

Une politique d'adaptation est cruciale pour traiter les effets inévitables du changement climatique mais, dans de nombreux pays, on ne lui donne pas beaucoup d'importance.

L'adaptation est la seule réponse qui existe pour les effets qui vont se produire sur les quelques décennies à venir avant que les mesures d'atténuation ne fassent effet.

Contrairement à l'atténuation, l'adaptation, dans la plupart des cas, apportera des bénéfices au niveau local, et ce, à courte échéance.

Par conséquent, une certaine adaptation se fera de façon autonome, à mesure que les particuliers réagissent face aux changements environnementaux et à ceux du marché.

Certains aspects de l'adaptation, à l'instar des décisions majeures d'infrastructure, exigeront une plus grande prévoyance et planification.

Il y a aussi certains aspects de l'adaptation qui exigent que les biens publics apportent des bénéfices à l'échelon mondial, y compris une meilleure information sur le système climatique et des cultures et technologies plus résistantes au climat.

Une information quantitative sur les coûts et les bénéfices d'une adaptation dans l'ensemble de l'économie est à l'heure actuelle limitée.

Les études entreprises sur les secteurs sensibles au climat semblent indiquer de nombreuses options d'adaptation qui offriront des bénéfices supérieurs au coût.

Mais, à des températures plus élevées, les coûts de l'adaptation augmenteront en flèche et les dommages résiduels demeurent vastes.

Les coûts supplémentaires nécessaires pour rendre la nouvelle infrastructure et les nouveaux bâtiments résistants au changement climatique dans les pays de l'OCDE pourraient s'élever à 15 - 150 milliards de dollars US chaque année (soit 0,05% - 0,5% du PIB).

Le défi à relever en matière d'adaptation sera particulièrement intense dans les pays en développement où une vulnérabilité et une pauvreté plus grandes limiteront la capacité à agir.

Tout comme pour les pays industrialisés, il est difficile d'en estimer les coûts, mais il est probable qu'ils atteindront des dizaines de milliards de dollars.

Les marchés qui réagissent à l'information sur le climat stimuleront l'adaptation parmi les particuliers et les entreprises. Les régimes d'assurance basés sur le risque, par exemple, fournissent des signaux forts quant à l'ampleur des risques liés au climat et ils encouragent, par conséquent, une bonne gestion des risques.

Les gouvernements ont un rôle à jouer pour fournir un cadre d'action destiné à guider une adaptation efficace de la part des particuliers et des entreprises à moyen et plus long terme.

Il y a quatre domaines clefs :

___ Une information de haute qualité sur le climat et de bons instruments pour la gestion des risques contribueront à stimuler des marchés efficaces. Une amélioration des prédictions climatiques au niveau régional sera cruciale, particulièrement en ce qui concerne le profil des précipitations et des tempêtes violentes.

___ La planification de l'utilisation des sols et les normes de performance devraient encourager à la fois les investissements privés et publics dans des bâtiments et d'autres infrastructures d'une grande longévité pour tenir compte du changement climatique.

___ Les gouvernements peuvent apporter leur contribution grâce à des politiques à long terme pour les biens publics sensibles au climat, y compris la protection des ressources naturelles, la protection du littoral et la planification préalable en cas d'urgence.

___ Un filet de sécurité financier pourrait s'avérer nécessaire pour les personnes les plus démunies de la société qui sont susceptibles d'être les plus vulnérables à ces impacts et les moins aptes à s'offrir une protection (y compris une assurance).

Le développement durable en soi apporte la diversification, la flexibilité et le capital humain qui sont des composants essentiels de l'adaptation. En effet, la majeure partie de l'adaptation sera simplement une extension de la pratique de bon développement – par exemple, promouvoir le développement global, une meilleure gestion des catastrophes et la réponse en cas d'urgence. L'action d'adaptation devrait être intégrée à la politique du développement et à la planification à tous les niveaux.

Une réponse efficace au changement climatique dépendra de la création de conditions propices à une action collective internationale.

Ce rapport a fait ressortir de nombreuses actions que les communautés et les pays peuvent adopter tout seuls pour maîtriser le changement climatique.

En effet, de nombreux pays, Etats et sociétés commencent d'ores et déjà à agir.

Or, les émissions de la majorité des pays, à titre individuel, sont faibles par rapport au total mondial et il faut de très grandes réductions pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

L'atténuation du changement climatique soulève le problème classique de la garantie d'un bien public mondial.

Elle partage des caractéristiques essentielles avec d'autres défis environnementaux qui exigent la gestion à l'internationale de ressources communes afin d'éviter « d'être au crochet » des autres.

La Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Protocole de Kyoto et tout un éventail d'autres partenariats et d'autres dialogues officiels fournissent un cadre qui appuie la coopération, et offre un tremplin pour lancer une action collective.

Une perspective mondiale partagée sur l'urgence du problème et sur les objectifs à long terme pour la politique sur le changement climatique ainsi qu'une approche internationale basée sur les cadres multilatéraux et sur une action coordonnée, sont essentiels pour répondre à l'ampleur du défi à relever.

Les cadres internationaux d'action sur le changement climatique devraient encourager le leadership montré par divers pays de manière différente et s'en faire l'écho, et ils devraient faciliter et motiver la participation de tous les Etats.

Ils devraient s'inspirer des principes d'efficacité, d'efficience et d'équité qui ont déjà fourni les fondements du cadre multilatéral existant.

Il est urgent d'agir : la demande en matière d'énergie et de transport grandit rapidement dans de nombreux pays en développement, et de nombreux pays industrialisés sont également sur le point de renouveler une proportion considérable de leur capital social.

Les investissements qui seront effectués au cours des dix à vingt prochaines années pourraient sceller de très fortes émissions pour le demi-siècle à venir ou, au contraire, présenter l'occasion de positionner le monde sur une voie plus durable.

La coopération internationale doit couvrir tous les aspects de la politique de réduction des émissions – la fixation des prix, la technologie et le démantèlement des obstacles au changement de comportement, de même que l'action sur les émissions issues de l'utilisation des sols.

Elle doit, en outre, promouvoir et encourager l'adaptation.

Il existe des possibilités considérables d'action maintenant, y compris dans des domaines offrant des bénéfices économiques immédiats (tels que l'efficacité énergétique et une réduction des dégagements de gaz) ainsi que dans des domaines où des programmes pilotes à grande échelle produiraient une expérience importante propre à guider les négociations futures.

Un accord sur un ensemble général de responsabilités mutuelles pour chacune des dimensions pertinentes d'action contribuerait à l'objectif global qui est de réduire les risques du changement climatique.

Ces responsabilités devraient prendre en compte les coûts et la capacité à les supporter, de même que les points de départ, les perspectives de croissance et le bilan à ce jour.

Garantir une coopération générale et soutenue requiert une répartition équitable des efforts à la fois sur les pays industrialisés et sur les pays en développement.

Il n'y a pas de formule unique qui, à elle seule, saisisse toutes les dimensions de l'équité, mais les calculs basés sur le revenu, sur la responsabilité historique et sur les émissions par habitant indiquent toutes que les pays riches devraient accepter la responsabilité de réduire d'ici 2050 les émissions de 60% à 80% par rapport aux niveaux de 1990.

La coopération peut être encouragée et soutenue par une plus grande transparence et une plus grande comparabilité de l'action nationale.

Instaurer un signal prix du carbone en gros similaire dans le monde entier et utiliser les fonds tirés du carbone pour accélérer l'action dans les pays en développement constituent des priorités urgentes de la coopération internationale.

Un prix du carbone en gros similaire est nécessaire pour maintenir à un niveau bas les coûts globaux encourus pour faire ces réductions et il peut être créé au travers de taxes, du commerce ou de la réglementation.

Le transfert de technologies aux pays en développement, par le secteur privé, peut être accéléré par le biais de l'action nationale et de la coopération internationale.

Le Protocole de Kyoto a mis en place de précieuses institutions pour étayer le commerce international des émissions.

Il y a de fortes raisons de continuer sur cette lancée et de tirer les enseignements de cette approche.

Il y a des opportunités d'utiliser le dialogue au sein de la CCNUCC (Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique) et l'examen de l'efficacité du Protocole de Kyoto, de même qu'un vaste éventail de dialogues officieux, pour explorer comment aller de l'avant.

Les systèmes d'échange du secteur privé sont, à présent, au cœur des flux internationaux de financement du carbone.

Relier et élargir les systèmes d'échange des quotas d'émissions régionaux et sectoriels, y compris les systèmes sous-nationaux et non obligatoires, exige une coopération internationale plus grande et le développement de nouveaux arrangements appropriés au niveau des institutions.

Les décisions prises à présent sur la troisième phase des systèmes européens d'échange des quotas (ETS_) offrent la possibilité au système d'influencer les marchés mondiaux futurs du carbone et d'en devenir le noyau.

Le système européen d'ETS est le plus grand marché du carbone du monde.

La structure de la troisième phase du dispositif, au-delà de 2012, est en cours de discussion actuellement.

Ceci offre l'occasion d'énoncer clairement une vision à long terme pour mettre le système au cœur des marchés mondiaux futurs du carbone.

Il y a un certain nombre d'éléments qui contribueront à donner une vision crédible pour le système européen d'ETS.

La limite globale de l'UE pour les émissions devrait être fixée à un niveau qui garantisse une certaine rareté sur le marché pour les autorisations d'émissions, assorties de critères stricts pour les volumes d'allocation dans l'ensemble des secteurs pertinents.

Une information claire et fréquente sur les émissions pendant la période d'échange améliorerait la transparence sur le marché, ce qui réduirait les risques de pointes des prix inutiles ou d'effondrements inattendus.

Des règles claires en matière de révision couvrant la base des allocations dans les périodes d'échange futures engendrerait une plus grande prévisibilité pour les investisseurs.

La possibilité d'amonceler (voire d'emprunter) des allocations d'émissions d'une période sur l'autre pourrait aider à équilibrer les prix avec le temps.

Élargir la participation à d'autres secteurs industriels majeurs, ainsi qu'à des secteurs tels que l'aviation, contribuerait à augmenter le marché ; d'autre part, une utilisation plus grande des enchères en promouvoir l'efficacité.

Laisser le système européen d'ETS se relier avec d'autres systèmes d'échange naissants (y compris aux Etats-Unis et au Japon) et maintenir et développer des mécanismes visant à permettre l'utilisation des réductions de carbone réalisées dans les pays en développement pourrait améliorer la liquidité tout en instaurant en même temps le noyau d'un marché mondial du carbone.

Intensifier les flux de financement tirés du carbone vers les pays en développement pour encourager des lignes d'action et des programmes efficaces visant à réduire les émissions accélérerait la transition vers une économie moins carbonée.

Les pays en développement adoptent d'ores et déjà des mesures considérables pour séparer leur croissance économique de la hausse des émissions de gaz à effet de serre.

A titre indicatif, la Chine a adopté des objectifs nationaux très ambitieux pour réduire de 20% à partir de 2006-2010 l'énergie utilisée pour chaque unité de PIB et pour promouvoir l'utilisation de l'énergie renouvelable.

L'Inde a créé une Politique de l'énergie intégrée pour la même période qui inclut des mesures pour élargir l'accès à une énergie plus propre pour les plus démunis et pour augmenter l'efficacité énergétique.

Le mécanisme de développement propre, créé par le Protocole de Kyoto, est à l'heure actuelle la principale voie officielle pour encourager des investissements moins carbonés dans les pays en développement.

Il permet à la fois aux gouvernements et au secteur privé d'investir dans des projets qui réduisent les émissions dans les économies émergentes en pleine expansion et il fournit un moyen de renforcer les liens entre les divers systèmes d'échange d'émissions régionaux.

A l'avenir, il faudra une transformation du volume (et des institutions nécessaires à cet effet) des flux internationaux de financement du carbone pour favoriser des réductions d'émissions rentables.

Les coûts cumulatifs des investissements dans des technologies moins carbonées dans les pays en développement pourraient atteindre 20 à 30 milliards de dollars US au moins par an.

Fournir une assistance en ce qui concerne ces coûts exigera une hausse majeure du niveau d'ambition de systèmes d'échange tels que l'ETS européen.

Ceci exigera également des mécanismes qui lient le financement du carbone par le secteur privé à des lignes d'action et à des programmes plutôt qu'à des projets individuels.

Et cela devrait opérer dans un contexte d'objectifs nationaux, régionaux ou sectoriels pour les réductions d'émissions.

Ces flux seront essentiels pour accélérer l'investissement privé et l'action gouvernementale nationale dans les pays en développement.

S'offrent maintenant des occasions de renforcer la confiance et de mettre au banc d'essai de nouvelles approches pour créer des flux d'investissements à grande échelle dans des voies de développement moins carbonés.

Des signaux anticipés venant des systèmes d'échange de quotas existants, dont le système européen d'ETS, indiquant dans quelle mesure ils seront prêts à accepter les crédits de carbone de la part des pays en développement, contribueraient à maintenir la continuité pendant ce stade important de construction des marchés et de démonstration de ce qui est possible.

Les Institutions financières internationales ont un rôle important à jouer pour faire accélérer ce processus : l'instauration d'un Cadre d'investissement pour une énergie propre par la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement offre des possibilités non négligeables de catalyser et d'intensifier les flux d'investissements.

Une plus grande coopération internationale pour accélérer l'innovation technologique et sa diffusion réduira les coûts d'atténuation.

Le secteur privé est le principal moteur d'innovation et de diffusion des technologies dans le monde entier.

Mais les gouvernements peuvent aider à promouvoir la collaboration internationale pour surmonter les obstacles dans ce domaine, y compris par le biais d'arrangements officiels et au travers d'arrangements qui favorisent la coopération public-privé à l'instar du Partenariat Asie-Pacifique.

La coopération dans le domaine de la technologie permet le partage des risques, des récompenses et des progrès en matière de développement technologique et permet la coordination des priorités.

Un portefeuille mondial qui émerge de priorités nationales individuelles en matière de R&D et de soutien à leur déploiement peut ne pas être suffisamment diversifié, et il y a des chances qu'il mette trop peu de poids sur certaines technologies qui sont particulièrement importantes pour les pays en développement, comme la biomasse.

La coopération internationale en matière de R&D peut revêtir bien des formes.

Une action cohérente, urgente et avec une assise large exige une compréhension et une coopération internationales.

Il est possible de les incorporer dans des accords multilatéraux officiels qui permettent aux pays de mettre les risques et les récompenses en commun pour les investissements majeurs en R&D, dont les projets de démonstration et les programmes internationaux dédiés pour faire accélérer les technologies clés.

Mais les accords officiels ne sont qu'un volet de l'histoire – les accords officiels en vue d'une plus grande coordination et d'un renforcement des liens entre les programmes nationaux peuvent aussi jouer un rôle de tout premier plan.

Une coordination officielle, tout comme officieuse, des politiques nationales de soutien au déploiement peut accélérer les réductions de coût en augmentant le volume des nouveaux marchés au-delà des frontières.

De nombreux pays et de nombreux Etats des Etats-Unis se sont désormais dotés d'objectifs et de cadres d'action nationaux spécifiques pour encourager le déploiement de technologies d'énergie renouvelable.

La transparence et la mise en commun de l'information ont déjà contribué à relancer l'intérêt dans ces marchés.

Explorer la possibilité de permettre aux instruments de déploiement d'être échangeables de part et d'autre des frontières pourrait accroître l'efficacité de ce soutien, y compris en mobilisant les ressources qui seront nécessaires pour accélérer le déploiement généralisé de la séquestration et du stockage du carbone et de l'utilisation de technologies qui conviennent particulièrement aux pays en développement.

Une coordination internationale des réglementations et des normes des produits peut être un moyen puissant d'encourager une plus grande efficacité énergétique.

Elle peut augmenter leur rentabilité, renforcer les incitations à innover, améliorer la transparence et promouvoir le commerce international.

La réduction des barrières tarifaires et non tarifaires pour les biens et les services moins carbonés, y compris au sein de la série de négociations commerciales internationales de Doha sur le développement, pourrait fournir des occasions supplémentaires d'accélérer la diffusion des technologies clefs.

Endiguer la déforestation est un moyen extrêmement rentable de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Les émissions issues de la déforestation sont très importantes – selon les estimations, elles représenteraient plus de 18% des émissions mondiales, soit une proportion supérieure à ce que produit le secteur mondial du transport.

Une action destinée à protéger les régions restantes de forêt naturelle est nécessaire de toute urgence.

Des projets pilotes à grande échelle sont requis pour explorer des manières efficaces de combiner une action nationale et un soutien à l'internationale.

Les politiques sur la déforestation devraient être façonnées et menées par la nation dans laquelle se trouve la forêt en question.

Mais ces pays devraient recevoir une aide musclée de la part de la communauté internationale qui bénéficie des actions qu'ils déploient pour réduire la déforestation.

A un niveau national, définir les droits de propriété pour les forêts et déterminer les droits et les responsabilités des propriétaires fonciers, des communautés et des bûcherons est essentiel pour une gestion efficace des forêts.

Cette gestion devrait impliquer les collectivités locales, respecter les droits informels et les structures sociales, œuvrer dans le sens des objectifs de développement et renforcer le processus de protection des forêts.

La recherche entreprise pour ce rapport indique que le coût d'opportunité de la protection de la forêt dans huit pays responsables de soixante-dix pour cent des émissions issues de l'utilisation des sols pourrait s'élever à environ 5 milliards de dollars US par an initialement toutefois, avec le temps, les coûts marginaux augmenteraient.

L'indemnisation de la part de la communauté internationale devrait prendre en compte les coûts d'opportunité des utilisations autres des sols, les coûts encourus pour gérer et faire respecter la protection, et les défis que présente la gestion de la transition politique alors que des intérêts établis sont déplacés.

Les marchés du carbone pourraient jouer un rôle important en fournissant ces incitations à plus long terme.

Mais il existe des risques à court terme de déstabiliser le processus essentiel visant à renforcer les marchés vigoureux de carbone existants si la déforestation est intégrée sans accords qui augmentent fortement la demande de réduction des émissions.

Ces accords doivent reposer sur une compréhension du volume des transferts susceptible d'être en jeu.

Les efforts d'adaptation dans les pays en développement doivent être intensifiés et encouragés, y compris par le biais de l'aide publique au développement.

Les pays en développement les plus pauvres seront les premiers et les plus durement touchés par le changement climatique, alors même qu'ils n'ont que peu contribué à causer le problème.

Leurs faibles revenus rendent difficile de financer l'adaptation.

La communauté internationale a l'obligation de les aider à s'adapter au changement climatique.

Sans cette aide on court un risque grave que les progrès de développement soient sapés.

Il revient aux pays en développement eux-mêmes de déterminer comment ils souhaitent s'adapter dans le contexte des circonstances et des aspirations qui sont les leurs.

Une croissance et un développement rapides amélioreront la capacité des pays à s'adapter. Les coûts supplémentaires pour les pays en développement d'une adaptation au changement climatique pourraient atteindre des dizaines de milliards de dollars US.

L'ampleur du défi à relever rend encore plus urgent que jamais que les pays industrialisés honorent leurs engagements existants – pris à Monterrey en 2002 et renforcés lors du Conseil européen de juin 2005 et au Sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005 – de multiplier par deux les flux d'aide d'ici 2010.

Les donateurs et les institutions multilatérales qui s'occupent du développement devraient intégrer et encourager l'adaptation dans l'ensemble de l'assistance qu'ils apportent aux pays en développement.

La communauté internationale devrait aussi faciliter l'adaptation par le biais d'investissements dans les biens publics mondiaux, y compris par un meilleur suivi et de meilleures prédictions relatifs au changement climatique, une meilleure modélisation des effets au plan régional, ainsi que le développement et le déploiement de cultures résistantes à la sécheresse et aux inondations.

En outre, il faudrait redoubler d'efforts pour forger des partenariats public-privé dans le domaine de l'assurance liée au climat ; et pour renforcer les mécanismes ayant vocation à améliorer la gestion des risques et la planification préalable, ainsi que la réponse en cas de catastrophe et la réinstallation des réfugiés.

Une atténuation forte et précoce a un rôle essentiel à jouer pour limiter les coûts de l'adaptation à longue échéance. Sans cela, les coûts de l'adaptation augmenteront radicalement.

Mettre en place et soutenir une action collective est désormais un défi à relever de toute urgence.

Parmi les éléments de base essentiels de toute action collective citons : développer une compréhension partagée des objectifs à long terme de la politique sur le climat, mettre en place des institutions efficaces pour la coopération, faire preuve de leadership et ne ménager aucun effort pour renforcer la confiance avec les autres.

Sans perspective claire des objectifs à long terme en matière de stabilisation des concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, il est improbable que l'action sera suffisante pour atteindre l'objectif.

L'action doit inclure l'atténuation, l'innovation et l'adaptation.

Il y a de nombreuses opportunités de commencer dès à présent, y compris là où existent des bénéfices immédiats et où des programmes pilotes à grande échelle engendreront une expérience précieuse.

Qui plus est, nous avons d'ores et déjà commencé à créer les institutions destinées à renforcer la coopération.

Le défi à relever est d'étendre et d'approfondir la participation dans l'ensemble des dimensions pertinentes de l'action – y compris la coopération pour créer les prix du carbone et les marchés, pour accélérer l'innovation et le déploiement de technologies moins carbonées, pour inverser les émissions issues du changement de l'utilisation des sols et pour aider les pays pauvres à s'adapter aux pires effets du changement climatique.

Il est encore temps d'éviter les pires effets du changement climatique si une action collective est lancée dès à présent.

Ce rapport s'est concentré sur l'économie du risque et l'incertitude, en faisant appel à un vaste échantillonnage d'instruments économiques pour relever les défis d'un problème planétaire qui a de profondes implications à long terme.

Bien des travaux restent à faire, sur beaucoup de fronts, par les scientifiques et les économistes pour relever les défis analytiques et résoudre quelques-unes des incertitudes.

Mais il est déjà évident que les risques économiques de l'inaction face au changement climatique sont très sérieux.

Il existe des moyens de réduire les risques du changement climatique. Avec de bonnes incitations, le secteur privé réagira et il peut apporter des solutions.

La stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère est réalisable, à des coûts importants mais gérables.

Les moyens d'action existent pour créer les incitations requises en vue de modifier les schémas d'investissement et de placer l'économie mondiale sur une voie moins carbonée.

Ceci doit aller de pair avec de plus grands efforts pour s'adapter aux effets du changement climatique qui sont devenus inéluctables.

Mais par dessus tout, réduire les risques du changement climatique exige une action collective.

Cela exige une coopération entre les pays, à travers des cadres internationaux qui soutiennent la réalisation d'objectifs partagés.

Cela exige un partenariat entre le secteur public et le secteur privé, en œuvrant de concert avec la société civile et avec les particuliers.

Il est encore possible d'éviter les pires effets du changement climatique ; mais cela exige une action collective vigoureuse de toute urgence.

Tout retard serait coûteux et désastreux.