

Donnons un sens à l'Europe: solidaire & responsable

Get Europe to make sense:
fair & responsible

La coordination nationale des ONG de solidarité internationale
se mobilise pour la Présidence française de l'Union européenne

Équité et ambition : les incontournables du futur régime climatique post-2012



Anne Chetaille/GRET
Morgane Créach/RAC-F

Synthèse du séminaire du 25 septembre 2008.

GRET



Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement



Acronymes

APD Aide publique au développement

CCNUCC Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique

COP Conférence des Parties

FEM Fonds mondial pour l'environnement

GDR Greenhouse Development Rights

GIEC Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat

GTS-PK Groupe de travail spécial sur les engagements futurs des pays industrialisés

GTS-ACL Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme

MDP Mécanisme de développement propre

MOP Réunion des Parties au Protocole de Kyoto

PANA Programme d'action national sur l'adaptation

PFUE Présidence française de l'Union européenne

Introduction	4
1 Face à l'urgence, relever le niveau d'ambition de la négociation	5
1. Suivre la trajectoire d'urgence	5
2. Définir les objectifs ambitieux	5
3. Passer du mode « discussions » au mode « négociations ».....	6
2 La clé de répartition de la facture climatique : l'équité	6
1. La facture climatique: où en est-on?	6
2. Répartir la facture sur la base du droit au développement	6
3 Identifier de nouvelles sources de financement pérennes, stables et proportionnées aux besoins 7	
1. Définir les principes structurants pour le financement	7
2. Décliner les grands principes en propositions opérationnelles.....	8
4 Promouvoir la mise en place de stratégies sans regret dans les pays en développement	9
1. Promouvoir des actions d'atténuation au sud ambitieuses et équitables.....	9
2. Identifier des priorités d'action concrètes pour l'adaptation	11
3. Renforcer les politiques publiques par l'intégration systématique du changement climatique	12
5 Conclusion	13
Annexes.....	14
Lutte contre le changement climatique : quel régime multilatéral pour le post-2012 ?.....	14

Introduction

Comment favoriser l'équité et un niveau d'ambition élevé au sein du futur régime climatique post-2012 ? Tel était l'objet des discussions du séminaire intitulé « Lutte contre le changement climatique : quel régime multilatéral pour le post-2012 ? », organisé par Coordination SUD, le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret) et le Réseau Action Climat France (RAC-F), le 25 septembre 2008 à Bobigny (France), avec l'appui du Secrétariat général de la Présidence française de l'Union européenne (SGPFUE).

À trois mois de la quatorzième Conférence des Parties à la Convention sur le changement climatique (COP), ce séminaire avait pour objectif de favoriser un dialogue entre les acteurs institutionnels et non institutionnels du Nord et du Sud sur les enjeux des négociations à venir. Le regard s'est porté plus spécifiquement sur la question du financement de la lutte contre le changement climatique, clé de voûte du futur régime climatique post-2012.

Le séminaire a réuni plus de 70 personnes, provenant d'organisations de solidarité internationale, d'ONG d'environnement, de la coopération française, de la recherche et d'organisations internationales.

La présente publication résume les temps forts du séminaire, y compris les questions débattues. Face à l'ampleur des efforts nécessaires pour lutter contre le changement climatique, la participation de tous les pays est requise. Mais le choix des objectifs à promouvoir et des instruments à mettre en place est délicat. Les clivages entre les pays industrialisés et les pays en développement doivent être surmontés. Cela nécessite en particulier :

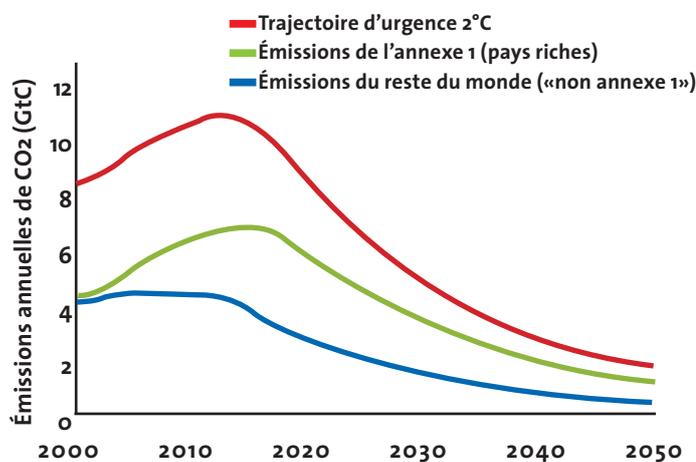
- La définition de principes structurants pour la répartition de l'effort, qui tienne compte du droit au développement des pays ;
- Des avancées notables pour l'identification de sources de financements additionnelles, pérennes et stables ;
- La promotion de solutions concrètes « gagnant-gagnant » ou sans regret pour des actions de lutte contre le changement climatique, conciliant équité et efficacité.

1 Face à l'urgence, relever le niveau d'ambition de la négociation

1. Suivre la trajectoire d'urgence

D'après le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), un réchauffement climatique de plus de 2 °C aurait des conséquences sans précédent pour les équilibres écologiques et pour l'espèce humaine. Afin d'éviter ce seuil irréversible, un scénario d'urgence doit être mis en place. Selon le schéma sur les droits au développement dans un monde sous contrainte carbone (Greenhouse Development Rights - GDR) ¹, une réduction des émissions de 80 % d'ici 2050 par rapport à 1990 serait nécessaire au niveau mondial pour atteindre une stabilisation des émissions à 450 ppm. Cela impliquerait une réduction de 11 Gt de CO₂eq nécessaire au niveau mondial, dont 5 pour les pays industrialisés, 2 ou 3 Gt pour les pays émergents (en fonction de la prise en compte des émissions liées à la déforestation). Selon ce même schéma, une rupture radicale est nécessaire en termes de changement de mode de développement. D'après le graphique ci-dessous, les émissions dans les pays industrialisés doivent décliner de 6 % par an à partir de 2010, jusqu'à tomber à un niveau proche de zéro. Même dans cette hypothèse, l'espace restant pour les pays en développement serait extrêmement restreint.

1. « *The right to development in a climate constrained world: «the greenhouse development rights framework»* », novembre 2007, disponible sur: <http://www.ecoequity.org/GDRs/>



Source: Le système des droits en développement dans un monde sous contrainte carbone, résumé en français du rapport « *The right to development in a climate constrained world – The greenhouse development right framework* », Stockholm Environment Institute and Ecoequity, 2007

Les émissions des pays en développement devraient atteindre leur sommet quelques années seulement après celles des pays du Nord – avant 2020 – pour ensuite décliner de 6 % par an jusqu'en 2050. Cette évolution devrait avoir lieu alors même que la plupart des citoyens du Sud lutteraient encore pour s'extraire de la pauvreté et tenter d'améliorer significativement leur niveau de vie. Un constat s'impose : au-delà d'une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés, un soutien à la limitation des émissions de certains pays en développement est indispensable.

2. Définir les objectifs ambitieux

Les constats des scientifiques sont clairs mais les réponses politiques ne sont pourtant pas à la hauteur. Les pays industrialisés demeurent divisés sur les objectifs à atteindre pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, après 2012. Pour l'Union européenne, il faut obéir aux scientifiques et définir des objectifs ambitieux pour limiter le réchauffement climatique en dessous de 2 °C (approche « top-down »). Pour d'autres pays tels que le Japon, il faut définir des objectifs en fonction de ce qu'il est possible de faire (approche « bottom-up »). Cette dernière approche n'est pas concevable pour lutter contre le changement climatique. La réponse à apporter doit se centrer sur ce qui doit être fait et non ce qui peut être fait. La participation des pays en développement à l'effort de réduction des émissions est importante au-delà de celle des pays industrialisés. À ce titre, le Plan d'Action de Bali adopté fin 2007 constitue une avancée considérable, puisqu'il inclut les pays en développement dans les négociations devant mener à la définition de futurs engagements/actions de réduction pour la période après 2012.

Depuis l'adoption de ce Plan d'action, les pays en développement n'ont cessé de rappeler lors des réunions du groupe de travail sur l'action concertée à long terme de la Convention (GT-ACL), que leur engagement était conditionné au niveau des réductions absolues et contraignantes de réduction des pays industrialisés. L'adoption du paquet Climat-Energie au niveau européen, qui doit avoir lieu en principe début décembre, pourrait s'il est à la hauteur, représenter un signal fort à destination des pays en développement. Si l'Europe présente un tel plan à Poznan, d'autres partenaires internationaux pourraient annoncer des mesures également ambitieuses, ce qui pourrait alors rassurer

les pays en développement par la preuve de leur exemplarité. L'issue des élections aux États-Unis pourrait sensiblement influencer le cours des négociations. L'annonce par le futur président des États-Unis d'un retour au multilatéralisme pourrait également permettre des avancées du côté des pays en développement. L'Union européenne aura par conséquent un rôle prépondérant à jouer pour engager des discussions avec la nouvelle administration américaine dès le résultat des élections. Il s'agit de ne pas perdre de temps, compte tenu du calendrier serré pour conclure un nouvel accord mondial sur le changement climatique fin 2009.

En outre, les pays en développement attendent de ces pays, des progrès sur la question des indicateurs pour évaluer le respect par les pays industrialisés de leurs obligations en matière de financements, de transfert de technologies et de renforcement des capacités (institutionnelles et humaines) concernant l'atténuation et l'adaptation conformément au Plan d'action de Bali². La France, qui est en charge de la Présidence de l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2008, souhaite à ce titre lancer une initiative sur la mesure exacte des émissions de gaz à effet de serre.

2. Selon le plan d'action, les pays en développement doivent adopter « des actions nationales de réduction appropriées dans le contexte de développement durable, soutenues et rendues possibles par la technologie, les financements, le renforcement de capacités, d'une manière mesurable, vérifiable et dont on peut rendre compte ».

3. Passer du mode « discussions » au mode « négociations »

Après une phase d'exploration et de discussions, les négociations sur le nouvel accord post-2012 doivent impérativement entrer dans une phase opérationnelle. Depuis la dernière Conférence, beaucoup de temps a été consacré à l'échange de vues sur les différents piliers du Plan d'action de Bali. Le nombre de propositions mises sur la table des négociations s'est accru au fil des mois. Sur la base de ces différentes propositions, les Parties doivent à Poznan définir des axes plus précis de négociation. Elles doivent passer du mode « discussions » au mode « négociations ». La flexibilité et la réactivité des négociateurs seront donc requises. La participation des ministres lors de la deuxième semaine sera aussi déterminante. En outre, il s'agira d'éviter au mieux la multiplication des groupes de discussion technique et par conséquent des lieux de négociation, afin d'assurer la participation des pays en développement, dont la taille de la délégation est souvent réduite.

2 La clé de répartition de la facture climatique : l'équité

1. La facture climatique : où en est-on ?

limiter le réchauffement climatique à 2 °C implique des efforts considérables pour réduire les émissions tout en augmentant les moyens pour l'adaptation des pays et populations les plus pauvres. D'après le rapport du Secrétariat de la Convention, les besoins globaux pour lutter contre le changement climatique sont de l'ordre de 200 milliards de dollars par an à l'horizon 2030, afin de stabiliser les émissions mondiales à leur niveau actuel. Dès lors, face à l'ampleur des efforts à fournir pour lutter contre le changement climatique, les négociateurs doivent résoudre une question centrale : quel régime climatique mettre en place pour maîtriser rapidement les émissions mondiales en tenant compte des besoins du monde en développement ?

2. Répartir la facture sur la base du droit au développement

Le cadre des GDR propose une répartition de la facture climatique, fondée sur le droit au développement. Cette approche consiste à définir des obligations nationales en tenant compte d'un seuil de développement, c'est-à-dire d'un niveau de vie en dessous duquel les pays et les individus n'ont pas d'obligation de partager les coûts de la transition climatique. Au-dessus de ce seuil, les individus, du Nord comme du Sud, doivent contribuer à l'effort climatique. Ce seuil est fixé à 20 dollars par jour par habitant afin de refléter un niveau de vie allant au-delà des besoins élémentaires. Le cadre des GDR est basé sur deux indicateurs :

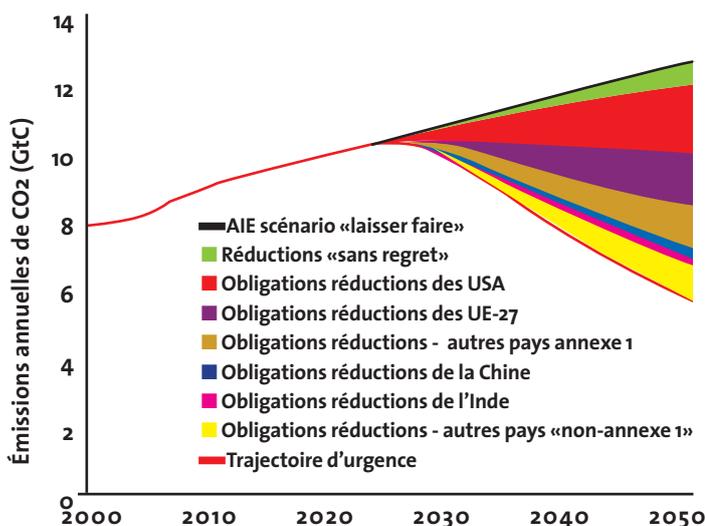
- La responsabilité en termes de contribution au changement climatique (émissions cumulées depuis 1990) ;
- La capacité à agir des pays, sans sacrifier les besoins essentiels (située au-dessus du seuil de développement).

3. « A call for leadership : a greenhouse development rights analysis of the EU's proposed 2020 targets », octobre 2008, disponible sur : http://www.ecoequity.org/GDRs/A_Call_for_Leadership.pdf

La combinaison de ces deux indicateurs permet d'identifier la part des obligations par pays et groupe de pays pour lutter contre le changement climatique. Cette part s'élève pour 2020 à 69 % pour les pays industrialisés (annexe I) et à 31 % pour les pays en développement (pays dits « non annexe I »)³. Au sein des pays développés, la part est de 29 % pour les Etats-Unis et de 23 % pour l'Union européenne. Parmi les pays en développement, les parts respectives de la Chine, de l'Inde et des pays les moins avancés sont de 10 %, 1,2 % et 0,1 %. Cette approche permet ainsi d'apprécier la « comparabilité des efforts » entre pays, telle que mentionnée dans le Plan d'action de Bali.

Au-delà des obligations financières nationales, le schéma des GDR propose une méthode pour définir des objectifs de réduction par pays et par an nécessaires pour limiter le réchauffement à 2 °C, en tenant compte de ces deux indicateurs (voir graphique ci-dessous).

Ce graphique illustre l'ampleur des efforts de réduction que les pays industrialisés doivent entreprendre. Ces réductions doivent être réalisées au niveau domestique en premier lieu. Ce constat est cohérent avec l'un des résultats du rapport du Secrétariat de la Convention qui montre qu'aujourd'hui, l'essentiel de l'atténuation est réalisé par des investissements domestiques. Cette tendance doit par conséquent se poursuivre. Les Etats doivent s'engager de façon déterminée dans la coopération Nord-Sud – y compris par des transferts financiers et technologiques.



Source : Le système des droits en développement dans un monde sous contrainte carbone, résumé en français du rapport « The right to development in a constrained world – The greenhouse development right framework », Stockholm Environment Institute and Ecoequity, 2007.

3 Identifier de nouvelles sources de financement pérennes, stables et proportionnées aux besoins

1. Définir les principes structurants pour le financement

Le financement constitue la clé de voûte du futur système à mettre en place pour lutter contre le changement climatique. Les attentes des pays en développement sur cette question sont nombreuses. Le rapport du Secrétariat de la Convention sur les besoins en financements et en investissements a en effet montré que les moyens financiers à mobiliser pour lutter contre le changement climatique dans les pays en développement (non annexe I) s'élèvent à environ 77 milliards de dollars, soit 0,86 % de l'investissement global et 0,29 % du PIB mondial en 2030. De tels montants permettraient une réduction des émissions globales de près de 70 %.

Si ces montants sont relativement faibles par rapport au PIB et à l'investissement global projeté, ils sont supérieurs aux montants de l'ordre de 100 milliards de dollars promis depuis 40 ans par les pays industrialisés pour l'aide publique au développement (APD) et jamais atteints jusqu'à présent. L'APD peut être utile en particulier pour les pays les moins avancés comme le constate le rapport du Secrétariat de la Convention. Cependant, compte tenu de son faible montant et de sa baisse tendancielle, d'autres ressources doivent être identifiées. Cette question des financements innovants n'est d'ailleurs pas nouvelle. Elle se pose de façon générale pour le développement. Une expérience pilote a d'ailleurs été mise en place pour financer la lutte contre le sida (taxation des billets d'avion)⁴.

4. Cette taxation rapporte 300 millions d'euros par an.

Dans le cas du changement climatique, il est important de retenir des principes simples pour la définition de financements innovants :

- Définir la contribution au financement en fonction du principe d'équité tel que défini par le GDR (responsabilité et capacité à agir);
- Ne pas multiplier les mécanismes spécifiques de distribution des financements, qui peuvent rendre plus complexe l'accès aux financements;
- Assurer la stabilité et la pérennité des ressources à travers des contributions obligatoires.

2. Décliner les grands principes en propositions opérationnelles

Depuis la Conférence de Bali, plusieurs propositions sur des sources nouvelles de financements ont été faites. Le tableau ci-contre synthétise les principales propositions.

À ce stade, il est difficile de se prononcer sur la pertinence et l'efficacité de ces différentes propositions. Les propositions demeurent à un niveau relativement général. Elles énoncent des grands principes. Leur caractère opérationnel, y compris la gouvernance à mettre en place, reste à démontrer. Néanmoins une lecture croisée de ces propositions avec les principes de base identifiés précédemment permet de déterminer leurs limites et/ou avantages :

■ **Équité** : la proposition mexicaine semble à cet égard plus équilibrée. Les pays annexe et non annexe I contribuent sur la base de différents critères dont celui de l'équité. La proposition suisse est intéressante également. Néanmoins, dans la pratique, la fiscalité peut avoir des impacts sociaux forts dans les pays en développement en particulier (renchérissement du coût du transport et du coût de l'énergie).

■ **Stabilité et pérennité des financements** : l'ensemble des propositions identifient des façons de sortir du caractère volontaire des contributions.

■ **Rationalisation des mécanismes de distribution** : sur ce point, les propositions sont encore peu développées. La Suisse envisage d'utiliser temporairement le fonds pour l'adaptation. Le Mexique se prononce quant à lui pour un nouveau fonds.

À Poznan, il restera un an aux Parties à la Convention pour se mettre d'accord sur un instrument de financement innovant, ainsi que sur la structure institutionnelle devant accompagner cet instrument. Ces propositions devront être explorées en fonction de leur capacité à rassembler les pays en développement et à garantir le caractère mesurable, vérifiable et reportable des financements identifiés. De façon pratique, une plus grande implication des ministres des Finances à ces discussions est nécessaire afin de faciliter l'avancée des négociations. Ceux-ci doivent donner également un mandat clair à leurs négociateurs, de façon conjointe avec les ministres de l'Écologie.

	G77/CHINE	MEXIQUE	NORVÈGE	SUISSE
Origine des fonds	Affectation de 0,5 à 1% du PIB des pays de l'annexe 1	Contributions obligatoires définies en fonction de plusieurs critères	Prélèvement d'une partie du revenu de la mise aux enchères des quotas	Taxe de deux dollars par tonne de carbone émise
Utilisation des fonds	- Atténuation - Adaptation - Recherche et développement de technologies - Brevets - Renforcement de capacités - Préparation et mise en œuvre des plans nationaux d'action	- Part prépondérante pour l'atténuation - 2% des contributions prélevées pour l'adaptation - 2% des contributions prélevées pour le transfert de technologie	Adaptation	Adaptation - Fonds de prévention - Fonds d'assurance
Bénéficiaires	Pays non Annexe 1	Pays non Annexe 1 et pays Annexe 1	Pays non Annexe 1	Pays non Annexe 1
Contributeurs	Pays Annexe 1	Pays Annexe 1 et Pays non Annexe	Pays Annexe 1	Tous les pays, en fonction de leurs niveaux de revenus Exemption pour les pays avec un niveau d'émission par habitant inférieur à 1,5 t/CO ₂
Mécanisme de distribution / Gouvernance	Principes d'action : accès facilité aux financements, fonctionnement sous l'égide de la Convention, etc.	Fonds multilatéral (gouvernance pas encore précisée)		Taxe collectée de façon décentralisée En attendant l'entrée en vigueur de l'accord de Copenhague, gestion des ressources par le Fonds pour l'adaptation

4 Promouvoir la mise en place de stratégies sans regret dans les pays en développement

1. Promouvoir des actions d'atténuation au Sud ambitieuses et équitables

La participation des pays en développement, en particulier des pays émergents, à l'effort de réduction des émissions suppose d'exploiter au mieux les synergies entre la lutte contre le changement climatique et le développement. À l'interface de ces deux objectifs se situe la question de l'énergie. La réduction de l'intensité énergétique et l'amélioration de l'efficacité énergétique constituent des solutions « sans-regret », dont la pertinence et l'efficacité sont démontrées sur le terrain. Elles doivent être mieux valorisées dans le cadre des négociations.

1.1 Tirer les leçons des expériences concrètes

L'offre et l'usage de l'énergie constituent le principal nœud du problème en matière d'atténuation dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement. Les enjeux diffèrent néanmoins sur la répartition des émissions par gaz et par secteur (moins de CO₂ et plus de méthane, part de l'agriculture et de la déforestation) et la faiblesse des moyens financiers pour l'atténuation. L'expérience sur le terrain montre que des actions d'atténuation dans les pays en développement ne seront équitables et efficaces que si elles prennent en compte les aspects suivants :

- L'action bénéficie aux plus pauvres : à titre d'exemple, la promotion des systèmes photovoltaïques dans le domaine de l'énergie est une fausse bonne solution. Non seulement elle a un faible impact en termes de réduction d'émissions, mais surtout elle privilégie les classes minoritaires les plus aisées. Des actions d'atténuation sur le bois de chauffe seront beaucoup

plus efficaces et équitables du point de vue du développement et du changement climatique. Dans le cas de la déforestation, le développement de marchés ruraux du bois sera plus efficace et équitable pour assurer la gestion durable des forêts.

- L'action repose sur une approche intégrée : dans le cas des bâtiments, les investissements peuvent être lourds et coûteux à long terme. La clé de réussite des projets repose alors sur le financement de l'ensemble de la chaîne de production (architecture, matériaux, pratiques, réglementation).

- L'action prend en compte la dimension institutionnelle de l'atténuation : les transports constituent un secteur particulièrement émetteur dans les pays en développement. Certains projets envisagent la construction de métros pour réduire les émissions liées aux véhicules. Or ce type de projet est très cher, difficile à mettre en œuvre et peut avoir des impacts sociaux négatifs liés au changement de la topographie de la ville (cas de Santiago du Chili). Dans certains cas, l'action la plus équitable et efficace sera une réorganisation institutionnelle des transports en commun existants (cas de Curitiba, Brésil).

1.2 Les actions à définir dans les négociations

Les expériences de terrain montrent que des stratégies sans regret sont possibles, ambitieuses et équitables, sous réserve que certains aspects soient pris en compte. Elles doivent être davantage valorisées dans les négociations portant sur les actions en matière d'atténuation, en particulier celles en rapport avec l'évolution du mécanisme de développement propre (MDP) et les approches sectorielles.

► LE MÉCANISME DE DÉVELOPPEMENT PROPRE

Le MDP constitue le principal outil de collaboration existant entre les pays industrialisés et les pays en développement. Il doit en principe permettre des réductions de gaz à effet de serre à moindre coût dans le pays d'accueil tout en favorisant son développement durable. La nécessité d'une réforme de ce mécanisme ne fait cependant plus de doute aujourd'hui. Le MDP concerne seulement quelques grands pays émergents et se focalise principalement sur l'élimination de deux gaz – le N₂O et le HFC₂₃. Sa contribution au développement

5. Pour en savoir plus : http://www.cdmgoldstandard.org/how_does_it_work.php

Le durable des pays hôtes est par conséquent limitée. Le MDP doit être amélioré afin de satisfaire des exigences environnementales et sociales élevées et de faire en sorte que les réductions des émissions soient réellement additionnelles. Dans la perspective d'une réforme du MDP, il faudra instaurer des critères beaucoup plus ambitieux concernant l'éligibilité des projets. Ces critères devront être au moins équivalents à ceux du Goldstandard⁵. Ce label est actuellement reconnu par 44 ONG de par le monde. D'après ces critères, le projet doit concerner les énergies renouvelables ou des mesures technologiques d'efficacité énergétique. Il doit aller bien au-delà d'un scénario au fil de l'eau et contribuer réellement au développement durable du pays d'accueil. Par ailleurs, deux consultations obligatoires des parties prenantes doivent être organisées, afin de faire participer pleinement les populations locales concernées au premier rang par le projet.

Le MDP, comme les deux autres mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto est centré sur le carbone. Son efficacité sera fonction en grande partie du prix du CO₂ et de sa stabilité. Compte tenu de l'envergure des changements nécessaires en termes de décarbonisation du développement, le prix du carbone ne sera probablement pas suffisant et stable pour inverser la donne. Dans ce contexte, le marché carbone doit être encadré et couplé à des politiques publiques nationales ambitieuses, tenant compte plus particulièrement des considérations sociales. Dans les pays industrialisés, il ne devra pas se substituer à des réductions substantielles au niveau domestique. La principale faiblesse du MDP actuel est qu'il est axé sur des projets et ne permet donc pas de s'attaquer à un secteur d'activité économique dans sa globalité. C'est pourquoi, dans le cadre du nouvel accord, il importe de dépasser le stade des approches par projet pour développer davantage d'approches par politique ou programme.

► APPROCHES SECTORIELLES :
LES « SECTORAL NO-LOSE TARGETS »

Les approches sectorielles constituent un thème nouveau dans les négociations. Elles recouvrent différentes significations selon les pays. Une clarification est nécessaire pour faire émerger les bonnes approches. Trois types d'approches se distinguent :

■ **L'approche sectorielle pour les pays industrialisés** : introduite par le Japon soucieux des questions de compétitivité, elle vise à identifier des potentiels de

réductions des émissions par secteur. Elle ne doit en aucun cas remplacer les objectifs absolus de réduction des émissions des pays industrialisés. Il pourrait au mieux s'agir par ces approches de mieux informer sur le potentiel de réduction des différents secteurs.

■ **L'approche sectorielle globale** : elle fait référence soit à la coopération technologique (partenariat pour l'élaboration de normes par secteur) soit à la coopération politique (par exemple, mise en place d'un système d'échange de quotas CO₂ pour les émissions liées au transport maritime).

■ **L'approche sectorielle pour les pays en développement** : mise en avant par certains pays industrialisés, cette approche est considérée comme un moyen d'assurer une participation accrue des pays émergents au marché du carbone, à travers des objectifs de réduction sectorielle. Elle pourrait constituer un premier pas vers des engagements nationaux.

Cette dernière approche suscite de vifs débats dans les négociations sur l'action concertée à long terme de la Convention (GT-ACL), entre les pays en développement et les pays industrialisés. Pour les pays en développement, en particulier les pays émergents, cette approche n'est pas acceptable compte tenu des responsabilités historiques. De façon pratique, elle implique également des capacités institutionnelles dans les pays pour faire appliquer les politiques (cas par exemple de l'application des normes de l'industrie du ciment dans les provinces en Chine). Or dans de nombreux cas, ces capacités sont encore faibles pour assurer le respect des engagements sectoriels par les principales parties prenantes. En outre, la faisabilité technique doit être approfondie.

Malgré ces limites, cette approche paraît cohérente avec le principe d'équité tel que défini dans le système de GDR. Elle prend en compte la responsabilité des pays en termes d'émissions cumulées et la capacité des pays à répondre au changement climatique. La mise en œuvre de cette approche supposerait un soutien de la part des pays industrialisés. Elle pourrait être financée soit par des fonds publics (taxation des revenus issus de la mise aux enchères des quotas) ou par le marché carbone. En ce qui concerne cette seconde possibilité, la définition des

objectifs sectoriels sans regret (« sectoral no loose target ») constitue un moyen pour les pays de se rémunérer sur le marché du carbone si ceux-ci dépassent leurs objectifs de réduction.

La mise en place d'un MDP programmatique est une autre alternative. Cela renvoie aux discussions sur l'évolution des mécanismes de flexibilité pour la période post-2012 (deuxième période d'engagement des pays industrialisés).

2. Identifier des priorités d'action concrètes pour l'adaptation

La question de l'adaptation prend une place de plus en plus importante dans les discussions internationales. Elle est reconnue comme un enjeu majeur pour les pays en développement, notamment les pays moins avancés comme les pays africains ou certains pays andins, très vulnérables. Pour les pays en développement, les coûts de l'adaptation doivent être financés par les pays riches, considérant que ces derniers ont une dette écologique dont ils doivent s'acquitter. Sur le terrain des politiques et projets de développement, les initiatives sur l'adaptation se multiplient. Cependant lorsqu'il faut passer aux actions concrètes, beaucoup se heurtent à la question des priorités d'action, thématiques comme géographiques, illustrant la difficulté de séparer l'adaptation du développement. Un retour sur les concepts de base, à savoir la définition de l'adaptation s'avère nécessaire.

2.1 Revenir au concept de base : quelle définition pour l'adaptation ?

Dans le cadre du Fonds pour l'adaptation, la question n'est pas tranchée. Ce mécanisme destiné à financer l'adaptation présente plusieurs singularités du point de vue de l'origine de ces revenus (taxe sur le MDP), de sa gouvernance (pays en développement majoritaires) et des modalités d'accès aux financements (accès directs pour les pays bénéficiaires). Mis en place officiellement depuis décembre 2007, il doit résoudre maintenant deux questions clés :

- Comment monétiser les crédits « carbone » ?
- Quel type de projet financer et quelles règles d'éligibilité ?

Les discussions à venir dans le cadre du Fonds pour l'adaptation sur ces questions illustrent l'ampleur des enjeux des négociations sur le pilier « adaptation » du futur accord.

Pour mieux identifier les actions concrètes à financer, il convient de se pencher à nouveau sur la définition de l'adaptation. Quatre définitions de l'adaptation sont possibles en fonction des deux paramètres suivants :

- Prise en compte de la variabilité et du changement climatique ou prise en compte uniquement du changement climatique (y compris les aléas extrêmes futurs).
- Justification de l'intervention du fait du changement climatique ou d'autres bénéfices attendus (existence de co-bénéfices « climat » et « développement »).

La définition la plus stricte de l'adaptation reviendrait à financer uniquement des actions pour lutter contre le changement climatique à long terme, sans autre justification que le climat. La définition la plus large consiste au contraire à prendre en compte la variabilité climatique actuelle et privilégier des actions avec des co-bénéfices pour le climat et pour le développement. D'un point de vue économique, cette définition apparaît plus appropriée. Étant donné que la plupart des impacts du changement climatique auront lieu à long terme, il est plus pertinent et efficace de mettre l'accent sur les stratégies dites « sans regret » (avec des co-bénéfices) qui ont également des effets positifs à plus court terme en termes de réduction de la vulnérabilité climatique. Dans ce cas-là, le critère d'additionnalité qui est utilisé aujourd'hui pour bénéficier de financements du FEM n'a plus de sens puisqu'il risque d'aboutir à de l'antisélection. De façon plus générale, il est techniquement difficile à utiliser, compte des difficultés à mesurer précisément les impacts du changement climatique.

2.2 Les secteurs et pays prioritaires

Parmi les stratégies sans regret, il convient de définir des priorités d'action aux niveaux sectoriel et géographique compte tenu du nombre important de projets qui pourraient être alors financés. Les investissements réalisés aujourd'hui dans les secteurs de l'eau, dans la planification de l'occupation des sols ou encore dans la protection côtière sont des actions de développement qui

permettent en même temps de réduire la vulnérabilité climatique des populations, sous réserve que le changement climatique soit pris en compte dans la conception de ces infrastructures. En termes sectoriels, l'accent devrait être mis plus particulièrement sur les secteurs dont les investissements ont une longue durée de vie. La gestion de l'eau (y compris l'eau potable, l'assainissement) et la prévention des catastrophes naturelles sont deux secteurs pour lesquels des investissements apportent des bénéfices importants en termes de développement (amélioration de la santé publique par exemple) et de lutte contre le changement climatique, en particulier s'ils sont réalisés en milieu urbain. Au niveau géographique, la priorité devrait être donnée aux pays les moins avancés qui sont les plus vulnérables, et à la mise en œuvre de leurs programmes d'action nationaux sur l'adaptation. Au sein de ces pays, des actions et financements spécifiques devraient être envisagés pour favoriser l'adaptation des communautés locales au changement climatique. À ce titre, certaines enveloppes financières existantes telles que les programmes à petite échelle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) devraient être sensiblement augmentées.

3. Renforcer les politiques publiques par l'intégration systématique du changement climatique

Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément les besoins pour lutter contre le changement climatique, tout le monde s'accorde sur l'ordre de grandeur des financements et des investissements à mobiliser, à savoir environ 200 milliards de dollars. Ce chiffre ne représente qu'un pour-cent de l'investissement total nouveau. Cela ne représente qu'une petite partie des actions à mener. Il est nécessaire de travailler sur les 99 % restants et sur l'existant. Le marché carbone a un rôle à jouer mais il doit être encadré par les autorités publiques plus aptes à faire valoir la question de l'équité. Il s'agit de mettre en place les incitations au niveau national pour réorienter les investissements vers un développement moins « carboné » et plus résilient face au changement climatique. La lutte contre le changement climatique doit donc être abordée de façon intégrée, en prenant en compte l'ensemble des dimensions du développement : économique, social et environnemental. Ceci impose de mettre en place des politiques publiques, qui tiennent compte des modifications du climat. Cela va dans le sens d'une plus grande cohérence mutuelle. Comme la lutte contre la pauvreté et les inégalités doivent irriguer l'ensemble des politiques publiques, le changement climatique doit désormais être pris en compte dans toutes les politiques sectorielles, par exemple en termes d'infrastructure, de recherche, de modification des pratiques des populations (par exemple agricoles).

LES COÛTS DE L'ADAPTATION

Les évaluations sur les besoins en adaptation varient selon les sources (entre des dizaines de milliards selon le secrétariat de la Convention, et quelques millions selon les PANA). Quelques soient les méthodologies utilisées, il est acquis que les coûts de l'adaptation se manifestent à différents niveaux :

Le changement climatique nécessite de nouveaux investissements (exemple: irrigation);

La prise en compte du changement climatique dans les infrastructures renchérit le coût des investissements (exemple: renforcement des digues);

Le changement climatique réduit la durée de vie des investissements sensibles aux aléas climatiques (exemple: l'habitat);

L'incertitude sur le changement climatique nécessite d'anticiper différents scénarios d'impacts dans la conception des investissements (exemple: adaptation des infrastructures hydrauliques);

Les activités économiques ne sont plus rentables à cause de la dégradation des conditions climatiques (exemple: agriculture).

5 Conclusion

L'humanité fait face à une crise écologique profonde, nécessitant de remettre en question les modes de représentation, de consommation et de gouvernance, de partager les savoirs, les moyens et les responsabilités et nécessitant de croiser les expériences et les informations.

Le financement de la lutte contre le changement climatique, à la fois pour la réduction des émissions et l'adaptation, constitue un enjeu majeur de l'après 2012, notamment pour les pays en développement. Aujourd'hui, un double constat peut être dressé : l'aide publique au développement est globalement en baisse, le mécanisme de développement propre ne fonctionne pas suffisamment bien pour les pays les plus pauvres. Le marché carbone peut être pertinent et efficace pour des actions précises. Mais il ne peut se substituer à une action publique pour garantir le respect de certains principes, parmi lesquels l'équité.

À Poznan, il convient de s'accorder sur des principes qui devront structurer les négociations jusqu'à Copenhague :

- valoriser les avantages de la coordination internationale : une approche multilatérale concertée autour d'objectifs ambitieux et de principes clés de répartition de l'effort est moins coûteuse et plus équitable que des approches nationales séparées.
- favoriser la complémentarité des instruments de financement : les financements existants – aide publique au développement, mécanisme financier de la Convention, et marché carbone doivent être optimisés dans un souci d'efficacité. Il faut mieux contrôler au sein de la Convention, la multiplication des initiatives non onusiennes qui aboutissent à une fragmentation et dilution des maigres ressources financières publiques existantes.
- veiller à la cohérence des politiques publiques au niveau national en facilitant l'intégration du changement climatique dans les politiques sectorielles.

■ impliquer l'ensemble des acteurs dans la définition des instruments de lutte contre le changement climatique : le passage d'information entre la société civile, les experts et les gouvernements au Nord comme au Sud est essentiel à la mise en place d'outils appropriés aux besoins de chacun. Les ONG de développement et d'environnement ont en particulier, un apport indispensable dans la réflexion, par leur connaissance du terrain. Elles doivent jouer un rôle d'aiguillon auprès des diplomates.

Annexe

Ordre du jour

Séminaire

Lutte contre le changement climatique : quel régime multilatéral pour le post-2012 ?

8 h 30 – 9 h 00 Accueil des participants

9 heures Ouverture du séminaire
par Brice Lalonde, *Ambassadeur chargé du
changement climatique*

9 h 30 - 10 h 30
**« Quels principes fondamentaux
pour un accord ambitieux sur le régime
climatique post-2012 ? »**

ANIMATION : MIKE MATTHIAS, SECRÉTAIRE DU CERCLE
DE COOPÉRATION DES ONG DU LUXEMBOURG
ET PRÉSIDENT DU FORUM POLITIQUE DE CONCORD

› État des lieux des besoins en financement
et en investissement pour le changement
climatique

Anne Chetaille, GRET

› L'initiative « Greenhouse development rights »
Proposition sur des principes d'allocation des
droits d'émissions et de répartition de l'effort
Paul Baer, EcoEquity

10 h 30 – 11 heures Pause café

11 heures - 13 heures
**« Quelles sources de financement
pour lutter contre le changement
climatique ? »**

ANIMATION : HENRI ROUILLÉ D'ORFEUIL,
PRÉSIDENT DE COORDINATION SUD

› Mécanismes financiers innovants : les propo-
sitions sur la table des négociations,
Benoît Faraco, Fondation Nicolas Hulot

› Rôle des marchés carbone pour financer l'at-
ténuation dans les pays en développement
Jan Burck, GermanWatch

› Financement de la lutte contre le change-
ment climatique : enjeux pour l'aide publique
au développement – Position des ONG de dé-
veloppement

Humberto Campodónico Sánchez, ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción).

13 heures – 14 h 30 Pause déjeuner

14 h 30 – 15 h 30
**« Adaptation : comment utiliser
les ressources collectées ? »**

ANIMATION : PATRICE BURGER, DIRECTEUR DU CARI

› Adaptation : quels modes de financement ?
*Julien Rencki, membre du Conseil du Fonds
pour l'adaptation, Ministère de l'Economie
des Finances et de l'industrie*

› Quels types d'actions pour l'adaptation ?
Stéphane Hallegatte, CIREC

› Des ressources pour quels bénéficiaires et
pour quelles activités ?
Isabelle Niang, ENDA

15 h 30 - 16 heures Pause café

16h-17h
**« Atténuation : quelles
actions ambitieuses et équitables ? »**

Animation : Sandrine Mathy, Présidente du
RAC-F

› Les approches sectorielles dans les pays
en développement : enjeux de l'accord sur le
régime climatique post-2012

Damien Demailly, WWF France

› L'atténuation dans les pays en développe-
ment : exemples d'actions concrètes
Edgar Blaustein, Global Chance

17 heures - 17 h 45 Synthèse et clôture

› Bilan et perspectives pour Poznan et Co-
penhague ? Bénédicte Hermelin, Directrice
du GRET et Marek Valucik, Fors (plateforme
des ONG tchèques)

› Clôture par Josiane Bernard, Vice-présiden-
te en charge de l'écologie urbaine

17 h 45 - 18 h 30
Cocktail



**Donnons un sens à l'Europe:
solidaire & responsable**

Get Europe to make sense:
fair & responsible

La coordination nationale des ONG de solidarité internationale
se mobilise pour la Présidence française de l'Union européenne



Coordination SUD • Solidarité Urgence Développement

14, passage Dubail 75010 Paris

Tél. + 33 (0) 1 44 72 93 72 sud@coordinationsud.org

www.coordinationsud.org

www.europe-solidairesponsable.org

Coordination SUD • Solidarité Urgence Développement est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. Fondée en 1994, elle rassemble aujourd'hui six collectifs d'ONG (CLONG-Volontariat, CNAJEP, Coordination d'Agen, CRID, FORIM, Groupe Initiatives) et plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées et aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer.

