

# Résumé

*Transparency International*

Le changement climatique est sans doute le plus grand défi de gouvernance auquel ait été confronté le monde. Le relever nécessite un certain degré d'urgence, de confiance, de coopération et de solidarité qui vient éprouver les limites des mécanismes et institutions conventionnels dans la gestion des biens publics. Cela nécessite des transformations dans nos économies qui pourraient finalement limiter les changements spectaculaires nés de la Révolution Industrielle. Le changement climatique affecte les moyens de subsistance et remet en cause les modes de vie. Il exerce une immense pression sur le tissu social et politique des communautés à travers le monde, dans le contexte d'une énorme incertitude quant à la portée et au rythme des prochaines mesures qui seront prises pour y remédier, particulièrement au niveau mondial.

Un système solide de gouvernance climatique (c'est-à-dire des processus et relations au niveau international, national, local et au niveau des entreprises pour traiter les causes et les effets du changement climatiques) sera essentiel pour assurer que les énormes investissements politiques, sociaux et financiers, du secteur public comme du secteur privé, dans l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, soient correctement et équitablement gérés, pour la réussite des réponses au changement climatique. Les enjeux sont élevés : nous devons investir considérablement pour atteindre un futur sobre en carbone, et nous devons être sûrs que cet investissement soit efficace. Malgré les difficultés à atteindre un consensus au niveau international, les États, les entreprises et les acteurs de la société civile convergent autour du besoin d'établir des règles claires et des mécanismes de conformité pour traiter le changement climatique. Une bonne gouvernance climatique peut améliorer ce processus, en le rendant plus transparent, accessible et équitable pour tous.

Le changement climatique n'est pas qu'un défi pour les approches établies de la gouvernance, il transcende également les typologies établies de corruption. La corruption est définie par Transparency International comme *l'abus des responsabilités conférées pour un enrichissement personnel*. *Les responsabilités conférées* ne sont seulement celles que les citoyens confèrent à une personne en charge d'un poste public. C'est le

pouvoir que les générations futures nous ont confié à tous, dans notre rôle de gestionnaire pour la planète. De la même manière, l'abus pour un gain privé va au-delà de la corruption sous les formes qu'elle prend couramment (le détournement de fonds, les pots-de-vin dans l'attribution des contrats et le népotisme, tous étant néfastes à une bonne gouvernance climatique) et s'étend à de nouveaux domaines. Cela comprend notamment la déformation de faits scientifiques, la violation des principes de juste représentation et les fausses promesses au sujet des références vertes des produits de consommations, dont les preuves sont apportées dans ce rapport. De telles pratiques peuvent être dévastatrices dans une arène politique où l'incertitude abonde et où la confiance et la corruption sont essentielles.

Pourquoi la corruption présente-t-elle un risque particulier face au changement climatique ? Comme le *Rapport mondial sur la corruption* l'étudie en profondeur, les efforts pour empêcher et répondre au changement climatique auront un coût énorme. Quand de très importantes sommes d'argent passent par des marchés et mécanismes financiers nouveaux et non éprouvés, il y a toujours un risque de corruption. Certains estiment que le total des investissements pour les seuls efforts d'atténuation du changement climatique devrait atteindre 700 milliards de dollars d'ici à 2020. Des investissements publics de pas moins de 250 milliards de dollars par an passeront finalement par de nouveaux canaux, manquant relativement de coordination et de vérification. De plus, une pression existe déjà pour accélérer les solutions, augmentant encore les risques de corruption.

Les risques de corruption sont également élevés en raison du degré de complexité, d'incertitude et de nouveauté qui entoure de nombreuses questions climatiques. Des concepts essentiels, comme ce qu'est une forêt, ou comment prouver l'additionnalité (c'est-à-dire savoir si des projets pourraient avoir lieu de toute façon sans aucun soutien), sont encore débattus. Les règles pour la géo-ingénierie, peut-être l'intervention humaine la plus risquée et la plus lourde de conséquences dans notre biosphère, sont toujours largement absentes. Les nouveaux outils pour mesurer l'intégrité environnementale des compensations de carbone sont relativement peu vérifiés. Les premières preuves présentées dans ce rapport suggèrent qu'il existe de nombreuses zones d'ombre et défaillances qui risquent d'être exploitées par des intérêts corrompus. Une surveillance minutieuse, un apprentissage rapide et une approche active pour fermer les points d'entrée à la corruption sont essentiels pour assurer qu'une gouvernance forte permette le succès de ces nouveaux outils et instruments à cette étape cruciale.

Un autre aspect de la gouvernance climatique qui demande une attention urgente est l'inégalité des processus actuels pour les individus et les groupes les plus directement affectés par le changement climatique. Les contributions au *Rapport*

*mondial sur la Corruption* mettent la lumière sur ceux qui sont le plus affectés par le changement climatique : les communautés pauvres, indigènes et rurales, dans des lieux reculés, les pauvres vivant en milieu urbain résidant dans des logements précaires, et les personnes déplacées qui ont besoin d'être relogées. Tous ces groupes ont des points communs. Ils supportent le gros des effets du changement climatique, ils devraient être les principaux bénéficiaires des actions d'adaptation, et pourtant ce sont souvent les voix les plus marginalisées dans le système politique. Cela souligne de manière frappante le besoin d'une gouvernance climatique responsable.

Un des messages généraux du *Rapport mondial sur la Corruption* est qu'*un renforcement spectaculaire des mécanismes de gouvernance peut réduire les risques de corruption et rendre les politiques de changement climatique plus efficaces et fructueuses*. La qualité de la gouvernance climatique (le degré de participation, de redevabilité, de transparence, d'inclusivité, de réactivité et de respect de l'État de droit des décisions et développements des politiques) contribuera à déterminer à quel point elle répond aux risques inhérents de corruption. Ce rapport réunit plus de 50 experts reconnus qui présentent la première analyse globale de la corruption et du changement climatique, et il comprend un ensemble de recommandations politiques.

## **Faire fonctionner la gouvernance climatique : créer des processus de redevabilité et d'intégrité**

L'échelle et la complexité du problème du changement climatique et les investissements financiers nécessaires pour que cela fonctionne font qu'il est essentiel que soit établi un système de prise de décisions responsable et bien coordonné.

## **Des décisions importantes sur le changement climatique sont prises dans de nombreux cadres institutionnels – davantage que ce que le battage autour de sur certaines grandes réunions internationales pourrait suggérer**

L'immense attention portée aux grandes réunions intergouvernementales sur le changement climatique fait que seuls leurs résultats semblent cruciaux. Bien que cette arène soit extrêmement importante, l'action est dispersée à travers une multitude de forums et d'acteurs, du niveau international au niveau local, reflétant l'extraordinaire portée et la diversité des questions de politique climatique.

Il existe actuellement plus de 500 accords multilatéraux sur l'environnement, dont beaucoup concernent le changement climatique. Les décisions importantes sur le climat ne sont pas délibérées et décidées uniquement par les conférences des Etats parties à Copenhague ou à Cancún. La réponse générale au changement climatique

prend peut-être forme de manière plus cruciale dans d'autres réunions nationales et régionales, de Pékin, Bruxelles et Brasilia à Delhi et Washington. De nombreuses nouvelles initiatives hybrides qui relient les secteurs publics et privés jouent un rôle, tout comme les villes et les gouvernements locaux qui peuvent surpasser les normes d'engagement... ou les faire couler.

Le degré de transparence, de redevabilité et de participation inclusive varie fortement selon ces forums de prise de décisions. Les normes doivent être strictes et cohérentes pour paver la voie à des politiques climatiques sensées qui évitent les nombreux risques potentiels de manipulation politique et de clientélisme, d'arbitrage réglementaire et d'accaparements qui sont associés à un paysage de gouvernance aussi fragmenté et qui ont tous le potentiel de saper une action mondiale efficace.

### **L'attention et la participation record dont bénéficient quelques processus clés de politique climatique font qu'il est facile de négliger les disparités d'influence persistantes, même dans ce cadre**

Une haute visibilité n'est pas synonyme de transparence effective et une grande présence ne signifie pas une influence proportionnelle. Les pratiques de transparence pour la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCUNCC), le forum le plus visible pour la prise de décisions climatiques, sont en retard sur les normes établies pratiquées dans d'autres cadres. De même, la participation et l'attention record pour le sommet de Copenhague et une poignée d'autres événements qui font les gros titres ne peuvent pas masquer les disparités persistantes dans la représentation. À Copenhague, les cinq plus gros pays pollueurs ont pu rassembler un nombre de délégués officiels trois fois supérieur aux cinq pays considérés comme les plus affectés par le changement climatique. En 2009, le nombre combiné des organisations observatrices enregistrées à la CCNUCC pour le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis était supérieur à 400, tandis que du côté des pays en développement, seuls le Brésil, la Chine et l'Inde avaient réussi à enregistrer plus de 10 groupes. En résumé, les grands lieux internationaux pour les prises de décisions climatiques peuvent attirer une attention suffisante et faire naître des perspectives de meilleurs instruments de gouvernance climatique, mais il reste un long chemin à parcourir pour que toutes les parties prenantes puissent avoir une voix effective.

### **Le paysage du lobbying se diversifie, et les risques associés d'abus d'influence sont plus élevés que jamais**

L'arrivée des industries vertes en tant que lobbyistes, comme contrepoids au lobbying des secteurs de l'énergie et autres secteurs dominés par le besoin de

carburants fossiles, pourrait suggérer qu'à présent un éventail plutôt équilibré d'intérêts était les délibérations sur les politiques climatiques. Comme le montre le *Rapport mondial sur la Corruption*, ce n'est pas vraiment le cas. Aux États-Unis, les intérêts pétroliers et gaziers à eux seuls ont dépassé de huit fois les dépenses en lobbying du secteur des énergies propres en 2009. Dans l'Union européenne, les groupes d'affaires ont proposé plus du double du nombre de positionnements politiques que les groupes environnementaux ont soumis pendant un important processus de délibération sur la politique climatique en 2004.

Même une présence égale des lobbyings brun et vert ne garantit pas des politiques climatiques d'intérêt public. Comme le montre ce rapport, une double manipulation politique peut se produire quand existe un manque d'action contre les pollueurs, aux côtés d'un fort soutien pour des intérêts verts influents. Pourtant, des registres obligatoires de lobbying ne sont toujours pas requis dans la majorité des pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), et la qualité des communications internes et externes des entreprises sur leur niveau d'engagement public et sur les activités liées au changement climatique reste mitigée.

Ailleurs dans le monde, le schéma des intérêts et des influences ne présage rien de bon pour une considération équilibrée de tous les intérêts. En Chine et en Inde, par exemple, les acteurs du carburant fossile et du secteur énergétique susceptibles de souffrir le plus de politiques climatiques progressistes sont souvent de grands conglomerats contrôlés par l'État ayant des liens étroits avec les plus hauts échelons du pouvoir politique. Il faut porter une grande attention à tout cela afin d'éviter le détournement des politiques et des résultats qui servent un petit groupe plutôt qu'un grand ensemble, ce qui serait mauvais pour la redevabilité, et mauvais pour la planète.

## **L'atténuation : stratégies de réduction des émissions de carbone**

Les efforts d'atténuation visent à ralentir le changement climatique en réduisant la quantité de gaz à effet de serre (GES) émis mondialement, ou en augmentant la capacité à capturer ces émissions dans des puits naturels, comme les forêts, ou grâce à des innovations technologiques. Les grandes démarches d'atténuation incluent l'établissement de marchés du carbone, de normes obligatoire d'émissions et de politiques de rendement énergétique, ainsi que des initiatives volontaires pour aller dans le sens d'une économie sobre en carbone. Même si certaines de ces approches en sont à des stades relativement précoces de développement, des garanties de

gouvernance adéquats doivent être mis en place de l'extérieur pour assurer qu'elles puissent au mieux atteindre leurs objectifs.

### **Un système solide de mesure, notification et vérification (MNV) des émissions est crucial pour la transparence, et finalement la réussite, des stratégies d'atténuation**

Un MNV précis est essentiel non seulement pour réduire les émissions de GES au niveau national mais aussi pour permettre aux investisseurs de prendre des décisions informées au sujet de la durabilité des affaires. Bien que de nombreuses méthodes et initiatives soient actuellement en place pour mesurer, notifier et vérifier les émissions, davantage de ressources et de formation sont nécessaires pour améliorer ces informations. Dans les pays en voie de développement, un manque de capacités techniques ou de ressources financières complique le développement de la collecte constante de données sur les émissions, et un manque de vérificateurs experts peut conduire à ce que la notification formelle des émissions nationales ne soit pas soumise à une vérification suffisamment poussée.

Sans des exigences strictes de MNV dans les pays développés comme ceux en voie de développement, les risques sont notamment l'incitation pour les industries à exagérer leurs données d'émissions de base afin de faciliter les « réductions » plus tard. L'utilisation de données d'émissions non fiables dans les marchés du carbone peut mener à la sur-attribution de crédits de carbone, rendant les efforts pour réduire les émissions moins ambitieux qu'ils ne devraient l'être. Résultat : des stratégies d'atténuation qui ne réduisent pas les émissions et soutiennent le marché à court terme uniquement, avec des possibles bénéfices inattendus pour certains grands pollueurs, le climat étant le grand perdant.

Le besoin de mesurer, notifier et vérifier va au-delà des émissions, car toute l'industrie émergeant autour de l'économie verte a besoin d'établir la légitimité de ses références de croissance sans ou avec peu de carbone. Si les tentatives des gouvernements pour soutenir les technologies vertes sont louables, la supervision et la régulation doivent suivre le rythme des activités industrielles en pleine extension, car les incitations financières ont déjà amené certains porteurs de projets à mentir en déclarant leurs projets terminés afin de bénéficier de profits plus élevés.

---

## **En tant que mécanisme essentiel pour l'atténuation, les marchés du carbone ont besoin de garanties pour réduire le risque de corruption, ainsi que pour assurer leur durabilité et leur capacité à réduire les émissions de gaz à effet de serre**

Les marchés du carbone ont été adoptés dans plusieurs régions et pays en tant que méthode de réduction des émissions de GES, et la valeur des principaux marchés du carbone atteint à présent quelque 144 milliards de dollars. Ces initiatives possèdent le potentiel de réduire les émissions, mais ce sont également des marchés créés politiquement et financés publiquement, échangeant un bien intangible.

Le Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) a montré que les marchés du carbone sont vulnérables à une influence excessive d'intérêts particuliers, ce qui, dans le cas du SCEQE, pourrait avoir contribué à la sur-attribution de permis carbone, ce qui a conduit à des profits inattendus de 6 à 8 milliards d'euros pour les quatre plus grands producteurs d'énergie d'Europe.<sup>1</sup> Une faible gouvernance de ces marchés déterminants peut créer un scénario perdant-perdant, dans lequel la sur-attribution de permis et les prix faibles du carbone en résultant démotivent les entreprises à rechercher de nouveaux moyens de production sobres en carbone, et peuvent potentiellement conduire à l'effondrement du marché.

## **La voie vers une économie verte doit créer des opportunités pour les pays en développement, en traitant directement les problèmes de gouvernance ; dans le cas contraire, cela risque de perpétuer et d'approfondir les inégalités mondiales**

Le déploiement des sources d'énergie renouvelables, comme l'électricité solaire et éolienne, est essentiel pour l'atténuation et nécessite un investissement privé considérable. Cependant, selon une étude récente menée en Afrique du Nord, près de 70 % des investisseurs potentiels interrogés considéraient les risques réglementaires, dont la corruption, comme probables... et comme un sérieux obstacle à l'investissement.

Des changements significatifs devront être apportés pour établir une infrastructure sobre en carbone viable. De nombreux pays caractérisés par une gouvernance faible ou par la corruption auront un rôle clé à jouer dans cette transition. Par exemple, certains des nouveaux terrains nécessaires pour les biocarburants, qui devraient représenter 10 % des carburants de transport mondiaux d'ici 2030, sont recherchés dans des pays qui sont classés sous la moyenne mondiale dans les indicateurs de contrôle de la corruption, d'État de droit et de stabilité politique.

Non seulement les terres mais aussi les minéraux comme le lithium (pour lequel la demande devrait croître spectaculairement avec l'arrivée des voitures électriques, par

exemple) se trouvent souvent dans des pays qui manquent d'une gouvernance forte et de systèmes d'intégrité. Alors que ces ressources naturelles deviennent essentielles pour une économie sobre en carbone, des mesures doivent être prises pour garantir la transparence dans les flux d'argent que les gouvernements reçoivent en échange de l'accès à ces ressources. La volonté d'éviter le changement climatique ne devrait pas avoir pour résultat une nouvelle malédiction des ressources, une malédiction des ressources vertes, condamnant les pays les plus pauvres à manquer les opportunités de développement économique tandis que d'autres profitent de leur richesse dans la croissance de l'économie verte. Les normes existantes, comme l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (EITI) peuvent jouer un rôle important à cet égard.<sup>2</sup>

## **Créer une adaptation effective au changement climatique**

### **Renforcer la participation citoyenne est essentiel pour la gouvernance de l'adaptation, car l'adaptation aura lieu dans des pays présentant de forts risques de corruption**

Des systèmes doivent être mis en place pour assurer que la planification et la hiérarchisation des projets sont transparentes et encouragent l'appropriation locale et la durabilité à long terme en garantissant la participation de ceux qui sont le plus directement touchés. La création d'un « accès direct » aux fonds via le Fonds d'Adaptation du Protocole de Kyoto nécessite que des entités nationales soient établies pour gérer les fonds d'adaptation, et qu'elles soient équipées des ressources et capacités nécessaires pour remplir leur rôle d'attribution et de surveillance des fonds. À ce jour, cependant, seulement 200 000 dollars ont été assignés par pays pour le développement des programmes d'action nationaux d'adaptation (NAPA) dans les pays les moins développés, et on ne sait toujours pas clairement combien d'argent sera fourni pour le renforcement des capacités.

De plus, une gouvernance d'adaptation effective dépend aussi, au bout du compte, du fonctionnement d'autres vérifications et équilibres, dont les Cours de justice, l'application de la loi, et des médias et d'une société civile forts. Les systèmes de gouvernance en général doivent être renforcés dans tous les pays où le besoin d'adaptation est le plus grand. Aucun des vingt pays les plus affectés par le changement climatique n'a un score supérieur à 3,6 dans l'Indice de Perception de la Corruption, selon lequel 0 signifie extrêmement corrompu et 10 extrêmement intègre. Le renforcement des processus d'adaptation est essentiel, mais il doit faire partie de réformes de gouvernance plus larges.

## **La supervision lors de la mise en œuvre est essentielle à la réussite des programmes d'adaptation**

Une grande partie de l'adaptation au changement climatique consistera en un développement d'infrastructure à large échelle, comme l'amélioration des systèmes de contrôle des inondations, ou la protection des eaux potables contre l'infiltration d'eau de mer. Pour les seuls coûts de construction, on estime actuellement que la corruption dans le monde en développement devrait coûter quelque 18 milliards de dollars par an. L'adaptation sans supervision présente cependant un double risque de détournement de fonds et de malfaçon, ce qui peut exposer les populations à encore davantage de risques d'extrêmes climatiques. En Turquie, où un tremblement de terre a fait 11 000 morts en 1999, la moitié des structures ne répondait pas aux réglementations de construction. Des leçons importantes peuvent être tirées des secteurs humanitaire et du développement, ainsi que des initiatives multi-parties prenantes, comme l'Initiative de Transparence du Secteur de la Construction (Construction Sector Transparency Initiative, CoST)<sup>3</sup>, pour mieux comprendre comment éviter que la corruption sape les efforts d'adaptation.

## **Le renforcement de la coordination, de la redevabilité mutuelle et de la transparence opérationnelle dans la gouvernance des fonds d'adaptation est essentiel pour établir la confiance nécessaire à une politique de changement climatique durable**

Le déboursement des fonds d'adaptation s'étend sur différents courants bilatéraux et multilatéraux, dont six fonds climatiques bilatéraux spéciaux, deux Fonds d'Investissement Climatique de la Banque Mondiale, et les fonds de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto y compris le Fonds vert pour climat. Tous présentent divers systèmes de gouvernance et différentes règles d'engagement, ce qui fait qu'il est assez compliqué de rendre des comptes à ceux qui sont affectés par le changement climatique. Près de la moitié des promesses faites par les États-Unis à Copenhague et Cancún pour le financement précoce devrait passer par la Banque Mondiale en 2011, et est donc soumise à ses cadres de gouvernance.

Un cadre de notification commun et efficace pour le financement de l'adaptation est essentiel pour repérer et suivre les fonds qui passent par le système. Actuellement il reste difficile de distinguer l'aide au développement à l'étranger et le financement « nouveau et additionnel » spécifique à l'adaptation. Des critères fixes pour les fonds « nouveaux et additionnels » faciliteront la mesure et réduiront les risques de manipulation. Ils offriront également la clarté nécessaire pour que le financement du

développement et de l'adaptation exerce un impact coordonné et le plus grand bénéfice pour ceux qui sont le plus touchés par les changements du climat de la Terre.

## **Un focus sur la foresterie**

### **Les forêts jouent un rôle pivot dans la politique climatique, mais l'historique de corruption bien établie dans le secteur exige une action préventive et proactive**

Améliorer la gouvernance de la foresterie est une priorité de premier ordre pour atténuer le changement climatique. La demande internationale élevée en bois, les droits de propriété faibles pour les terres et les communautés indigènes marginalisées présentent des problèmes singuliers pour une foresterie redevable et durable. Chaque année, du bois, d'une valeur de 10 à 23 milliards de dollars, est abattu illégalement ou provient d'origines douteuses. Ces pratiques sont encouragées par des défaillances légales et des schémas de corruption profondément enracinés, où les hommes d'influence locaux utilisent les atouts forestiers non seulement pour leur enrichissement personnel, mais aussi pour acheter des soutiens ou influences politiques.

Ces facteurs doivent être pris en compte dès un stade précoce pour que le REDD (Réduire les émissions de CO<sub>2</sub> provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts), en tant que principale initiative internationale, puisse mettre en place des politiques forestières pour le changement climatique. Les programmes de préparation au REDD (les promesses s'élèvent actuellement à environ 3,5 milliards de dollars) ont le potentiel de traiter certaines défaillances de capacité au niveau national, mais ne sont pas la panacée pour traiter la corruption dans ce secteur.

### **Des systèmes robustes de contrôle et de notification sont essentiels pour réduire les risques de corruption et assurer la durabilité des projets forestiers**

Des fonds allant jusqu'à 28 milliards de dollars par an devraient fluctuer une fois que les programmes REDD seront opérationnels. Comme il a déjà été observé dans les initiatives d'atténuation comme le Mécanisme de Développement Propre (MDP) de l'ONU, des mécanismes de contrôle robustes doivent être mis en place afin d'éviter la validation inappropriée des projets, la vérification de projets fictifs et la surestimation, la double comptabilisation ou l'échange frauduleux de crédits de carbone. Ces risques sont particulièrement proéminents pour la foresterie. La supervision dans le secteur forestier est difficile, car l'activité est largement basée dans des lieux reculés. Assurer la durabilité des forêts et la sécurité des crédits de

carbone implique que des mesures soient mises en place pour assurer que la déforestation ne commence pas une fois que les bénéfices financiers du programme REDD auront été réalisés (permanence), ou ne se délocalise pas vers d'autres zones où aucun programme REDD n'est en place (fuite).

### **La participation publique au niveau local est essentielle pour le succès de la gouvernance forestière**

La participation totale des communautés forestières dans le processus REDD est cruciale pour assurer qu'elles bénéficient des avantages du programme REDD et que les fonds pour contrer la déforestation ne sont pas détournés. Donner aux communautés locales la charge de gérer leurs forêts, ou tout au moins leur confier un grand rôle dans ce processus, peut améliorer les conditions forestières et les moyens de subsistance locaux. Les communautés forestières sont déjà entrain de devenir les victimes de fraudes, car des courtiers en carbone et des porteurs de projets ont agi agressivement pour obtenir des droits carbone via des négociations non transparentes avec des responsables gouvernementaux. La hausse du financement pour les forêts devra être accompagnée d'une coordination et d'une supervision fortes afin d'assurer que l'argent atteint les communautés qui en ont besoin et n'encourage pas davantage la corruption.

### **Actions pour une gouvernance climatique durable**

Le *Rapport mondial sur la Corruption* démontre clairement qu'une meilleure gouvernance climatique finira par nécessiter l'engagement et la coopération authentiques de toutes les parties prenantes, des gouvernements et des entreprises aux organisations non-gouvernementales (ONG), aux scientifiques et à la société en général. De plus, l'intégrité dans la politique climatique requiert tout un système de vérifications et d'équilibres interconnectés. Parmi les principaux ingrédients et domaines d'action, on peut citer les suivants :

#### **Générer et rendre publiquement disponibles des informations exactes**

Cela implique de savoir qui est responsable de quelles émissions, qui défend quelle politique, quel argent va où et pour quoi, quelle empreinte carbone accompagne les choix de consommation et d'investissement, et ainsi de suite. Ce type de communication est essentiel pour assigner plus clairement les responsabilités et améliorer la redevabilité parmi les parties prenantes.

## Suivre, étalonner et comparer les capacités et performances des émetteurs, régulateurs, financeurs et gouvernements

Les diagnostics d'étalonnage génèrent une pression inestimable pour la redevabilité et contribuent à détecter les signes de corruption et à identifier les priorités pour les réformes de gouvernance. Certains exemples précoces sont décrits dans ce rapport et illustrent l'importance que peuvent revêtir ces mécanismes en montrant, par exemple, une sous-performance de la part d'organismes de vérification essentiels dans les marchés du carbone et le manque de capacités de contrôle pour les questions de carbone forestier.

## Adapter les capacités à tous les niveaux à l'échelle du problème

Une inadéquation dans les capacités d'exécution ou de contrôle signifie que les vérifications sur site ne sont pas assez fréquentes (voire totalement absentes) pour être dissuasives et sanctionner effectivement les pratiques corrompues. Une inadéquation entre l'offre et la demande pour des compétences spécialisées signifie que les grands experts finissent par porter plusieurs chapeaux et que la probabilité de conflits d'intérêts s'en trouve accrue. Une inadéquation entre les flux financiers et la capacité de gestion financière ouvre la porte à la corruption.

## Ancrer fermement la gouvernance climatique dans les cadres existants d'intégrité et de redevabilité

La gouvernance climatique doit s'appuyer sur un large éventail de mécanismes de redevabilité existants. Elle peut invoquer et soutenir la Convention des Nations Unies contre la Corruption ; elle peut utiliser et contribuer à concevoir des mécanismes anti-corruption, allant des médiateurs aux mécanismes de dénonciation ; et elle peut s'engager et encourager le nombre croissant d'initiatives de redevabilité sociale, des audits sociaux au contrôle coopératif, qui jaillissent au niveau des communautés.

Une augmentation majeure des investissements et un changement économique considérable nous attendent en raison du changement climatique. Nous devons accompagner ce processus avec la meilleure gouvernance possible, pour assurer les résultats équitables dont nous avons besoin pour la planète et pour les générations futures. En se basant sur les résultats du *Rapport mondial sur la Corruption*, Transparency International fait les principales propositions suivantes aux parties prenantes du climat :

## Actions recommandées aux gouvernements

### *1 Donner des incitations et concevoir des instruments majeurs de politique climatique afin de promouvoir l'indépendance et réduire les conflits d'intérêts*

Les gouvernements doivent s'assurer que les organes de supervision concernés emploient des professionnels salariés, avec une expertise technique, libres de tout conflit d'intérêts résultant d'implications personnelles dans les marchés du carbone, les projets de compensation ou d'adaptation, ou de rôles de représentants dans les négociations climatiques. Les gouvernements devraient également faire pression pour que les validateurs de projets soient engagés et payés pour leurs services via un fonds centralisé plutôt que par les porteurs de projets. Les agences environnementales et les organismes de surveillance gouvernementaux ne peuvent pas agir efficacement s'ils offrent également des services, ou prennent part aux organes mêmes qu'ils sont censés réguler. La crise financière nous a montré que des incitations mal ciblées et des conflits d'intérêts dans les agences d'évaluation, par exemple, peuvent amener les marchés au bord de l'effondrement. Une répétition de cette débâcle dans les marchés du carbone annoncerait un désastre financier et climatique.

### *2 Assurer la transparence dans les flux de financement pour l'atténuation et l'adaptation*

Les États parties à la CCNUCC doivent élaborer des critères standard pour la notification du financement des projets. Les systèmes de contrôle, notification et évaluation doivent être adaptables à différents contextes, tout en permettant une notification systématique.

Les mécanismes financiers internationaux doivent fournir des directives claires et cohérentes aux agences nationales de mise en œuvre sur les normes requises pour gérer l'adaptation dans leur pays, des processus de planification à l'évaluation finale, en passant par la gestion des fonds et la mise en œuvre des projets. Les États doivent s'assurer que les fonds d'atténuation et d'adaptation augmentent également les capacités nationales de contrôle et de notification. Dans le contexte de l'adaptation, les pays ayant des systèmes nationaux forts devraient alors être en position d'accéder au financement directement auprès des mécanismes de financement internationaux afin d'effectuer les activités d'adaptation, avec un accent mis sur la redevabilité intérieure (des gouvernements vis-à-vis de leur population) dans la détermination des priorités de financement.

### ***3 Surveiller et superviser de manière effective la politique climatique nationale et les projets dans ce domaine***

Les subventions et le soutien des gouvernements pour le développement des infrastructures sobres en carbone doivent être accompagnés d'institutions de supervision et de réglementation fortes afin de protéger les fonds publics contre la fraude, particulièrement lorsque la création des infrastructures est techniquement complexe et nécessite des connaissances spécialisées. Des entités nationales doivent exister, avec la capacité de contrôler le déboursement et la mise en œuvre des fonds et d'appliquer des outils pour identifier la corruption dans la mise en œuvre des projets. Elles devraient aussi créer de l'espace pour une contribution indépendante de la société civile dans les efforts de surveillance.

### ***4 Traiter les garanties anti-corruption comme des éléments constitutifs de la conception des actions d'adaptation et d'atténuation***

Il est essentiel d'intégrer des contrôles et des équilibres dans les structures essentielles des politiques climatiques lors de leur élaboration. Si les crises financières de ces dernières années nous ont donné une leçon, c'est bien que la supervision et la réglementation sont très difficiles à rattraper et à restaurer une fois que les marchés se sont effondrés et que la confiance s'est évaporée parmi des bulles d'actifs frauduleusement gonflées. Mettre en place un bon système de supervision et des réglementations appropriées pour le marché du carbone dès le départ est essentiel afin d'éviter un destin semblable. De la même manière, l'économie verte est une aubaine pour certaines marchandises, allant du lithium en Bolivie aux biocarburants en Indonésie et aux terrains pour les projets d'énergie solaire en Afrique du Nord. Mettre en place une gestion financière publique et une supervision saine avant que les revenus commencent à arriver est essentiel pour que ces pays puissent en profiter. L'opportunité offerte par l'économie verte ne doit pas se transformer en malédiction des ressources, semblable aux effets pernicioeux d'une gouvernance défailante dans les pays riches en pétrole.

### ***5 Amplifier la coordination politique et aligner les principaux ministères sur les questions de changement climatique***

Les incohérences, les ambiguïtés et les défaillances associées à une mauvaise coordination politique entre les ministères présentent des opportunités potentielles d'exploitation en termes d'arbitrage et de corruption. Le changement climatique est l'archétype du problème transversal et concerne naturellement de nombreux éléments du bras exécutif du pouvoir ; tout le monde ne va cependant pas dans la même

direction. Les politiques climatiques et la gouvernance sont souvent, au mieux, incohérentes et mal coordonnées et, au pire, soumises à des luttes de pouvoir interministérielles. Un leadership fort, des responsabilités clairement assignées et une coordination inter-agence vigoureuse sont essentiels et ils doivent être renforcés partout afin de rendre la gouvernance climatique incorruptible.

### ***6 Établir des mécanismes robustes de représentation et d'engagement du public qui puissent supporter la demande publique accrue***

Le changement climatique est entré dans les consciences publiques pour y rester. Le déferlement d'attention et d'engagement qui s'ensuit est compréhensible, puisque chacun est une partie prenante... et un gardien des futures générations et de notre planète commune. Les 90 000 commentaires reçus pour un rapport clé de la CCNUCC et les participations record aux sommets mondiaux sur le changement climatique ont toutefois poussé les mécanismes de consultation et d'engagement à leur limite. Il faudra plus d'assistance éducative et de renforcement des capacités pour que les populations puissent contribuer de manière significative, et pour que les gouvernements puissent traiter, canaliser et rassembler toute cette attention.

### **Actions recommandées aux entreprises**

#### ***7 Être une voix puissante dans la politique climatique via un engagement ouvert et une vraie communication ; c'est un point essentiel de la citoyenneté d'entreprise et un indicateur d'engagement dans le changement climatique***

Notifier son empreinte carbone et ses politiques carbone ne suffit pas. Le rôle des entreprises dans la formulation de la réponse au changement climatique va au-delà de leurs propres émissions. Les entreprises luttent pour leurs intérêts avec des pouvoirs de lobbying qu'aucun autre groupe d'intérêts ne peut égaler en ampleur et en sophistication, et elles le font de plus en plus sur des questions liées au changement climatique. Les sociétés doivent divulguer leur engagement en matière de politique climatique. Importants vecteurs de résultats politiques, elles portent la responsabilité de rendre compte de leur position, des coalitions auxquelles elles participent et des causes et groupes qu'elles soutiennent. Au niveau international, les entreprises peuvent également jouer un rôle important en exigeant des cadres politiques qui fixent des paramètres ambitieux, équitables et durables, et devraient le faire ouvertement et en coopération avec les parties prenantes concernées.

Une fois que les sociétés savent ce qu'on attend d'elles, elles sont en position de fournir plus d'énergie productive dans la manière d'y arriver, y compris en communiquant leurs efforts.

### ***8 En devenant vert, adhérer à une forte conformité, à un régime anti-corruption et à des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise***

Les opportunités commerciales dans les activités d'adaptation ou d'atténuation, comme les projets de construction d'infrastructures à grande échelle ou les offres publiques dans d'autres domaines, posent des problèmes de corruption bien connus dans le secteur privé. Des outils et modèles d'actions variés pour contrer ces risques efficacement sont disponibles, de la formation interne et des systèmes de conformité transparents aux initiatives d'actions conjointes comme les pactes d'intégrité, l'EITI et le CoST pour éradiquer la corruption dans des situations à hauts risques spécifiques. Les entreprises doivent adopter fermement ces outils et les transférer dans leurs activités liées au changement climatique.

Étant donné le fort pourcentage des coûts d'atténuation qui devra être supporté par les sociétés participant aux marchés financiers, le moment est venu d'intégrer les normes les plus strictes de transparence et de redevabilité dans ces mécanismes de marché émergents.

### ***9 Engager de vastes ressources pour la transparence, la communication des émissions de carbone et l'action climatique verte***

De bons mécanismes internes de supervision doivent intégrer la transparence. Les grandes sociétés notifient à présent systématiquement leurs émissions, mais cette notification doit être facilement interprétable par des groupes non-experts et généralisée dans des rapports de développement durable afin d'atteindre le plus grand groupe de parties prenantes.

Les rapports sur les actions vertes peuvent aussi s'étendre à d'autres domaines de gouvernance, comme les codes de conduite internes. Ces rapports devraient inclure l'implication du conseil d'administration, être fixés par rapport à des étalons qui mesurent les progrès au fil du temps, être accessibles aux parties prenantes et à un public élargi lorsque cela est possible et comprendre des processus de vérification indépendants.

Une communication précise et publiquement accessible doit être accompagnée d'un engagement fort à ne pas abuser de techniques marketing de « greenwashing », pour essayer de rendre plus attractifs des produits aux yeux des clients soucieux du changement climatique. Des changements de mode de vie et des choix appropriés des consommateurs sont essentiels pour éviter une crise climatique. Les sociétés qui représentent mal l'impact climatique de leurs produits finissent fatalement par saper ce flux d'informations, par ralentir la progression vers une économie écologique et, enfin, par éroder la confiance des consommateurs.

## Actions recommandées à la société civile

### *10 Mener une supervision et une surveillance indépendantes en termes de gouvernance et de risques de corruption dans les questions de changement climatique*

De plus en plus, la société civile a un rôle essentiel à jouer en mesurant les engagements des pays à réduire leurs émissions, notamment la qualité de la surveillance et de la notification, ainsi que le déboursement et la mise en œuvre du financement climatique. La réalisation de ces activités pourrait toutefois être renforcée en incorporant des outils et indicateurs anti-corruption dans les critères d'évaluation existants, et en encourageant le « budget ouvert » et autres outils de transparence du secteur public dans l'arène du changement climatique.

### *11 Encourager la participation et la supervision du public dans l'élaboration des politiques au niveau local, national et international*

La société civile doit jouer un rôle de relais, pour assurer que le public est conscient des politiques et des prises de décisions climatiques nationales sur les projets locaux. La société civile doit aussi aider les communautés à s'engager dans les programmes internationaux et, dans le cas du REDD, assurer que les communautés locales comprennent les droits carbonés et conservent l'usage de leurs ressources.

La gouvernance climatique comprend l'engagement actif de la société civile dans l'élaboration des politiques nationales et internationales, qui permet d'une certaine manière de garantir que les voix des plus marginalisés sont entendues. La société civile doit néanmoins plaider pour un engagement plus durable des institutions et des entreprises pour que la participation publique soit assurée dans les processus de décisions locaux, nationaux et internationaux, y compris la CCNUCC.

La société civile dans les pays concernés devrait également chercher à engager les gouvernements dans l'élaboration de plans d'action nationaux d'adaptation, d'actions d'atténuations, et de programmes de préparation REDD afin de s'assurer que la transparence et la redevabilité sont dûment intégrées.

### *12 Établir des coalitions plus larges pour l'intégrité dans la gouvernance climatique et assurer que les intérêts de toutes les parties prenantes sont représentés et pris en compte*

La société civile est, sans doute, plus coordonnée et sophistiquée dans son engagement pour le climat que dans toute autre question de politique mondiale. La société civile sera encore plus efficace sur la scène du changement climatique, toutefois, si elle consolide ses divers domaines d'expériences, de l'environnement au développement,

de l'aide humanitaire aux droits de l'homme et au mouvement anti-corruption. Avec les ONG environnementales à leur tête, les coalitions de la société civile ont déjà franchi de grandes étapes en présentant une voix unifiée, mais il est possible d'en faire encore beaucoup plus pour augmenter la visibilité et créer des approches communes qui recoupent différents secteurs d'ONG. Inversement, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer et généraliser les approches anti-corruption dans le travail des organisations s'occupant du changement climatique. Il est souhaitable que le *Rapport mondial sur la Corruption* contribue à une meilleure coopération des ONG sur ce problème urgent.

## Notes

1. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading, Law, Society and Economy* Working Paper n° 3/2008 (London: London School of Economics, 2008).
2. Voir <http://eiti.org/>.
3. Voir [www.constructiontransparency.org/](http://www.constructiontransparency.org/).