

Présentation du Canada au Comité permanent des finances de la CCNUCC sur les moyens de mettre en œuvre les dispositions de l'article 2.1c de l'Accord de Paris

Mai 2022

Le gouvernement du Canada est fier de soumettre une présentation sur les moyens de mettre en œuvre les dispositions de l'article 2, paragraphe 1(c) de l'Accord de Paris, et de proposer des approches et des lignes directrices à cette fin. Nous soulignons l'importance cruciale de ces efforts et l'urgence d'approfondir notre compréhension du troisième objectif à long terme de l'Accord de Paris. Nous souhaitons remercier le Comité permanent des finances (CPF) et les cofacilitateurs d'avoir sollicité des commentaires et nous attendons avec impatience le rapport de synthèse qu'ils produiront en tenant compte de ces présentations. Nous continuerons à suivre de près les discussions et examinerons le rapport final lors de la quatrième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA), qui se tiendra plus tard cette année.

Introduction

L'article 2, paragraphe 1(c), qui constitue le troisième et dernier objectif à long terme de l'Accord, fixe l'objectif de rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ». Il s'agit de l'objectif le moins bien compris. Il est pourtant tout aussi essentiel, car il vise à contribuer à la réalisation des objectifs à long terme en matière d'atténuation et d'adaptation. En fait, l'article 2.1c est porteur de changement, puisque sa mise en œuvre constitue un préalable nécessaire à la réalisation de l'objectif de l'Accord de Paris en matière de réchauffement climatique, qui consiste à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C et à poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Cela souligne la nécessité de mettre en œuvre l'article 2.1c de toute urgence et ce à l'échelle mondiale.

Portée

Il existe peu de paramètres pour interpréter et orienter les dispositions de l'article 2.1c, ainsi que pour définir ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif. En conséquence, la cohérence reste un défi pour les Parties et les intervenants. Par exemple, les banques multilatérales de développement n'ont pas encore d'approche unifiée pour aligner leurs portefeuilles sur l'article 2.1c, ce qui rend la comparaison des efforts difficile, car il n'y a pas de véritable point de référence pour mesurer les progrès.

De même, si l'article 2.1c fait référence à tous les financements publics et privés, il n'y a pas non plus de lien explicite entre l'article 2.1c et l'article 9 (sur le financement climatique) de l'Accord de Paris. Le Canada considère que la portée de l'article 2.1c est plus vaste que celle de l'article 9, et qu'il a la capacité d'avoir un impact beaucoup plus important sur le changement climatique; il s'agit donc d'un engagement distinct mais complémentaire aux engagements sur la gestion du financement climatique. Ainsi, les conversations sur l'article 2.1c peuvent se tenir parallèlement à celles relatives à la gestion du financement climatique, sans pour autant nuire à ces processus.

Enfin, l'article 2.1c, compte tenu de son ampleur et de son potentiel de transformation, exige des actions de la part de pays à tous les stades de développement et dans des circonstances nationales différentes, avec la participation active d'acteurs des secteurs public et privé, ainsi que des contributions d'acteurs de la société civile et de la communauté universitaire. Comme pour toutes les actions et tous

les efforts en matière de climat, les peuples autochtones doivent être engagés dans un partenariat en tant que détenteurs de droits, conformément à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

Travail en cours

L'évaluation des progrès concrets concernant l'article 2.1c s'est avérée difficile. Il n'existe pas, dans le cadre de l'Accord de Paris, d'indicateurs, de directives ou d'objectifs permettant de démontrer les progrès accomplis. En effet, contrairement aux autres objectifs de l'Accord de Paris, qui sont explicitement liés à d'autres articles, résultats et, donc, à différents éléments du calendrier (à l'exception du bilan mondial), l'article 2.1c est discuté principalement par le CPF. Cela pourrait se traduire par un résultat déséquilibré entre les trois objectifs à long terme dans le cadre du bilan mondial, qui évaluera les progrès réalisés par rapport à l'article 2.1a, l'article 2.1b et l'article 2.1c.

Le Canada reconnaît que des efforts et des progrès ont été réalisés, mais qu'ils ne sont pas encore bien pris en compte. Il existe un certain nombre d'initiatives de financement durable auxquelles les pays et/ou le secteur privé peuvent adhérer et ont adhéré, comme la Glasgow Financial Alliance for Net Zero et les Principles for Responsible Banking, ainsi que des canaux distincts permettant aux entreprises de signaler les risques, comme le Groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques, le Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité et le Sustainability Accounting Standards Board. Il existe également une série d'acteurs réglementaires, tels que le Groupe de travail du G20 sur la finance durable et le Marrakech Pledge, ainsi que d'engagements volontaires portant sur des activités spécifiques telles que l'élimination progressive du financement international des combustibles fossiles et la suppression des subventions inefficaces accordées au secteur des combustibles fossiles. De plus, l'Alliance : Énergiser au-delà du charbon, que le Canada codirige avec le Royaume-Uni, fait avancer les choses en cherchant à mettre un terme au financement public et privé de l'électricité produite à partir du charbon. L'Alliance : Énergiser au-delà du charbon a rédigé une série de principes financiers qui traduisent les délais d'élimination progressive en engagements pour le secteur financier. L'Alliance : Énergiser au-delà du charbon est en train de mettre à jour les principes financiers et de développer des directives au niveau sectoriel pour aider les entreprises à s'aligner sur les objectifs de l'Accord de Paris. Ces initiatives ont été prises en grande partie en dehors du contexte de la CCNUCC et de la CMA et peuvent donc être difficiles à suivre, ce qui souligne l'importance de prendre des mesures pour éviter le chevauchement et la duplication des efforts.

Malgré l'absence d'une approche unifiée, les gouvernements nationaux ont également pris des mesures concrètes pour mettre en œuvre l'article 2.1c. Les nombreux efforts déployés par le Canada figurent dans sa [présentation de 2020 sur l'article 9.5](#), qui sera mise à jour d'ici la fin de 2022. Par exemple, en mai 2021, le gouvernement du Canada a mis sur pied le Conseil d'action en matière de finance durable (CAFD), qui a pour objectif de soutenir la croissance d'un marché financier solide, efficace et durable. De même, en 2021, Exportation et développement Canada (l'agence officielle de crédit à l'exportation du Canada) s'est engagée à atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Malgré les progrès accomplis, peu de gouvernements nationaux inscrivent explicitement leurs actions dans le contexte de l'article, ce qui peut à nouveau poser des problèmes pour le suivi des résultats de la mise en œuvre.

Un certain nombre d'autres organismes ont mené des recherches sur l'article 2.1c, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Climate Finance Advisory Service, qui ont publié un rapport examinant les possibilités et les défis liés à l'article à la fin de 2021.

Dans le cadre de la CCNUCC, la quatrième publication de l'évaluation biennale et de l'aperçu des flux financiers relatifs au climat de 2020 du CPF, qui a été accueillie favorablement lors de la COP26, contient un chapitre répertoriant les informations pertinentes pour l'article 2.1c. Ce chapitre instructif constitue une excellente ressource sur les travaux existants, notamment en ce qui concerne les finances publiques et privées, les autorités réglementaires et le fonctionnement du marché.

Moyens de réalisation, options d'approche et lignes directrices pour la mise en œuvre de l'article 2.1c

Compte tenu de la portée globale de l'article 2.1c et de son potentiel de transformation, il est indispensable de déployer un effort mondial unifié et de s'engager au plus haut niveau pour réaliser des progrès réels, rapides et substantiels. Cette section examine les moyens de mettre en œuvre les dispositions de l'article par le biais de l'encadrement, des mesures incitatives publiques, du suivi et des rapports.

Encadrement

Il serait utile, pour parvenir à concrétiser les dispositions de l'article 2.1c, d'établir un ou plusieurs cadres permettant de guider les mesures relatives à l'opérationnalisation de l'article 2.1c avec une certaine cohérence.

Premièrement, la CMA pourrait établir un guide qui aiderait les Parties et le secteur privé à élaborer des approches et des stratégies de mise en œuvre. Ce guide pourrait être basé sur le travail que le CPF a effectué relativement à cette initiative, notamment par le biais des présentations reçues dans le cadre de cet appel, et pourrait se fonder sur des données scientifiques, y compris celles des rapports du GIEC.

Deuxièmement, il est essentiel d'accroître la coordination et la participation au sein des gouvernements et entre eux, d'aligner les mesures entre les départements et les ministères ainsi qu'aux différents niveaux de gouvernement. À l'heure actuelle, de nombreux gouvernements séparent l'environnement des finances et il peut être difficile d'assurer une certaine cohérence. La promotion du développement de plans stratégiques pour une coordination interministérielle accrue constitue un moyen de veiller à ce que les politiques et les mesures incitatives financières soient conçues en tenant compte du changement climatique, de sorte que les politiques fiscales et environnementales soient intégrées.

Une approche cohérente entre les institutions, telles que les banques multilatérales de développement, les institutions financières de développement et les organismes de crédit à l'exportation, est également nécessaire pour garantir que le travail de ces institutions réponde aux objectifs à long terme de l'Accord de Paris. Pour ce faire, ces organisations doivent renforcer leur capacité de coordination et de leadership. Par exemple, les banques multilatérales de développement bénéficieraient d'une approche et d'une vision globales unifiées en vue d'aligner leur portefeuille sur l'Accord de Paris, afin d'établir des comparaisons et d'évaluer et de promouvoir les progrès vers la réalisation de l'objectif.

Enfin, toute orientation doit également contribuer à accroître la résilience, à respecter et à protéger les droits des peuples autochtones et à tenir compte d'une transition juste, afin de garantir que les efforts pour réaliser les objectifs de l'article 2.1c visent à promouvoir la santé de la planète tout en protégeant les droits et la dignité de l'homme.

Mesures incitatives

La réussite de la mise en œuvre et de la réalisation des objectifs de l'article 2.1c nécessitera l'utilisation de mesures incitatives dirigées par le gouvernement, à savoir des instruments politiques utilisés pour modifier les habitudes de consommation ou de production. Plus précisément, les gouvernements nationaux doivent mettre au point des mesures incitatives fortes et inclusives au niveau économique pour permettre une réorientation des flux financiers compatible avec une trajectoire vers de faibles émissions de gaz à effet de serre et un développement résilient au changement climatique, et travailler avec les principaux intervenants pour mettre en œuvre ces instruments ou règlements financiers. Ces mesures incitatives comprennent des leviers de politique fiscale, des instruments financiers, des règlements et des normes facultatives.

D'une manière générale, ces politiques sont nécessaires pour créer des environnements propices dans tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, notamment pour fournir des incitations en matière de prix, remédier au manque de transparence et réduire les lacunes réglementaires.

En ce qui concerne les instruments, des initiatives de financement durable telles que les obligations vertes souveraines peuvent contribuer à la réalisation des approches et lignes directrices de l'article 2.1c liées aux initiatives de financement durable existantes. Par exemple, des stratégies telles que l'émission d'une obligation verte par le Canada en 2022 pourraient servir de modèle pour l'élaboration d'autres approches et lignes directrices en vue de la mise en œuvre.

Les divulgations obligatoires de renseignements financiers liés au climat fournissent aux investisseurs et aux autres intervenants des renseignements précis, de haute qualité et comparables sur la façon dont les entreprises sont exposées au changement climatique et sur la manière dont elles traitent les risques et les possibilités liés au climat. Si les entreprises et les investisseurs comprennent mieux les implications financières du changement climatique, les marchés seront mieux à même de canaliser les investissements vers des solutions, des possibilités et des modèles commerciaux durables et résilients. Au Canada, par exemple, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) – une agence indépendante du gouvernement du Canada – consultera les institutions financières sous réglementation fédérale sur les lignes directrices en matière de divulgations sur le climat en 2022, et exigera que les institutions financières publient des divulgations sur le climat, conformément au cadre du GTIFCC, au moyen d'une approche progressive à compter de 2024.

Les cadres réglementaires constituent également un outil efficace pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 2.1c. La tarification du carbone en est un excellent exemple, et constitue l'un des moyens les plus efficaces de réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en stimulant l'innovation. Le Canada, qui est l'un des rares pays à avoir fixé un prix pour le carbone jusqu'en 2030, est un chef de file dans ce domaine. Le prix du carbone au Canada est actuellement de 50 dollars canadiens par tonne, et augmentera de 15 dollars par an jusqu'à atteindre 170 dollars en 2030. L'approche du Canada en matière de tarification du carbone offre une certaine souplesse aux provinces et territoires pour mettre en œuvre leurs propres systèmes de tarification, à condition qu'ils respectent les normes nationales minimales en matière de rigueur. Un filet de sécurité fédéral de tarification s'applique dans toute province ou tout territoire qui en fait la demande ou qui ne met pas en place son propre système répondant à ces normes. Dans le cadre du système fédéral, la grande majorité du produit de la taxe fédérale sur les carburants est utilisée pour soutenir les individus et les ménages par le biais de paiements directs, afin de mettre l'accent sur l'abordabilité et l'équité. Lors de la COP26, le premier ministre Trudeau a lancé un défi aux pays du monde entier : tripler la couverture de la tarification du

carbone, pour la faire passer d'environ 20 % des émissions mondiales de GES aujourd'hui à 60 % d'ici 2030. La fixation d'un prix pour la pollution par le carbone incite financièrement les consommateurs et les entreprises à utiliser et à produire des produits à moindre intensité de carbone.

Les subventions destinées au secteur des combustibles fossiles peuvent inciter à la production et au gaspillage de ces derniers, et leur élimination peut réduire les émissions, améliorer les recettes publiques et le rendement macroéconomique, et produire d'autres avantages en matière d'environnement et de développement durable. Cette élimination constitue donc un élément clé de la réalisation des objectifs de l'article 2.1c. Par exemple, le Canada s'est engagé à respecter l'engagement qu'il a pris dans le cadre du G20 d'éliminer progressivement et de rationaliser les subventions inefficaces accordées pour les combustibles fossiles, et a devancé l'engagement de mener à bien cette tâche de 2025 à 2023.

Le financement international des combustibles fossiles peut également inciter à la surproduction et à la consommation de ces derniers. L'élimination progressive du financement direct du secteur des combustibles fossiles peut être un moyen de réorienter le soutien vers la décarbonisation et les technologies propres nécessaires à la transition du secteur afin d'être conforme aux objectifs de l'Accord de Paris. Elle peut également envoyer un signal aux marchés privés pour qu'ils suivent l'exemple. Par exemple, le Canada s'est engagé à respecter l'engagement qu'il a pris lors de la COP26 de mettre fin à tout nouveau soutien public direct au secteur international des combustibles fossiles exploités sans dispositifs d'atténuation d'ici la fin de 2022 et de donner la priorité au soutien des technologies propres.

Engagements en matière de suivi et de rapports

Tandis qu'un nombre croissant d'initiatives, de politiques et d'engagements disparates traitent de certains aspects de l'article 2.1c, il existe peu de moyens de suivre et de rendre compte des progrès relatifs à l'article 2.1c dans le cadre de la CMA et de l'Accord de Paris, et les moyens disponibles sont ambigus et manquent d'une approche unifiée. Contrairement aux articles 2.1a et 2.1b, qui prévoient des instruments de rapport précis (respectivement les contributions déterminées au niveau national et les communications sur l'adaptation), l'article 2.1c ne dispose d'aucun instrument spécifique. De manière générale, le bilan mondial évaluera les progrès collectifs réalisés en vue d'atteindre les objectifs à long terme de l'Accord de Paris, notamment l'article 2.1c. Cette évaluation s'appuiera sur un large éventail de sources d'information, et si de nombreux intervenants, qu'ils soient Parties ou non, agissent par le biais de diverses mesures internationales et nationales, il restera difficile de donner une image complète des progrès réalisés à l'échelle mondiale en l'absence de rapports, de suivis ou d'indicateurs clairs.

Pour combler cette lacune, les Parties pourraient envisager de créer un outil permettant de signaler et de suivre les flux financiers mondiaux, ainsi que les politiques, engagements et initiatives des Parties visant à aligner les flux financiers sur une voie menant à de faibles émissions de gaz à effet de serre et à un développement résilient au changement climatique. Cet outil pourrait servir de guide aux pays dans l'élaboration de leurs politiques et engagements en la matière. Le projet de recherche collaborative de l'OCDE sur le suivi des investissements et des financements dans le contexte de l'évaluation des progrès relatifs à l'article 2.1c pourrait constituer une base utile pour cet effort. De même, le groupe de travail du G20 sur la finance durable entreprend une étude sur la crédibilité des engagements des institutions financières ayant pour objectif d'atteindre la carboneutralité. La consultation de telles études nous permettrait de nous assurer que nous nous appuyons sur les pratiques exemplaires.

Rôle de la CMA et recommandations

Les discussions relatives à l'article 2.1c, y compris la cartographie et les moyens d'y parvenir, se déroulent dans le cadre du CPF. Le CPF joue un rôle essentiel dans cette conversation et dans l'assistance à la COP dans l'exercice de ses fonctions en relation avec le mécanisme financier de la Convention. En effet, les membres du CPF disposent des connaissances techniques et de l'expérience nécessaires pour créer les contributions indispensables au progrès. À cet égard, et à partir de ces travaux, le Canada encourage le CPF à élaborer une synthèse des options d'approches et de lignes directrices pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 2.1c.

Il pourrait également être utile d'élargir la discussion à la CMA, y compris d'avoir une discussion séparée sur l'article 2.1c dans le cadre de la CMA. Cela permettrait de créer un espace favorable à un échange plus inclusif entre les intervenants, qu'ils soient Parties ou non, et, ce faisant, de prendre en compte la contribution du secteur privé, qui est le plus à même de juger de la faisabilité de la mise en œuvre de politiques d'alignement des flux financiers. La discussion pourrait inclure des considérations sur le suivi et le rapport des progrès à venir. Cela permettrait de donner à l'article 2.1c la même importance qu'aux articles 2.1a et 2.1b, et de fournir des directives indispensables, avec la contribution de tous ceux qui participent à sa mise en œuvre.

Enfin, puisque l'article 2.1c constitue une condition préalable à la réalisation de nos objectifs collectifs pour 2030 et 2050, nous ne pouvons nous permettre de retarder les progrès. Par conséquent, un engagement de haut niveau sera nécessaire de la part de toutes les Parties, avec le soutien des acteurs qui ne sont pas Parties concernés lors des discussions de la CMA et de la CCNUCC, et nous encourageons tout le monde à commencer à envisager les possibilités de faire progresser la mise en œuvre au niveau national et international.

Conclusion

Plus de six ans se sont écoulés depuis l'adoption de l'Accord de Paris, et malgré son potentiel de transformation et son rôle fondamental dans la réalisation de l'objectif de l'Accord, l'article 2.1c ne dispose pas des directives, du suivi et des rapports nécessaires pour assurer la réussite de sa mise en œuvre. À l'échelle mondiale, tous les pays et les intervenants qui ne sont pas Parties doivent collaborer et réaliser des progrès en vue d'atteindre l'objectif le plus rapidement possible, et des outils concrets sont nécessaires pour optimiser l'action collective.

Le Canada réitère sa gratitude au CPF pour avoir dirigé ce travail fondamental, tant dans le cadre de l'évaluation biennale que par le biais de ce processus, et nous sommes impatients d'examiner les résultats lors de la quatrième réunion de la CMA en Égypte. Nous restons prêts à participer à des discussions ouvertes et inclusives sur le sujet, et à offrir notre soutien si nécessaire.