filtres administratifs;
- la lutte contre l'engorgement des circuits administratifs et la réduction des délais d'instruction et de paiement.

2.2.1 - Les principes de base du Fonds Vert pour le Climat

L'architecture permettant de financer la lutte contre le changement climatique doit être basée sur des principes solides et partagés. Elle doit donc viser les qualités suivantes :

La qualité de préparation des projets avec :

- **La qualité** des projets qui cela doit être le critère premier d'attribu-

tion des fonds ;

- **L'équité** d'accès pour les pays – ce qui implique un renforcement des capacités des pays les moins avancés pour leur faciliter le montage de projets ;
- **Une coopération** et une coordination efficace entre un grand nombre d'acteurs (structure de financement, acteurs sur le terrain, administrations nationales et locales);
- **L'efficacité** économique en tenant compte des co-bénéfices, notamment au plan de l'efficacité énergétique.

La mobilisation des ressources financières avec :

- **La prévisibilité** des financements, indispensable pour encourager le montage de projets ;
- **La pérennité** permettant la planification des actions dans le temps et évitant la présentation de projets à financement à un stade insuffisamment mature ;
- **La mobilisation** massive des fonds publics de manière à avoir le meilleur effet de levier possiblesur le secteur privé ;
- **L'adossement** de certaines actions, notamment d'adaptation à des mécanismes assurantiels.

La qualité de gestion avec :

- **La transparence** des processus d'établissement des règles et d'instruction des plans et projets;
- **La décentralisation** de l'instruction des projets et de la gestion financière dans le cas d'un respect de règles de qualité et d'équité;
- **La rapidité** de mise en œuvre et de versement des fonds.
- **Le niveau** et la sécurité des financements avec,
- **L'adéquation**, c'est-à-dire un dimensionnement des financements cohérents avec les besoins et selon une montée en puissance progressive.
- **La diversité** des instruments financiers : dons, subventions, prêts, investissements privés, outils de marché.

La qualité de négociation entre pays financeurs et pays bénéficiaires avec :

- **La responsabilité** des États dans la définition de leurs politiques de

lutte contre le changement climatique et de développement;

- **Le renforcement** du rôle des pays en développement dans le pilotage de l'architecture financière internationale;
- **La bonne gouvernance** dans un sens démocratique par une négociation directe des priorités avec les partenaires des pays bénéficiaires;
- **La proportionnalité** des financements – ce qui signifie que les taux de soutien doivent être plus favorables aux pays les moins avancés.

La confiance apportée par les systèmes MRV avec :

- **La valorisation** des bonnes pratiques et de la bonne coordination des acteurs;
- **La traçabilité** et l'évaluation des résultats obtenus.
- Construire une demande attractive

La base de la réussite de la lutte contre le changement climatique est d'abord l'élaboration de projets de qualité. Les besoins étant diversifiés et les situations locales variées, les systèmes de financement doivent pouvoir s'adapter à ces réalités. L'introduction dans la négociation des NAMAs (ou MAANs: Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale) a constitué une avancée décisive. Il s'agit d'un processus d'agrégation de projets, de programmes, de démarches sectorielles, développés par des acteurs de terrain et ainsi modulables qui s'intègre maintenant dans les Contributions nationales des pays. Cet ensemble est de plus grande ampleur que le MDP ou la MOC.

Les règles d'attribution des fonds doivent éviter certains écueils

Celles de :

- Confier aux instances internationales, y compris celles du Fonds Vert, un rôle de définition a priori de standards de financement serait contraire au principe de responsabilisation des États sur leurs politiques et leurs actions. Un mécanisme de pilotage des politiques exprimées dans les Contributions nationales et des programmes de mise en œuvre qui serait trop normé au plan technique s'avérerait antinomique avec les principes de confiance et de responsabilité reconnue aux pays.
- Un système centralisé connaîtrait d'évidentes pathologies: moindre prise en compte des circonstances nationales, trop grand dis-

tance vis-à-vis des autorités nationales et des acteurs de terrain, insuffisante coordination avec les partenaires du pays, manque de confiance dans la qualité de mise en œuvre, ce qui se traduirait par un empilement de contrainte administrative et par une lenteur de décision et de décaissement.

Un schéma centralisé aurait constitué un schéma non acceptable en termes de gouvernance. Il aurait des capacités insuffisantes au vu du volume des besoins de financement et de la diversité des acteurs. En outre, regrouper plusieurs de ces fonctions au sein d'une même structure risquerait d'engendrer un déséquilibre des pouvoirs.

Il faut au contraire,

- Créer une entité chargée essentiellement d'établir des règles et des procédures pour organiser une réponse coordonnée des acteurs financiers aux besoins des pays;
- Accréditer des instances financières pour mettre en place un système décentralisé d'instruction des projets avec une proximité du processus d'instruction par rapport aux monteurs de projets et aux acteurs de la mise en œuvre;
- Permettre une capacité effective de suivi et de contrôle sur le terrain de la qualité de réalisation et de l'atteinte des objectifs fixés.

Le mode de gestion

La gouvernance du Fonds Vert pour le Climat sera équilibrée entre pays développés et pays en développement

En effet, la mise en place de mécanismes efficaces d'accompagnement des pays dans l'élaboration de leurs politiques est à la fois un enjeu crucial et une question sensible car pouvant affecter la souveraineté des pays. L'accompagnement par la communauté internationale est utile mais doit s'adapter aux besoins et capacités des pays.

La gouvernance du Fonds

Jusqu'à présent les règles d'accès aux financements internationaux étaient organisées par les institutions issues des accords de Bretton Woods (de 1944), à savoir la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Le principe adopté alors était que ce sont les pays donateurs qui décident seuls des financements.

La constitution du Fonds Vert pour le Climat dans le cadre de la

Convention a abouti à ce que son conseil d'administration de 24 membres soit composé pour moitié de représentants des pays donateurs et pour moitié de pays receveurs (nommés pour 3 ans). C'est là une innovation majeure.

Sa directrice est Madame Héla Cheikhrouhou.

L'accès direct

Les pays en développement ont demandé la possibilité d'accéder aux financements sans passer par l'intermédiaire d'une agence de mise en œuvre internationale comme la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement ou le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Divers fonds existants ou constitués récemment avaient d'ailleurs déjà évolué vers ce principe de fonctionnement. Le principe de l'accès direct a donc été retenu dans la conception du Fonds Vert. Celui-ci nécessite que le pays receveur des fonds dispose d'une structure nationale qui satisfasse à un cahier des charges précis pour tenir ce rôle³. L'accès direct est un moyen permettant au pays receveur d'avoir une meilleure capacité de choix de ses priorités et d'avoir la responsabilité du montage général des projets. Cette procédure d'accès direct exige une haute qualité de gestion et nécessite donc également des règles MRV de qualité.

Ce fond saura avant tout un rôle fiduciaire

La taille du fonds aura des impacts sur la capacité de gestion mais également sur la capacité à éviter une concentration des pouvoirs financiers par un acteur (même si son rôle est limité aux aspects fiduciaires).

Adopter une claire séparation des fonctions du FVC

Le débat à partir de Copenhague a résulté sur la nécessité de dissocier clairement diverses fonctions:

- La fonction de fixation des cadres(objectifs, orientations et règles de gouvernance) est assurée directement par la CCNUCC au moyen des décisions de CdP et des organes subsidiaires;
- la collecte des fonds à partir des pays développés;
- le choix des priorités entre les actions et l'élaboration de méthodologies;
- l'établissement des règles de préparation des projets;
- l'orientation des projets et des programmes vers les instances chargées de leur instruction;

³ Entité Nationale de Mise en Œuvre ou NIE pour le Fonds d'Adaptation

- le suivi, l'évaluation des actions, l'interprétation de leurs enseignements et l'amélioration en retour des méthodes.

Concentrer ces fonctions dans une même instance, c'est prendre le risque d'un mélange entre des critères financiers, techniques, politiques et diplomatiques. Ce qui serait négatif sur le plan de la transparence, des motifs effectifs de choix des projets, de l'efficacité financière et probablement de l'équité. Il était aussi essentiel d'éviter de multiplier les situations de blocage.

Dès lors, le Fonds Vert pour le Climat mis en place dans le cadre de la CCNUCC devait :

- Être un outil collaboratif, ouvert à l'ensemble des acteurs financiers et favoriser les coopérations et les partenariats;
- Rester un fonds exclusivement fiduciaire et non une instance dotée de fonctions stratégiques ou techniques lui conférant de fait les pouvoirs d'institution financière;
- Conserver une dimension maîtrisable;
- Intégrer les outils de financement existants pour assurer une mise en place rapide, la création ex nihilo d'un nouvel outil financier international étant de l'ordre de cinq ans.

Ce caractère décentralisé du FVC est essentiel pour ne pas reproduire l'extrême complexité administrative des fonds internationaux existants et leur lenteur d'engagement et de décaissement. Cette décentralisation permet également une meilleure gestion par une plus grande facilité de contrôle. Il a donc été décidé que des banques de développement (multilatérales, régionales ou bilatérales) et des banques publiques seront accréditées pour organiser l'instruction des projets et le décaissement dans le cadre des règles définies pour le FVC selon des règles décidées par le Conseil d'administration du Fonds.

Le Fonds Vert pour le Climat aurait pour objectif principal d'apporter une ressource aux opérateurs financiers chargés de la mise en œuvre d'actions et d'initiatives, permettant ainsi un mixage avec leurs propres ressources selon un principe d'efficience et d'additionnalité. Et ce, sans exclusion a priori d'actions ou d'acteurs entrant dans le champ de la politique de changement climatique des États.

L'opérateur financier accrédité par le Fonds Vert deviendrait dans ce cas responsable de la mise en œuvre des financements confiés⁴. Ce FVC ne doit pas avoir pour fonction de valider les programmes ou stratégies des pays⁵. En définitive, il devrait se concentrer sur un rôle fiduciaire et de mesure de l'efficacité de l'apport de ressources et non

⁴ À la différence des fonds climat de la Banque mondiale qui restent responsables in fine des opérations réalisées et notamment des pertes sur les prêts octroyés.

⁵ À la différence par exemple du Fonds pour l'Environnement Mondial qui demande l'établissement de politiques pays spécifiquement liées à son action et les valide.

pas sur des fonctions stratégiques ou techniques, ce qui serait antinomique avec un schéma décentralisé de responsabilisation des États sur leur politique et plan d'actions.

La prudence conduira à préférer des réponses "soft" aux besoins identifiés (coordination souple, responsabilité partagée, prise en compte de la volonté des acteurs) plutôt que des réponses rigides fixant des rôles et des responsabilités à des entités.

La mise en place opérationnelle du FVC

La mise en place opérationnelle du FVC a pris du retard car il a fallu s'accorder sur une feuille de route de mise en place et sur la question de la participation des pays émergents et du secteur privé au financement de la lutte contre le changement climatique, souhaitée par les pays développés.

Ce retard a retardé l'abondement du Fonds par les pays donateurs au second semestre 2014.

Le Fonds pourrait financer les premiers projets selon une approche thématique, cela afin de garantir un équilibre entre financement de l'adaptation et de l'atténuation.

Cette mise en œuvre opérationnelle est essentielle pour conforter les pays en développement dans leur présentation de contribution dans la perspective de l'accord pour la CdP 21. Cela constitue une priorité pour dynamiser le nouveau régime climatique qui sera issu de l'accord en 2015.

Les premières attributions de soutien ont été réalisées en novembre 2015.

Il s'agira ensuite de rationaliser les critères d'approbation entre les différents canaux et institutions existants et d'assurer la coordination des moyens de mise en œuvre en lien avec les banques accréditées.

Les conditions de décision d'attribution des fonds

La complexité des règles de décision - mêlant à la fois des critères techniques, géographiques, politiques et évidemment financiers (capacité réelle de remboursement) - rend difficile l'attribution des fonds. La constitution des dossiers est complexe et les délais de décision souvent longs.

Les plans nationaux des Contributions et les NAMAs seront bien plus complexes à instruire que les dossiers MDP ne portant que sur un

seul projet ponctuel à la fois. Il faudra donc que les pays en développement mettent en place des équipes suffisamment nombreuses et compétentes à la préparation des projets, en pouvant s'appuyer sur des financements et des expertises de renforcement des capacités.

Une autre condition est le principe de stabilité des objectifs. C'est nécessaire en complément de ce qui précède, car trop souvent les priorités thématiques des sources de financement des institutions internationales et de pays financeurs ont fluctué selon les années. De telles fluctuations compliquaient la tâche des pays en développement en absorbant les capacités administratives de leurs ministères qui en sont pourtant peu pourvus.

La gestion des fonds

La seconde étape, purement bancaire, correspond à la gestion de ces financements (gestion, placement, modalités administratives des paiements). Il était essentiel d'élaborer un dispositif qui dépasse les pathologies constatées jusqu'à présent, à savoir la centralisation de la gestion, la multiplication de critères et de filtres, l'engorgement des circuits administratifs et l'allongement des délais d'instruction et de paiement. La concentration des financements dans un seul instrument financier, même relié à la Convention, pouvait encore aggraver ces pathologies.

La dotation du FVC

Le processus de dotation a été engagé en juin 2014.

La dotation initiale du FVC effectuée est de 10,2 milliards US\$ abondé par 35 pays pour la conférence de Lima. 60% des fonds ayant été décaissés, cela a permis de commencer les engagements financiers auprès des premiers pays.

8 projets ont été décidés début novembre 2015.

La gouvernance quant à la qualité des projets et l'utilisation des fonds

Pour la manière de procéder, les pays en développement veulent obtenir les fonds avant de mettre en œuvre l'action alors que les pays développés préfèrent une politique de résultat avec un paiement en fonction de l'action réalisée.

Le Fonds Vert est une "entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention sous l'égide de la Conférence des Parties et redevable à la Conférence des Parties", car un lien trop étroit entre les

décisions politiques de la CdP et le fonctionnement du Fonds pourrait lui nuire. Il pourrait se retrouver bloqué par des divergences liées aux tensions ultérieures dans le processus de négociation. Les leçons retenues du fonctionnement du FEM⁶ poussent vers un mécanisme financier redevable de ses activités devant la CdP pour ce qui concerne la nature de l'investissement, l'efficacité du déboursement et l'efficacité des projets.

Des comités techniques sont proposés dans le cadre de la CCNUCC afin d'assurer une analyse financière et technique des projets élaborés par les pays. Ils devraient donc déterminer entre autres la viabilité du projet, son impact en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à ce qui se serait passé selon les logiques antérieurs (scénario de référence ou ligne de base) et s'assurer que les projets d'adaptation restent viables en fonction des scénarios climat (climate-proofing).

Relation du Fonds Vert avec les autres institutions

Le Fonds Vert venant compléter celle des différentes institutions financières nationales ou internationales, tout opérateur financier pourrait être responsable de la mise en œuvre de financements qui lui seraient confiés par le Fonds Vert et auquel il rendrait compte régulièrement. L'idée est de dynamiser toutes les institutions financières nationales et internationales et de faciliter les Partenariats Publics Privés dans les pays par une structure légère et facile de démarrer.

Guichets et méthodologies

Le rôle du Fonds Vert dépasse de loin la mobilisation de sa propre capacité financière. Il définit surtout de nouvelles règles de financement au plan international. Ses modalités visent à être appliquées également dans les différents fonds bilatéraux et multilatéraux. Il est important parce que ce mode de gestion va servir de modèle et de référence pour les autres sources de financement. D'ailleurs, le débat sur le financement du développement durable a vu lors de la Conférence d'Addis-Abeba de juillet 2015, les pays demander que ses principes soient appliqués à tous les autres financements, pour les 17 objectifs de développement durable. Ses modalités visent ainsi à être appliquées également dans les différents fonds bilatéraux et multilatéraux. Son fonctionnement et sa gestion constitue donc une révolution extrêmement positive par rapport aux pratiques antérieures

⁶ Le lien actuel entre la CdP et le FEM est scellé par une lettre d'intention. Sous cette forme, le FEM n'est que faiblement redevable devant la CdP et ne doit rapporter de ses actions que sous la forme de rapports pluriannuels.

concernant les financements internationaux.

Beaucoup d'acteurs et de pays ont demandé la constitution au sein du Fonds Vert pour le Climat "de fenêtres", c'est-à-dire des sous-comptes séparés par catégorie d'action: l'adaptation, les pertes et préjudices, REDD+ pour s'assurer que, pour chacun d'entre eux, un volume suffisant de financement sera garanti. La même demande a été faite concernant des groupements géographiques de pays. Mais cette demande s'est heurtée au risque de segmenter le fonds et d'en rigidifier la décision politique et la gestion.

Des modalités plus précises de mise en œuvre des financements devront faire l'objet de décisions. Elles concernent des questions comme les "baselines" (trajectoires de référence), les méthodologies et les modalités d'application des règles MRV. Ces règles devront être accessibles et publiées.

Susciter la mise en place de mécanismes collaboratifs entre acteurs

Il ne faut pas se mettre du côté des conditions pour les financeurs (la check-list des conditions à remplir) pour qu'un projet soit reconnu comme bancable. Il faut se situer du point de vue de la durabilité d'un projet. La première condition pour qu'une aide internationale ait un effet durable en matière de développement et qu'elle permette de progresser vers une économie à bas niveau de carbone, c'est qu'elle débouche sur une création de richesse, notamment en améliorant la production agricole, en valorisant des ressources renouvelables locales, et que cette création de richesse permette une solvabilisation des acteurs économiques.

Il est nécessaire d'insister sur le respect des principes suivants :

- L'affirmation du lien fort entre les Contribution nationales, la conception de l'architecture financière et l'application d'un système MRV efficace à travers l'articulation entre la fonction d'interface ("matching") entre les financements et les besoins à couvrir. Il faut donc s'assurer de la faisabilité opérationnelle des propositions faites dans la négociation.
- La préférence pour des réponses "soft" (coordination souple, responsabilité partagée, volonté des acteurs) aux besoins identifiés plutôt que des réponses qui rigidifient les rôles des entités.
- La recherche de la complémentarité des acteurs financiers. L'architecture financière devra dynamiser et valoriser les collaborations entre acteurs.

2.3 / LA GESTION DES FINANCEMENTS DE TOUTES NATURES ET DE TOUTES ORIGINES

En termes de volumes de financement, le FVC, s'il aura un rôle moteur, ne représentera qu'une partie des financements afin d'éviter l'engorgement d'un système centralisé. Rappelons qu'il a été décidé de s'appuyer sur les multiples sources de financement, publiques nationales, multinationales et bilatérales, bancaires et industrielles, mais d'en augmenter l'efficacité par davantage de coordination.

Le niveau de financements disponibles requis pour la lutte contre le changement climatique est estimé à un montant au moins égal à celui actuel de l'Aide Publique au Développement (100 milliards de dollars annuels).

Les voies publiques, bancaires et privées par lesquelles les fonds de toutes natures transitent sont très éclatées, peu coordonnées et peu efficaces. Cette gestion doit être améliorée par des réformes institutionnelles qui augmenteraient sa légitimité auprès des pays donateurs et des pays receveurs.

Le débat sur le niveau des contributions des pays industrialisés est engagé en parallèle de la préparation du texte d'accord pour la Conférence de Paris. Les pays en développement qui, massivement, ont réalisé leur Contribution nationale sont dans l'expectative de la disponibilité des financements pour la finalisation des projets, puis leur mise en œuvre.

Évidemment, une réunion des financements uniquement sur base volontaire est également craint car risquant de donner beaucoup de pouvoir aux pays financeurs. Les attentes portent aussi sur une relative comparabilité des efforts entre eux.

Ce débat est compliqué par le fait que, depuis la conférence de Rio, les contributions volontaires n'ont jamais été à la hauteur des engagements pris. Les fonds constitués dans le cadre de la Convention et du Protocole n'ont jamais reçu les dotations promises et n'ont guère réussi à devenir opérationnels. Le fait que certains pays soient réticents à pourvoir à l'aide au développement et aux fonds de la négociation climat et insistent sur le rôle des mécanismes de marché alimente les inquiétudes

ESTIMATION DES FINANCEMENTS DÉJÀ MOBILISÉS

Selon les estimations de la CCNUCC, en 2007, l'aide publique pour l'environnement et le climat s'élevait à 103,7 milliards US \$ par an. Les financements climat transitent via :

- les mécanismes financiers de la CCNUCC –quelques centaines de millions de dollars par an- (Fonds pour l'Environnement Mondial, Fonds d'Adaptation, Fonds pour les Pays les Moins Avancés, Fonds Spécial pour le Changement Climatique);
- les initiatives multilatérales: UN-REDD (10-20 millions par an), Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), les Climate Investment Funds gérés par la Banque Mondiale (CIF), (Cool Earth Partnership du Japon, Climate and Forest Initiative, l'Initiative internationale sur le climat de l'Allemagne, le GCCA de la Commission Européenne ;
- les financements bilatéraux mis en œuvre par 22 agences de coopération bilatérales, principalement la JICA, la KfW, l'AFD, la BEI; l'estimation qui en a été faite en début d'année porte sur 89 milliards de décaissement en 2014, y compris des prêts à des conditions bancaires sans bonification d'intérêt.

L'OCDE a présenté début octobre une évaluation des financements publics de transferts nord-sud pour l'année 2014. Ils se montent à 61,8 milliards de \$. Cette estimation ne peut être rapprochée avec l'objectif des 100 milliards de \$ par an dans la mesure où il ne s'agit pas de financements additionnels par rapport à 2009 date pour laquelle, il n'y a pas de pointage fiable. Cette estimation de l'OCDE comprend les financements publics et les financements privés associés, mais pas les prêts bancaires nord-sud aux conditions du marché et les investissements privés des industries réalisés sans aucun soutien public. Néanmoins, ce montant contient une partie additionnelle. Ceux-ci ont par exemple augmenté de 9,6 milliards en 2014 par rapport à 2013.

La difficulté d'effectuer ses estimations pointe la nécessité de règles MRV extrêmement sérieuses sur les financements accordés et ceux reçus. C'est là l'un des points décisifs de l'accord de Paris.

Effectuer une estimation transparente, indépendante et reconnue par tous des contributions, par nature: dons, prêts avec bonification d'intérêts, prêts bancaires, investissements privés (entreprises, fondations, ONG, collectivités locales dans le cadre de jumelages...)

est vitale et doit être accessible avec un registre et une base de données. L'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique a élaboré un format centralisé d'enregistrement de l'aide publique au développement (CAD SNPC). Il constitue la plus grande base de données de l'aide publique au développement.

L'adéquation des financements proposés par rapport aux besoins

De nombreuses estimations des besoins de financement ont été produites, elles sont fort divergentes car fondées sur des méthodes différentes. Elles diffèrent notamment sur la prise en compte de coûts ou de surcoûts.

Les besoins financiers des pays en développement, selon les estimations retenues par la CCNUCC, seraient de l'ordre de 100 et 150 milliards de \$ par an à l'horizon 2030.

Chaque organisme financier est souvent spécialisé selon les types de financement: en dons, en prêts concessionnels, en refinancement du secteur bancaire, en finance carbone et en appel à des investisseurs privés. Or, les projets de terrain et plus encore les programmes complexes nécessitent de mixer ces divers types de financements. Il faut donc que l'architecture du Fonds Vert facilite ce mixage des types de financement en fonction des pays, des projets et des plans pour avoir le meilleur effet de levier possible.

La place des questions de financement dans le prochain accord

Des pays en développement demandent que les engagements financiers fassent l'objet d'objectifs globaux et individuels et être inclus dans un paragraphe spécifique dans le prochain accord ayant la même force juridique que les autres éléments de l'accord. A l'opposé de ces demandes, certains pays développés rejettent l'idée d'inscrire des objectifs pré-2020 et le détail des procédures de financement dans le nouvel accord.

Les différentes nouvelles sources possibles de financement

Plusieurs sources de financement ont été investiguées. Certaines sont techniquement tout à fait réalisables mais se heurtent à des désaccords profonds des pays et ne peuvent donc être généralisées :

- L'extension des prélèvements sur les mécanismes de flexibilité (MDP, MOC) ; elles ont été écartées par refus de création d'un "prélèvement automatique" sur les échanges par rapport aux pays industrialisés;

- Une taxation du transport aérien; l'absence de taxation du kérosène constitue une distorsion de concurrence par rapport aux autres modes de transport, mais cette taxation ne peut être décidée que dans le cadre de l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale) qui y est hostile ;
- Une taxation du transport maritime; comme dans le cas précédent il s'agit de taxer le transport maritime selon ses émissions; l'instance compétente en est l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Une telle taxation présente deux biais: celui de peser fortement sur les pays exportateurs de matières premières et sur les pays isolés notamment les îles de l'Océanie, elle ensuit donc un refus ;
- L'affectation d'une taxe sur les transactions financière (TTF); celle-ci se heurte à une totale opposition de la part de certains pays dont l'économie s'est tournée vers la finance: États-Unis, Royaume-Uni et les pays dont la fiscalité sur les entreprises est très attractive.
- L'extension du marché du carbone, mais depuis quelques années la valeur du carbone s'est effondrée. Celle-ci est tombée à 9 € la tonne de CO₂ sur le marché européen, principal contributeur au MDP, alors que pour avoir un réel effet de levier, il faudrait qu'elle soit de plus de 30 € et à terme de 100 €.

Le bilan des mécanismes Kyoto

Le Protocole de Kyoto a créé les "mécanismes de flexibilité" pour alors aider les pays Annexe 1 à atteindre leurs objectifs de réduction d'émissions :

- Le Mécanisme de Développement Propre (MDP) permet aux pays industrialisés de financer des projets de réductions d'émissions dans un pays en développement tout en déduisant les crédits d'émission ainsi obtenus de leurs propres objectifs de réduction.
- Le Mécanisme de Mise en Œuvre Conjointe (MOC) permet aux pays industrialisés de cofinancer des projets d'atténuation dans les économies en Transition (pays de l'ex-URSS et de l'Europe orientale). Son principe est le même que le MDP.
- Le marché de permis d'émissions, sur le modèle du European Trading System (ETS), permet aux entreprises de réduire leurs émissions en revendant leurs permis inutilisés sur le marché à d'autres entreprises ne parvenant à réduire leurs émissions par rapport aux

quotas qui leur ont été fixés.

Les mécanismes de flexibilité apportent une réponse majeure à une question fondamentale nouvelle : Comment l'économie peut-elle prendre en compte des limites globales impératives à long terme de limitation des émissions de gaz à effet de serre dans un cadre ouvert de marché? En effet, l'économie de marché ne peut pas prendre en compte directement une contrainte globale et à long terme. Les mécanismes de Kyoto ont constitué ainsi une avancée considérable. D'importantes conclusions sont à tirer de l'expérience des mécanismes de Kyoto depuis 2005 :

- Premièrement, un niveau de réduction effective des émissions moindre que prévu, du fait d'un effet d'aubaine, d'actions trop ponctuelles et de nombreux abandons de projets par surcharge du bureau exécutif du MDP.
- L'implication réelle du secteur bancaire a surtout découlé d'un attrait pour des produits financiers sophistiqués. Ainsi, chaque banque a créé un fonds climat, mais souvent à l'activité de faible ampleur.
- Les pays en ayant le plus besoin (notamment les pays africains) ont peu bénéficié du MDP à cause de la complexité des procédures et d'une insuffisance de capacité de montage de projets.
- Les coûts de transaction de ces mécanismes sont très élevés. Ils sont donc peu intéressants en dehors des grandes opérations industrielles.

L'expérience acquise révèle que :

- Le marché présentant des volumes élevés d'échanges de quotas est l'ETS européen couvrant les grandes installations industrielles, car bénéficiant d'une gouvernance forte (directive européenne avec capacité d'amende en cas de non atteinte des quotas).
- Les pays qui en ont bénéficié sont ceux à une forte capacité de montage de projets et offrant une sécurité juridique (les grands pays émergents).
- La faiblesse des engagements des pays pour la période 2012-2020 et le fait que beaucoup de pays industrialisés aient pris leurs engagements en dehors du cadre du Protocole de Kyoto s'est soldé par une telle baisse de la valeur du carbone (9€ la tonne de CO₂), qu'elle n'a plus réellement d'effet d'entraînement.

La prise en compte des prix des énergies dans un contexte instable

et défavorable

L'intérêt économique des actions d'atténuation dépend fortement du niveau du prix des énergies. L'année 2008 a été dévastatrice, avec à la fois un cours du pétrole qui a atteint des sommets en août (147 \$/bl), ce qui a contribué au déclenchement de la crise financière et économique mondiale, avec ensuite un effondrement des cours qui perdure dans un contexte actuellement avec un point bas à 40 \$/bl.

La coïncidence historique entre des prix élevés des énergies et la nécessité de lutter contre le changement climatique fait converger les rentabilités de court terme et les exigences écologiques de long terme. Néanmoins, le fait que le prix du pétrole oscille selon une amplitude aussi imprévisible que large brouille les projections pour le futur. Cette inconstance n'annule ni la tendance à long terme vers des prix élevés des énergies ni la rentabilité des investissements à réaliser. Ainsi, les pays n'ont pas de rentabilité garantie des actions, ce qui n'encourage pas à l'investissement. Cette absence de prévisibilité rend nécessaire des engagements financiers publics et une adéquation au cas par cas entre modes de financement (APD, mécanismes de marché, fonds, partenariats public – privé). Cette excessive variabilité plaide probablement en faveur Des financements qui s'avèreront souvent rentables. Mais la volatilité des prix brouille les perspectives et empêche de prévoir une répartition fiable des modes de financement avec une mobilisation massive du secteur privé.

Ce débat a lieu en phase de crise inédite des finances publiques de beaucoup de pays développés. Ceux-ci après s'être fortement endettés voient leurs recettes fiscales chuter du fait d'une faible croissance économique et voient leurs déficits budgétaires se creuser rapidement. Ces difficultés rejouent sur la mise à disposition des financements nécessaires.

Une notion centrale, celle de filière

Une chaîne casse toujours par son maillon le plus faible. Ainsi, ce qui définit un développement réussi résulte d'abord de l'identification puis du renforcement des maillons fragiles (le besoin de l'utilisateur, le service ou la fourniture qui lui correspond, la technologie appropriée, la structuration des professions, la constitution d'un marché, la mise en œuvre des moyens de production). C'est une approche

que l'élaboration des Contributions nationales facilite largement. Les montages financiers doivent, ensuite, pour avoir un effet de levier maximal, être ajustés en fonction de l'économie des projets. Il convient donc d'élaborer une typologie des situations selon les filières.

Le débat sur les critères d'additionnalité

Déjà la Convention de Rio spécifiait dans son article 4.3 que les pays développés devaient fournir des fonds "nouveaux et additionnels". Au fil des textes de négociation, cette terminologie a été reprise sans pourtant que sa définition soit clarifiée. Maintenant que ces financements sont en cours d'être réunis et où se discute un cadre plus rigoureux de mesure, de rapport et de vérification des flux financiers, il est important d'en élucider les différentes conceptions. Et ce d'autant plus qu'il existe une méfiance des pays en développement à l'égard des promesses de financement non tenues par le passé.

Toutefois, il y a une difficulté intrinsèque à distinguer les projets qui concernent exclusivement le changement climatique, car un projet ou surtout un programme de lutte contre le changement climatique a des objectifs et des effets qui ne touchent pas seulement la diminution des émissions de gaz à effet de serre ou la capacité d'adaptation. L'adaptation au changement climatique recoupe certains domaines de la lutte contre la pauvreté mais aussi une meilleure conception d'infrastructures urbaines par exemple. Les projets d'atténuation s'inscrivent souvent, de par leur vocation à développer un secteur industriel moins émetteur en gaz à effet de serre, dans des programmes de développement économique. Comme il est difficile de déterminer ce qui touche exclusivement au changement climatique, il faut retenir des critères d'additionnalité qui facilitent l'appréciation des flux de financements.

La place respective des financements publics et privés

Une fois, mise en place l'architecture financière du Fonds vert pour le Climat, c'est sur les rôles respectifs de l'argent public et de l'argent privé des ressources de toutes natures et de toutes origines que se focalise le débat.

- Les pays les plus sollicités pour apporter des financements insistent sur l'importance du marché;
- Les spécialistes soulignent que les actions de structuration, de préparation des filières ne pourront pas être prises en charge par

le privé; il en est de même pour beaucoup d'actions d'adaptation et de certaines filières;

- Les pays demandeurs exigent des ressources stables et pérennes, essentiellement d'origine publique;
- Les pays aux besoins les plus urgents et importants sont favorables par pragmatisme à des sources privées car les ressources publiques ne suffiront pas;
- Il faut également constater que la prise en compte des financements venant du secteur privé sont difficiles à comptabiliser car de l'ordre de la décision des entreprises et des banques.

L'échelle de priorité entre intervention publique et intervention privée

Les différents instruments publics et privés peuvent être articulés de façon complémentaire. Dès lors le débat se simplifie :

- Certaines actions obligatoires par leur caractère structurant et sans quantification préalable des réductions d'émissions potentielles doivent être soutenues par l'aide publique;
- Le financement par le privé des actions rentables qu'il sait mener avec succès est prioritaire;
- Entre ces deux modes de financement, un éventail de situations existe qui, en fonction des capacités de pays, rendra nécessaire dans des proportions variables l'usage de crédits publics ou à intérêt bonifié facilitant l'utilisation de crédits privés.
- Ces clarifications apportées, il convient d'analyser les caractéristiques, les atouts et les inconvénients correspondant à ces ressources financières.

Les conditions d'engagement du secteur privé

- Le projet doit être rentable, le cas échéant, une intervention publique doit compenser le gap (subvention, ou bonification d'intérêt) ou faciliter les premiers financements pour permettre une participation privée d'ampleur suffisante;
- Une demande de garantie de stabilité du cadre institutionnel et législatif des politiques nationales doit être apportée;
- Le montage financier doit être prévisible sûr au plan juridique; le secteur privé ne peut intervenir à partir d'un montage financier trop

incertain ;

- La confiance des différents acteurs dans les projets (maîtres d'ouvrage, professionnels, financiers, consommateurs,...) doit être réunie ;
- Il faut des infrastructures politiques et administratives d'un niveau suffisant, fiable et transparent.

Ainsi, l'investissement privé doit être attiré par des cadres structurés de développement des filières techniques (identification de projets, transferts de technologies, formation des compétences, crédits d'amorçage, politique industrielle, capacité de maintenance). La conclusion de ce qui précède est paradoxale et à contre-pied des idées reçues: l'engagement de l'investissement privé est en quelque sorte proportionnel à l'engagement public dès lors que celui-ci est nécessaire pour conforter les conditions d'investissement dans les PMA et les pays vulnérables. Mais pour renforcer ce lien, il faut que l'investissement public donne, chaque fois que possible, la priorité aux montages financiers privés pour épargner l'argent public (produit précieux des impôts) et en orienter le plus possible vers des fonctions que le marché ne prend pas en charge.

Le mixage des ressources financières

Face au volume des besoins et de leur diversité, intrinsèquement liés au processus de développement lui-même, aucune réponse planifiée, centralisée et monolithique ne sera satisfaisante. Seule une approche collaborative et mettant en relation une diversité d'acteurs et de sources financières publiques et privées sera à la hauteur. Celle-ci doit assurer une complémentarité des acteurs financiers internationaux, nationaux, multilatéraux ou bilatéraux, spécialisés ou non.

Puisque l'efficacité consiste à mêler aide publique et partenariat privé, le système choisi doit être capable de réunir des fonds de nature diverse: fonds publics sous forme de don, de prêt, d'investissements industriels et bancaires et provenant de mécanismes de marché.

Le mixage des fonds présente alors une double qualité: démultiplier les ressources et orienter les fonds au mieux des besoins. La part publique sert alors de garantie pour réduire le risque pour l'argent privé et donc l'attirer, car le problème croissant des pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables, c'est que l'investissement les fuit. Cette gestion multi-sources de financement devra

favoriser les solutions innovantes de coopération entre acteurs. Certaines sont déjà testées, comme par exemple :

- la mise en place de “pooling” de ressources entre institutions financières ayant un effet de levier sur les fonds mobilisés;
- une harmonisation des critères de montage de projet et de simplification des procédures d’instruction et de mise en œuvre, de partage du risque et d’accélération de la rapidité de mobilisation des fonds; elle est en cours entre banques de développement à travers leur groupement, l’IDFC;
- le développement des délégations de gestion entre organismes d’exécution des financements afin d’en simplifier l’accès.

Exécution des financements et gestion de l’aide publique au développement

L’aide publique au développement est essentiellement assurée par des banques de développement (Banque Mondiale, banques régionales de développement, banques ou agences nationales spécialisées -AFD, KfW, USAID, Europe Aid...-). Celles-ci recherchent un effet de levier maximal en mobilisant leur capacité bancaire en prêts plus ou moins bonifiés pour générer les financements les plus massifs possibles. Elles ont donc déposé pour la plupart leur demande d’accréditation auprès du Fonds Vert pour intervenir en complément. Pour des raisons de recyclage de leur encours financier, elles ont tendance à privilégier l’atténuation des émissions par rapport à l’adaptation. Le groupement de ces 22 banques de développement au sein de l’IDFC a affiché un financement global (y compris les financements privés associés et la part d’autofinancement des pays bénéficiaires de 89 milliards d’euros en 2014. Ce chiffre est plus élevé que celui du rapport récent de la Banque Mondiale car ce dernier n’inclut pas l’autofinancement des pays et de la totalité du secteur privé.

Un risque de déplacement vers le climat de l’essentiel de l’aide publique au développement

Il apparaît clairement un risque de transfert des diverses priorités de l’aide publique au développement vers la priorité climat au détriment d’enjeux jugés moins urgents. Pour contrer cet effet, le débat sur le développement durable avec la réunion d’Addis-Abeba mi-juillet, sur son financement sera d’autant plus essentiel. Néanmoins,

il est clair que les priorités de financement en direction de l'efficacité énergétique, la qualité de construction, la valorisation des énergies renouvelables, d'un accès à l'eau et d'une agriculture adaptée au climat constituent en elles-mêmes des moteurs de développement.

Les 0,7% d'APD par rapport à leur PIB pour les pays en développement

Les pays en développement demandent aux pays industrialisés de mettre en œuvre leur promesse de reverser 0,7% de leur PIB pour l'APD (à l'heure actuelle, la contribution moyenne s'élève à 0,35%) et de verser en sus des fonds suffisants pour financer l'adaptation et l'atténuation. Cet engagement n'a pas été tenu en dehors des pays scandinaves et du Royaume Uni, alors que les financements pour le changement climatique devaient être nouveaux et additionnels.

Un pointage sincère des financements nécessite la tenue d'un registre assurant la traçabilité des versements effectifs et évitant que l'aide au développement ne déserte les autres priorités des pays.

Le financement perçu comme un fardeau de la part des pays développés

La mobilisation de financements pour lutter contre le changement climatique est davantage perçue comme un fardeau pesant sur les économies que comme un moyen d'en accroître la productivité par une meilleure efficacité énergétique. La négociation internationale, portant essentiellement sur l'adoption d'objectifs politiques, de règles juridiques et de processus institutionnels n'accorde pas assez d'attention aux bénéfices de la lutte contre le changement climatique: la réduction des dépenses d'énergie des consommateurs, les gains de productivité industrielle, la réduction d'importations de matières premières et d'énergie, l'amélioration des méthodes agricoles et surtout la création d'emplois.

Il faut bien reconnaître en la matière un manque de culture économique partagée de beaucoup de négociateurs:

- La dotation des fonds et les autres interventions financières sont perçues comme des dépenses à fonds perdus, alors que les investissements dans l'efficacité énergétique sont parmi les plus productifs possibles, et constituent des moteurs de relance économique mondiale.
- La demande légitime d'implication du secteur privé ne sera pas

possible en cas de recul généralisé des interventions publiques mais serait à l'inverse stimulée par des interventions publiques.

- Un développement des pays du sud serait un moteur pour toute l'économie mondiale, y compris pour les pays industrialisés qui y trouveront des marchés pour leurs exportations d'équipements.
- Les apports du rapport Stern de 2007, concernant un coût de l'inaction dépassant celui de l'action, ont été acceptés. Mais ces coûts ne se situent pas dans les mêmes échéances et ne sont pas à la charge des mêmes acteurs. Cette prise de conscience n'a donc pas généré de comportement d'anticipation.

Le changement climatique reste assimilé par un grand nombre d'acteurs à une source de surcoût et de perte de compétitivité économique. Ces bénéfices économiques d'une meilleure efficacité énergétique par les mesures d'atténuation sont insuffisamment considérés comme un atout. Certes, la crise économique et les variations erratiques du prix du pétrole ont brouillé les cartes. Mais tant que la difficulté de la lutte contre le changement climatique reste abordée sans prendre la mesure des opportunités sous-jacentes il sera difficile de faire bouger les positions. Les pays développés doivent s'engager rapidement dans cette transition, leurs infrastructures énergétiques dont beaucoup datent du premier choc pétrolier, étant à remplacer.

Il importe donc de réaliser des travaux de prospective précis, quantifiés à l'instar de ceux de "Deep Decarbonization Pathways Project" exposé plus haut qui démontrent le contraire et qui présentent ces transformations d'un point de vue économique et social. Chiffrer les investissements et les réductions de coûts de la transition est indispensable pour s'engager dans un développement sobre en carbone. De telles avancées fait actuellement grandement avancer l'état d'esprit des décideurs, des entreprises et les collectivités publiques. Les choses bougent aussi du fait que des financements sont dégagés.

Articulation APD et financement climat

Bien que la plupart des actions de lutte contre le changement climatique impactent sur le développement, les financements du climat et du développement continuent à avoir des justifications différentes et suivent des processus parallèles :

- L'aide publique au développement (APD) trouve sa justification dans

des préoccupations d'équité, de solidarité, de recherche de paix et de justice sociale. Elle a une motivation économique en facilitant le développement des pays et leur accès aux échanges. Idéalement, l'APD doit se situer davantage dans l'intérêt direct du receveur que du donateur. L'histoire de l'APD montre que son évolution est en fait souvent liée à celle de la géopolitique Nord/Sud.

- La lutte contre le changement climatique implique un lien plus direct et plus fort entre les donateurs et les receveurs. Comme les effets des émissions de gaz à effet de serre n'ont finalement aucun lien avec la localisation géographique des émissions, toute réduction des émissions, où que ce soit sur la planète, présente les mêmes effets bénéfiques pour stabiliser le climat. Réaliser cette réduction d'émissions à partir d'un financement international est donc autant bénéfique pour le pays donateur que pour le pays receveur. En cela, la lutte contre le changement climatique est la première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine, parce qu'à bénéfice partagé. Un bien public global en somme. En revanche la justification des financements d'adaptation, basée en partie sur la responsabilité historique des pays développés dans les émissions ayant conduit au changement climatique a une justification semblable à l'APD.

2.4 / L'ÉTAT DE MOBILISATION DES FINANCEMENTS POUR ATTEINDRE LES 100 MILLIARDS DE \$ POUR 2020

Mi-novembre, l'état de la mobilisation des financements exprimés donne le résultat suivant :

Le Fonds Vert pour Climat

10,2 milliards de \$ ont été rassemblés fin 2014 pour la conférence de Lima. Ont exprimé leur intention de participer à ce tour de table (en milliards de \$) :

Les financements annoncés par les pays

L'Allemagne (doublement), Royaume Uni (5,8), Suède, Luxembourg (0,12), Commission Européenne (2), Norvège, Suisse, Nouvelle-Zélande, Japon, Canada et France (5), Pays-Bas (0,2), la Chine (3).

Les États-Unis ont annoncé leur intention de cibler leur financement vers le Fonds PMA.

Il faut a minima réunir 255 millions de \$ pour traiter la totalité des dossiers en instance auprès du Fonds PMA.

Les financements climat des banques multilatérales ainsi les banques régionales de développement

La Banque mondiale (16), la Banque Asiatique de Développement (6), la Banque Africaine de Développement (5), la BERD (2), la BEI...

Les banques et investisseurs privés

De nombreuses initiatives sont en cours sans connaître les montants précis, du fait que les financements seront dégagés dans le cadre de l'instruction de projets.

Il reste à ce stade difficile à la fois de distinguer les financements réellement additionnels et de connaître de façon précise la nature de leur concours (don, prêts concessionnels ou non).