



Groupe de recherche et
d'échanges technologiques

Climat et développement : les enjeux pour l'Amérique latine et les Caraïbes

Document d'information pour le IVe Forum de la
société civile européenne, latino-américaine et
caribéenne.

Anne Chetaille

Mars 2008

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES	5
I. INTRODUCTION	7
II. LES PAYS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	8
1. CHANGEMENT CLIMATIQUE : CAUSES ET SCENARIOS D'EMISSIONS A LONG TERME	8
1.1 <i>La responsabilité de l'homme dans le changement climatique.....</i>	<i>8</i>
1.2 <i>La part des pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans les émissions de gaz à effet de serre9</i>	<i>9</i>
1.3 <i>Les scénarios d'émissions à long terme.....</i>	<i>10</i>
2. LA VULNERABILITE DES PAYS D'AMERIQUE LATINE ET DES CARAÏBES FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	10
2.1 <i>Observations actuelles.....</i>	<i>10</i>
2.2 <i>Impacts futurs du changement climatique</i>	<i>11</i>
3. EVITER UN CHANGEMENT CLIMATIQUE DANGEREUX : QUELLES REPNSES ?.....	13
3.1 <i>Atténuation.....</i>	<i>13</i>
3.2 <i>L'adaptation</i>	<i>13</i>
III. PARTICIPER A L'ACTION COLLECTIVE INTERNATIONALE.....	14
1. LE CADRE MULTILATERAL DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	15
1.1 <i>La Convention–cadre des Nations Unies sur les changements climatiques</i>	<i>15</i>
1.2 <i>Le Protocole de Kyoto</i>	<i>15</i>
2. DES DISPOSITIONS IMPORTANTES POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT	16
2.1 <i>L'atténuation.....</i>	<i>16</i>
2.2 <i>L'adaptation</i>	<i>17</i>
2.3 <i>Le transfert de technologies.....</i>	<i>17</i>
2.4 <i>Les financements.....</i>	<i>17</i>
3. DE LA NECESSITE D'ADAPTER ET DE CONSOLIDER LE REGIME MULTILATERAL	18
3.1 <i>Gérer la forte croissance des émissions dans les grands pays en développement.....</i>	<i>18</i>
3.2 <i>Dialogue sur l'action de coopération à long terme sur le changement climatique</i>	<i>18</i>
4. ETAT DES LIEUX DES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES : RETOURS SUR LA CONFERENCE DE BALI..	19
4.1 <i>Adoption d'une feuille de route sur le futur du régime multilatéral</i>	<i>19</i>
4.2 <i>Des avancées propices à l'établissement d'un climat de confiance.....</i>	<i>20</i>
4.3 <i>Rapport de force entre les pays.....</i>	<i>21</i>
IV. RELATIONS ENTRE L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES ET L'UNION EUROPEENNE : QUELLE PLACE POUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?	22
1. LES FONDEMENTS DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS D'AMERIQUE LATINE ET DES CARAÏBES.....	23
2. LES INSTRUMENTS DE COOPERATION DE L'UE SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	23
2.1 <i>L'Alliance mondiale sur la lutte contre le changement climatique.....</i>	<i>23</i>
2.2 <i>Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables .</i>	<i>24</i>
3. LES ENJEUX DU SOMMET DE LIMA.....	24
3.1 <i>Dialogue politique</i>	<i>24</i>
3.2 <i>Coopération.....</i>	<i>25</i>
V. CONCLUSION	26
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	29

Sigles et acronymes

AMCC	Alliance mondiale sur la lutte contre le changement climatique
COP	Conférence des Parties à la Convention Climat
FMEEER	Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
MDP	Mécanisme de développement propre
MOP	Réunion des Parties au protocole de Kyoto
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PANA	Programme national d'action sur l'adaptation
PNUD	Programme des Nations Unies sur le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies sur l'Environnement
REDD	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation

I. INTRODUCTION

L'année 2007 a été marquée par une série d'événements témoignant de la hauteur des défis scientifiques, techniques et politiques auxquels nous faisons face en matière de lutte contre le changement climatique. Parmi ces événements, la publication du quatrième rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) a eu un fort retentissement. Ce rapport a confirmé la responsabilité de l'homme sur l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, et a souligné la nécessité d'une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre.

Les pays développés ont une responsabilité historique dans la croissance des émissions de gaz à effet de serre. Cependant certains grands pays en développement tels que la Chine, l'Inde, Brésil et le Mexique – sont devenus au cours des dernières années d'importants pays émetteurs de gaz à effets de serre. Les pays en développement seront les premiers touchés en raison de leur exposition géographique et de la sensibilité de leurs ressources naturelles et de leurs activités économiques (agriculture, élevage, etc.) aux conditions climatiques. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont ainsi particulièrement concernés par le changement climatique et les phénomènes météorologiques extrêmes qui l'accompagnent (inondations, ouragans, sécheresses, etc.). Les forêts tropicales du bassin de l'Amazone, qui jouent un rôle essentiel dans la régulation du climat de la planète, les mangroves et les récifs coralliens dans les Caraïbes, les glaciers de la Cordillère des Andes constituent des écosystèmes très vulnérables aux effets du changement climatique.

En tant que problème d'environnement mondial, le changement climatique appelle une réponse collective et coordonnée au niveau international. C'est ainsi qu'ont été adoptés la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique et le Protocole de Kyoto. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes qui ont ratifié ces accords n'ont pas d'engagements de réduction d'émissions contrairement aux pays développés. Ils bénéficient de dispositions mises en place spécifiquement pour les pays en développement, pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (atténuation) et faire face aux impacts du changement climatique (adaptation). Mais compte tenu de la forte croissance des émissions de gaz à effet de serre dans les pays émergents, le régime multilatéral sur le changement climatique doit être réadapté et consolidé. A Bali, lors de la dernière Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, les pays en développement ont reconnu cette nécessité et ont accepté d'entamer des négociations pour s'entendre sur le futur du régime multilatéral dans le cadre de la Convention. Une décision est attendue pour décembre 2009. Les deux années à venir vont être cruciales pour décider du futur du régime multilatéral et de l'avenir de l'humanité. Le rapprochement des pays développés et des pays en développement autour d'un accord ambitieux sur le régime multilatéral climatique post-2012, tenant compte du principe des responsabilités communes mais différenciées, constitue un enjeu majeur. L'Amérique latine et les Caraïbes, comme d'autres pays en développement joueront donc dans les deux prochaines années, un rôle majeur dans ces négociations.

D'un point de vue diplomatique, toutes les opportunités devront être saisies aux niveaux gouvernemental et non-gouvernemental, pour converger vers cet accord. Au delà de l'action in-

ternationale, les relations bilatérales seront aussi précieuses pour avancer dans la lutte contre le changement climatique. Dans ce contexte, le Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes, qui se déroule à Lima, en mai 2008 constitue un rendez-vous important. La lutte contre le changement climatique sera au cœur des discussions. Cet événement sera l'occasion d'aborder des questions politiques liées à l'agenda post-2012 et des questions beaucoup plus concrètes de coopération, les deux étant souvent liées. Des décisions fortes sont donc attendues aux niveaux politiques pour avancer sur le Plan d'action de Bali et opérationnels, en termes de coopération et de financement. Il s'agit d'agir au plus vite contre le changement climatique et les inégalités qu'il occasionne auprès des populations les plus vulnérables.

II. LES PAYS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le changement climatique est déjà en marche. Lié en grande partie par les gaz à effet de serre émis par les pays développés, il va générer d'importantes modifications climatiques, physiques et écologiques, même si des incertitudes peuvent subsister sur leur ampleur. Il risque d'accentuer les vulnérabilités auxquelles les pays en développement font face. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ne seront pas épargnés. Face à l'incertitude sur les risques, à l'inertie du système et au caractère irréversible des émissions, l'action est nécessaire pour éviter un changement climatique dangereux. La lutte contre le changement climatique implique deux types de réponse – l'atténuation et l'adaptation.

1. Changement climatique : causes et scénarios d'émissions à long terme

1.1 La responsabilité de l'homme dans le changement climatique

Les quantités de gaz dit « à effet de serre » présentes dans l'atmosphère sont le résultat de *l'effet de serre naturel* et de *l'effet de serre additionnel*, qui est d'origine anthropique. Certains gaz comme le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), la vapeur d'eau et l'ozone (O₃) sont présents naturellement dans l'atmosphère. Sans ces gaz, la température moyenne à la surface du globe serait de moins 18 degrés contre 15 degrés actuellement. Toutefois, la concentration de ces gaz est largement amplifiée par les activités de l'homme. Les constats issus du rapport du GIEC sur l'atténuation sont éloquentes concernant les liens entre les activités humaines et l'augmentation des niveaux de concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère:

- Les concentrations de dioxyde de carbone (CO₂) atmosphérique ont augmenté de presque 100 ppm depuis leur niveau préindustriel, atteignant 379 ppm en 2005, avec des taux d'augmentation annuels dans la période 2000-2005 plus importants que dans les années 1990. La concentration totale en équivalents-CO₂ (CO₂-éq) de tous les gaz à effet de serre à longue durée de vie se situe aux environs de 455 CO₂-éq.

- Les émissions de gaz à effet de serre couverts par le Protocole de Kyoto¹ ont augmenté d'environ 70% entre 1970 et 2004 (passant de 28.7 à 49 GtCO₂-éq), le CO₂ étant la principale source avec une augmentation d'environ 80%.
- En 2004, la production énergétique a généré plus d'un quart du total des émissions de gaz à effet de serre (cf. tableau).
- En 2004, les pays industrialisés (dits annexe 1 de la Convention, à savoir les pays de l'OCDE et les pays de l'Europe de l'Est) représentaient 20% de la population mondiale mais étaient responsables de 46% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, alors que les pays en développement, qui représentaient 80% de la population mondiale, comptaient pour 54% des émissions.

Répartition par secteur

Secteurs	Pourcentage d'émissions de gaz à effet de serre	Gaz à effet de serre générés
Approvisionnement énergétique ²	25.9 %	CO ₂
Transport	13.1 %	CO ₂
Construction résidentielle et commerciale	7.9 %	CO ₂
Industrie	19.4 %	6 gaz
Agriculture ³	13.5%	CH ₄ , N ₂ O
Foresterie ⁴	17.4 %	CO ₂
Déchets et eaux usées	2.8 %	CH ₄ , N ₂ O

1.2 La part des pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans les émissions de gaz à effet de serre

En 2004, la part de l'Amérique latine et des Caraïbes dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre était de 10.3%. Les émissions par habitant s'élevaient à 8 tonnes CO₂ équivalent contre 26 tonnes CO₂ équivalent pour les Etats-Unis et 9 tonnes CO₂ équivalent pour l'Union européenne. Le Brésil (32%), le Mexique (19%) et l'Argentine (19%) enregistrent les plus fortes émissions de la région (pour les gaz CO₂, CH₄ et N₂O)⁵. En ce qui concerne les émissions de CO₂, le Venezuela occupe le 27^e rang des émetteurs de CO₂ au niveau mondial, avec des émissions de CO₂ s'élevant à 173 Mt (soit 0.6% des émissions mondiales). L'agriculture est la principale source d'émissions pour l'Amérique latine et les Caraïbes, viennent ensuite le

¹ Dioxyde de carbone, méthane, protoxyde d'azote, hydrofluorocarbones, hydrocarbures perfluorés, hexafluorure de soufre.

² Sauf les raffineries, les hauts fourneaux de coke qui font partie de l'industrie.

³ Y compris l'incinération des déchets agricoles et les incendies de savane.

⁴ Y compris les émissions de CO₂ issues de la déforestation, des résidus de biomasse de surface restant après l'exploitation forestière et la déforestation, et le CO₂ issu de la combustion de la tourbe et des tourbières drainées.

⁵ Secrétariat de la Convention, Sixième compilation - synthèse des communications nationales initiales des Parties non visées à l'annexe I de la Convention, FCCC/SBI/2005/18/Add.2, 25 octobre 2005.

changement d'affectation des terres et la foresterie, ainsi que l'énergie. L'industrie et les déchets représentent une faible part dans les émissions.

1.3 Les scénarios d'émissions à long terme

Différents types de scénarios sont construits pour évaluer la croissance des émissions au cours du prochain siècle (jusqu'en 2100). Ils prennent en compte différents paramètres tels que l'évolution démographique, les perspectives de croissance économique, la consommation d'énergie et les mesures de réduction des émissions mises en place ou non. On distingue les scénarios de base (sans mesures d'atténuation) et les scénarios de stabilisation des émissions :

- Scénarios de base : grande amplitude des émissions énergétiques et industrielles en 2100 (17 à 135 Gt CO₂-éq), mais augmentation. L'usage et l'approvisionnement énergétique continueront à croître, selon les projections, avec notamment la poursuite de l'industrialisation des pays en développement.
- Scénarios de stabilisation : ces scénarios sont établis en fonction du niveau de l'augmentation de la température que l'on souhaite éviter. Aucun des scénarios du GIEC n'indique un avenir situé sous le seuil des deux degrés, celui du changement climatique dangereux (risque accru de catastrophes, ...). Le scénario le plus contraignant se base sur une augmentation de la température de 2°C maximum, équivalent à un niveau de concentration entre 445 et 490 ppm en CO₂-éq. Pour rester en dessous de ce niveau, les réductions des émissions doivent connaître un pic d'ici 2015 et poursuivre leur baisse pour aboutir à moins de 50% des émissions actuelles vers 2050. Au-delà de ce seuil de 2°C, la sensibilité climatique et les vulnérabilités augmentent fortement.

Le GIEC propose également une évaluation des coûts de la stabilisation en fonction de l'objectif fixé (augmentation de la température). Ceux-ci dépendent de la situation de référence, du portefeuille de technologies considérées, du rythme du progrès technologique et des options d'atténuation privilégiées pour atteindre les objectifs de réduction. Pour le scénario le plus contraignant (2°C), le coût serait inférieur à 5.5% du PIB mondial. Mais ces calculs n'intègrent pas les capacités de séquestration du carbone par les sols et les écosystèmes (puits de carbone). Le GIEC estime que 60 à 80% des réductions devront venir des secteurs énergétique et industriel.

2. La vulnérabilité des pays d'Amérique latine et des Caraïbes face au changement climatique

2.1 Observations actuelles

L'Amérique latine et les caraïbes représentent une région très hétérogène en termes de climat, d'écosystèmes, de traditions culturelles et de répartition de la population. Selon le chapitre 13 du rapport du GIEC (*ou IPCC 'Intergovernmental Panel on Climate Change'*)⁶ consacré à l'Amérique latine, la variabilité climatique et les événements extrêmes ont sévèrement touché les pays latino-américains au cours de ces dernières années (inondations, sécheresse, tempêtes tropicales, etc.). Ces phénomènes ont causé de nombreuses victimes humaines. Le phénomène El Niño joue un rôle important dans la variabilité climatique en Amérique latine. Les Caraïbes représentent un cas particulier, en raison de leur exposition aux événements extrêmes. Le

⁶ IPCC, Working Group II, "Impacts, adaptation and vulnerability", 2007.

GIEC observe également des changements importants dans les précipitations et l'accroissement de la température. Ainsi, une augmentation des précipitations dans le sud du Brésil, le Paraguay, l'Uruguay, le nord-ouest du Pérou et l'Equateur, alors que le sud du Chili et du Pérou et le sud-ouest de l'Argentine ont connu une baisse. La fonte des glaciers s'est intensifiée devenant critique en Bolivie, Colombie, Equateur et au Pérou.

Observations au niveau mondial

Les observations effectuées sur les continents et les océans mettent en évidence les conséquences du changement climatique sur les systèmes physiques et biologiques, en particulier les conséquences liées à l'augmentation de la température :

- Changement en termes d'enneigement : la fonte de la couverture neigeuse, le réchauffement et la dégradation du pergélisol⁷ dans certaines régions polaires, subpolaires et montagneuses ;
- Changements hydrologiques : les fortes variations du débit des rivières alimentées par les glaciers, la neige et le réchauffement des lacs de montagne ;
- Changements dans les systèmes biologiques terrestres : les déplacements des espèces et les changements dans les floraisons, migrations, etc.
- Elévation du niveau de la mer de 17 à 20 cm au cours du 20^e siècle soit un taux annuel moyen de 1 à 2 mm ;
- Multiplication des phénomènes climatiques extrêmes (inondations, sécheresses, tempêtes, cyclones tropicaux ...)⁸.

Ces conditions climatiques extrêmes, ainsi que ces changements dans les températures et les précipitations, ont des impacts socio-économiques majeurs, dans le secteur de l'agriculture, dans la disponibilité des ressources en eau, sur la santé humaine, etc.). L'économie des Caraïbes est particulièrement sensible aux événements extrêmes, compte tenu de leurs impacts sur le tourisme et l'agriculture. Ils s'ajoutent et amplifient les vulnérabilités existantes (pressions démographiques, croissance urbaine non contrôlée, faible niveau d'investissement dans les infrastructures, déforestation, dégradation des mangroves et des coraux, pollution, etc.). La combinaison d'une faible croissance économique et de fortes inégalités rendent une grande partie de la population vulnérable aux chocs économiques et naturels.

2.2 Impacts futurs du changement climatique

Les scénarios climatiques

Les modèles climatiques prédisent pour l'Amérique latine et les Caraïbes une augmentation des températures pour 2020 entre 0.4°C et 1.8°C et, pour 2080, entre 1 et 7.5°C. En ce qui concerne les précipitations, le degré d'incertitude est plus élevé encore, avec des projections variant d'une réduction de 20 à 40%, et d'une augmentation de 5 à 10%, pour les régions centrale et tropicale d'Amérique du Sud. Enfin, la fréquence des événements extrêmes (tempêtes, vagues de chaleur, températures extrêmes, etc.) devrait s'accroître dans le futur.

⁷ Le pergélisol désigne le sol qui est gelé en permanence.

⁸ De nombreux modèles climatiques prédisent que l'augmentation de la température moyenne à la surface de notre planète doit s'accompagner d'une augmentation des événements météorologiques extrêmes. Mais on parle de probabilité et non pas de certitude. Le manque de recul ne permet effectivement pas d'établir le lien entre la multiplication d'événements climatiques extrêmes et le changement climatique.

Un accroissement des vulnérabilités

Le rapport d'évaluation du GIEC propose un ensemble de projections sur les impacts futurs du changement climatique, ces projections étant exprimées en termes de probabilités. Les pays en développement, notamment les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires, seront particulièrement exposés au changement climatique, en raison de leur situation géographique et de la forte dépendance de leurs activités économiques (agriculture, élevage, etc.) vis-à-vis des conditions climatiques (cf. tableau ci-dessous).

Les impacts sectoriels du changement climatique en Amérique latine et dans les Caraïbes

En ce qui concerne les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, le GIEC identifie les impacts suivants

- Ecosystèmes et biodiversité : les changements climatiques vont affecter la composition et la distribution géographique de nombreux écosystèmes, modifiant la répartition et la nature des espèces et accélérant l'extinction de certaines espèces. Certains modèles prédisent une extinction de 24% de 138 espèces d'arbres dans les savanes du centre du Brésil en 2050, si le réchauffement climatique dépasse 2°C. En ce qui concerne les forêts, près de 40% des forêts amazoniennes pourraient réagir de façon radicale, même à une légère réduction des précipitations (changements dans la végétation, l'hydrologie, etc.). Les conséquences du changement climatique sur les écosystèmes affecteront particulièrement les populations - souvent pauvres - qui sont directement dépendantes des biens fournis ou des services rendus par les écosystèmes (alimentation et pêche, fourrage pour le bétail, matériel de construction, combustible).

- Agriculture et sécurité alimentaire : les projections concernant les rendements agricoles et les conséquences sur la sécurité alimentaire donnent des résultats variables selon les scénarios d'émissions utilisés. En ce qui concerne la culture du riz et du soja, les conclusions se rejoignent : réduction des rendements pour le riz après 2010 et augmentation pour le soja. Dans les zones plus tempérées (Argentine et Uruguay), la productivité du pâturage devrait augmenter entre 1 et 9%. Le changement climatique, combiné au changement d'usage des sols, contribuera à une dégradation des terres. Dans les régions sèches, il pourrait contribuer à la salinisation et désertification des terres arables. En 2050, la salinisation et la désertification pourraient atteindre 50% de ces terres en Amérique latine et dans les Caraïbes.

- Ressources en eau : l'augmentation du nombre de personnes en situation de stress hydrique devrait varier par rapport à 1995 (scénario de référence où la population en situation de stress hydrique est estimée à 22 millions), entre 12 et 81 millions vers 2020, et de 79 à 178 millions dans les années 2050. Dans les pays andins, la fonte des glaciers aura des impacts sur la disponibilité en eau pour la population, mais également pour les systèmes hydro-électriques.

- Santé humaine : les évaluations régionales montrent que le changement climatique pourrait avoir de nombreuses répercussions sur la santé (risques de mortalité et de maladie liés à la fréquence et à l'intensité des vagues de chaleur, développement des maladies à transmission vectorielle telles que le paludisme).

- Augmentation du niveau de la mer et déplacements des populations : de nombreux territoires dans l'Amérique latine côtière et les Caraïbes risquent d'être submergés en raison de l'augmentation du niveau de la mer. Alors que la majorité de la population vit sur les côtes, l'augmentation du niveau de la mer aura des impacts importants sur les activités économiques et les infrastructures. Elle pourra entraîner des inondations, des déplacements massifs et la salinisation des terres et nappes d'eau souterraines. Les pays dont l'économie repose sur le tourisme seront particulièrement affectés.

Selon le PNUD⁹, les implications en termes de développement humain seront donc profondes. Le changement climatique risque de compromettre l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

⁹ UNDP, *Human Development Report 2007/2008 - Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, 2007.

3. Eviter un changement climatique dangereux : quelles réponses ?

3.1 Atténuation

L'atténuation est indispensable pour retarder et limiter les effets dévastateurs du changement climatique. Les efforts de réduction des concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère vont déterminer l'ampleur et le rythme des changements climatiques. Les impacts seront d'autant plus faibles que le niveau de stabilisation future des concentrations des gaz à effet de serre sera bas. Deux approches sont généralement considérées : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (efficacité énergétique, cogénération, etc.) et la séquestration du carbone (récupération d'une partie du carbone de l'atmosphère). L'atténuation implique une combinaison d'instruments réglementaires et économiques et de technologies.

Les efforts d'atténuation doivent venir en premier lieu des pays développés, qui sont les plus grands émetteurs relativement au nombre d'habitants. Ce constat est reconnu dans la Convention sur le changement climatique et le Protocole de Kyoto (Cf. ci-dessous). Pour les pays en développement, et en particulier les pays émergents, l'atténuation doit être considérée en termes d'opportunités. Il s'agit de suivre une trajectoire de développement sobre en carbone et en énergie. Cette approche est doublement gagnante, non seulement en termes de réduction des émissions, mais également en termes de sécurité énergétique. En effet, la forte hausse des prix de l'énergie rend l'électricité et les transports particulièrement coûteux pour les pays en développement, et renforce leur vulnérabilité énergétique. La plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes qui ne sont pas autosuffisants en énergie font face à cette problématique.

Cette transition vers une économie sobre en carbone suppose néanmoins un appui financier et des transferts de technologie de la part des pays riches, mais également une meilleure régulation du marché de l'énergie. C'est pourquoi la question des financements et des transferts de technologies occupe une place centrale dans les négociations internationales sur le changement climatique, mais aussi dans les relations bilatérales entre les pays développés et leurs partenaires du Sud.

3.2 L'adaptation

L'adaptation consiste à diminuer l'impact de la variabilité climatique actuelle et future sur les écosystèmes et sur les hommes. Il s'agit de mettre en place des mesures préventives ou *ex post*, afin de réduire la vulnérabilité des populations et d'améliorer leur résilience face aux effets négatifs des changements climatiques.

Le rapport du GIEC identifie des pratiques et des options d'adaptation à la variabilité climatique actuelle mises en œuvre dans certaines régions. En Amérique latine, grâce à l'amélioration des techniques de prévisions météorologiques, les populations bénéficient d'une meilleure information face aux événements extrêmes. Cependant, les services météorologiques manquent encore de moyens, réduisant l'efficacité des systèmes d'alerte précoce. En outre, selon le GIEC, d'autres options pour l'adaptation au changement climatique doivent être considérées dans la région :

- Ecosystèmes : réduction de la dégradation des écosystèmes à travers le renforcement et l'application effective des législations, et l'amélioration de la planification sectorielle et de la gestion des ressources naturelles.

- Agriculture et forêts : recherche de nouveaux systèmes et de nouvelles techniques de production (agro-écologie, nouvelles variétés, etc.), modification du calendrier cultural, etc.
- Ressources en eau : amélioration des systèmes d'adduction d'eau notamment dans les zones sèches, gestion rationnelle des nappes phréatiques, définition de plans d'occupation des sols et de codes de construction, etc.
- Côtes : plans de gestion, suivi et de protection des zones côtières, régulation de la pêche côtière, etc.
- Santé : mise en place de systèmes de surveillance des maladies sensibles aux conditions climatiques, campagnes de sensibilisation, etc.

Ces options illustrent l'ambiguïté du concept d'adaptation au changement climatique. En effet, certaines d'entre elles peuvent être considérées comme parties intégrantes de toute politique ou de tout projet de développement et relever de l'adaptation permanente au contexte local. L'enjeu repose alors sur les capacités d'anticipation de ces phénomènes, afin d'ajuster les politiques, les choix techniques, les infrastructures et l'aménagement du territoire pour les adapter aux risques climatiques accrus. Dans la plupart des cas, le changement climatique va être un facteur aggravant des vulnérabilités auxquelles certains pays font déjà face, qu'elles soient d'ordre économique, environnemental, social et institutionnel. L'adaptation est extrêmement liée au niveau de développement des pays (existence et application de politiques publiques en termes de santé, d'eau, d'éducation, etc., existence d'infrastructure de base, etc.). Alors que l'atténuation revêt une dimension globale, les impacts du changement climatique seront ressentis fortement au niveau local, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines. Les institutions locales ont par conséquent un rôle fort à jouer en matière d'adaptation au changement climatique.

Les besoins en financement pour la lutte contre le changement climatique

Plus de 200 milliards de financements et d'investissements sont nécessaires d'ici 2030 pour maintenir les émissions au niveau actuel¹⁰. Cela représente seulement 0,3-0,5% du PIB mondial. Cependant, ces financements et investissements doivent être mobilisés à travers la combinaison d'instruments de marché (marché carbone), de politiques nationales incitatives et d'aide publique au développement. Selon les secteurs concernés (énergie, industrie, constructions, agriculture, foresterie, gestion des déchets, etc.), différents instruments réglementaires et économiques peuvent être mis en place et différentes technologies « propres » existent. Des financements additionnels sont nécessaires. Environ 46% de ces financements devraient aller vers les pays en développement (pays émergents principalement), ce qui permettrait une réduction de 68% des émissions totales.

En matière d'adaptation, les besoins en financements et en investissements sont plus difficiles à évaluer car les mesures d'adaptation seront très hétérogènes. Cependant, le rapport estime que plusieurs dizaines de milliards de dollars supplémentaires seront nécessaires d'ici 2030, majoritairement dans les pays en développement.

III. PARTICIPER A L'ACTION COLLECTIVE INTERNATIONALE

Face au changement climatique, des réponses à la fois institutionnelles, techniques, économiques et juridiques doivent être mises en place pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et aider les populations les plus vulnérables à s'adapter. Des instruments ont été mis progres-

¹⁰ Secrétariat de la CCNUCC, *Investment and financial flows to address climate change*, 2007.

sivement en place à travers la Convention-cadre des Nations unies et le Protocole de Kyoto. Certaines dispositions et mesures adoptées depuis l'entrée en vigueur de ces accords intéressent particulièrement les pays en développement. Elles portent sur l'atténuation, l'adaptation, le transfert de technologies et les financements. Sur l'ensemble de ces thèmes, les pays en développement G77 portent des revendications fortes dans le cadre des négociations internationales. Lors de la 13^e Conférence des Parties à la Convention sur le changement climatique et la 3^e Réunion des Parties au Protocole de Kyoto, qui se sont déroulées à Bali du 3 au 15 décembre 2007, ces pays ont clairement montré l'importance accordée à ces questions. Mais Bali a également marqué un tournant dans l'histoire de la Convention puisque les pays en développement ont accepté de participer à l'effort mondial de réduction des émissions à long terme.

1. Le cadre multilatéral de lutte contre le changement climatique

1.1 La Convention–cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

La Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a été adoptée en 1992 par 176 pays. Elle est entrée en vigueur en 1994. Aujourd'hui, 191 pays l'ont ratifiée. La Convention a pour objectif de stabiliser la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, afin d'éviter d'importants bouleversements climatiques dans un « *délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre de manière durable [...]* ». Elle reconnaît le principe de « *responsabilités communes mais différenciées* » entre les pays développés et les pays en développement. Les pays développés appartiennent à une liste de pays dits les « pays de l'annexe 1 » comprenant les pays de l'OCDE et les pays de l'Europe de l'Est. La Convention exige d'eux la mise en place de politiques et mesures nationales de réduction de gaz à effet de serre (mesures pour atténuer les changements climatiques, développement de technologies plus respectueuses de l'environnement, mesures adaptation). Tous les Etats ayant ratifié la Convention (Etats « Parties »), y compris les pays en développement, s'engagent à établir et à présenter des communications nationales¹¹. Cette Convention a posé les bases d'un régime multilatéral de lutte contre le changement climatique, mais ne contient aucun objectif chiffré.

1.2 Le Protocole de Kyoto

Le Protocole de Kyoto a été adopté en décembre 1997, après plus de deux ans de négociations. Il est adossé à la Convention. A travers ce Protocole, les pays industrialisés ont accepté de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre avec des engagements chiffrés. Le Protocole de Kyoto est rentré en vigueur en février 2005. Parmi les pays développés, seuls les Etats-Unis (responsables d'un quart des émissions de CO₂ dans le monde) ne sont pas Parties au Protocole.

Le Protocole de Kyoto prévoit une réduction globale des émissions de 5,2% pour une première période d'engagement de 5 ans (2008-2012) par rapport au niveau de celles de 1990¹². Les réductions concernent les six principaux gaz à effet de serre émis par l'homme (dioxyde

¹¹ Ces documents contiennent un inventaire de leurs émissions de gaz à effet de serre, indiquant les sources émettrices et les « puits » absorbant les gaz) et la liste de leurs mesures de réduction.

¹² Ce qui suppose l'existence de plusieurs autres périodes d'engagements.

de carbone, méthane, protoxyde d'azote, hydrofluorocarbones, hydrocarbures perfluorés, hexafluorure de soufre). Cet objectif global se décompose en objectifs nationaux de réduction pour les pays développés. Les pays en développement Parties au Protocole n'ont pas d'engagement contraignant de réduction de leurs émissions, au nom de leur droit au développement.

Chaque pays se voit attribuer des quotas d'émissions - Unités de Quantité Attribuée (UQA) – pour la période 2008-2012¹³. Dans le cadre de leurs objectifs de réduction, les pays industrialisés doivent mettre en place des programmes de lutte contre le changement climatique à l'échelle nationale dans différents secteurs économiques, tels que la production énergétique, l'industrie, l'agriculture, la foresterie ou bien les déchets. Ils peuvent également recourir à trois types de mécanisme dits de flexibilité prévus dans le Protocole : le marché international des quotas d'émissions, le mécanisme de mise en oeuvre conjointe (MOC) et le mécanisme de développement propre (MDP). Ces mécanismes de flexibilité ont été définis afin d'alléger les coûts de la baisse des émissions des pays développés. Les pays avec des engagements peuvent échanger des permis d'émissions sur le marché international du carbone. La MOC et le MDP (voir encadré) permettent à ces pays d'investir dans des projets de réduction des émissions à l'étranger et de revendre les tonnes de CO₂eq ainsi évitées sur le marché international. Le MDP concerne plus spécifiquement les pays en développement (cf. encadré).

Le Mécanisme de développement propre

Il permet aux pays de l'annexe 1 de mettre en place des projets réduisant les émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement qui n'ont pas d'engagement (les réductions sont comptabilisées par rapport à un scénario de référence). Les projets doivent être enregistrés, c'est-à-dire acceptés par le Conseil exécutif du MDP, lequel doit présenter chaque année un rapport à la Réunion des Parties. Les pays à l'origine des projets obtiennent en retour des Unités de Réduction Certifiée des Emissions (URCE), qui sont délivrées par le Conseil exécutif. Ces URCE peuvent venir en déduction de leurs obligations de réduction ou bien être vendues sur le marché international. L'objectif du MDP est de concilier les intérêts des pays industrialisés et des pays en développement. Les premiers vont pouvoir réaliser des réductions à faible coût, alors que les seconds vont accueillir des investissements favorisant le transfert de technologies « propres » et contribuant au développement durable.

2. Des dispositions importantes pour les pays en développement

2.1 L'atténuation

Bien que les pays en développement n'aient pas d'engagement contraignant de réduction des émissions, le mécanisme de développement propre les concerne tout particulièrement. En 2008, on compte 952 projets enregistrés. Les émissions de gaz à effet de serre évitées annuellement grâce à ces projets représentent 193 728 090 TeqCO₂. Près de 330 projets se trouvent en Amérique latine/ Caraïbes (soit 34,77%). Le Brésil et le Mexique sont les deux premiers pays de la région en nombre de projets et de réductions d'émissions enregistrées par le Conseil exécutif du MDP.

¹³ Une UQA correspond à une tonne équivalent CO₂ (notée teq CO₂), soit un chiffre unique prenant en compte les six gaz à effet de serre. L'Union européenne doit ainsi diminuer ses émissions de 8%, le Japon 6%, le Canada 6%. La Russie peut garder ses émissions constantes avec un quota d'émission fixé à 0% pour la première période d'engagement.

Projets MDP en Amérique latine : les principaux pays hôtes

Pays	Nombre de projets	Part au niveau mondial	Quantités d'URCE (TeqCO2)	Part au niveau mondial
Argentine	10	1,05 %	3 851 143	1,99 %
Brésil	125	13,3 %	17 675 004	9,12 %
Chili	22	2,3 %	3 973 232	2,05 %
Mexique	101	10 %	7 000 000	3,62 %

Source : <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>

En outre, en 2005, les pays en développement forestiers ont mis à l'agenda des négociations la question des réductions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD). Ces pays souhaitent la mise en place d'un système de rémunération des efforts liés à la lutte contre la déforestation. Cette question est étudiée dans le cadre de l'organe de la Convention chargé de fournir des avis scientifiques et technologiques (SBSTA).

2.2 L'adaptation

Ce thème prend une importance croissante dans les négociations internationales depuis la septième Conférence des Parties (2001). Les principales dispositions et décisions concernent :

- Le programme quinquennal sur les impacts des changements climatiques, la vulnérabilité et l'adaptation : il a pour objectif d'aider les pays en développement à évaluer les effets et les impacts nationaux des changements climatiques et leur vulnérabilité, et adopter en conséquence des mesures d'adaptation pour augmenter la résilience de leurs économies, de leurs communautés et de leurs populations.
- Les Programmes nationaux d'action sur l'adaptation (PANA) : les pays les moins avancés doivent élaborer des PANA. Ces documents doivent inclure une évaluation des risques climatiques et des impacts potentiels sectoriels, ainsi qu'une liste d'activités et d'actions urgentes pour réduire leur vulnérabilité.

2.3 Le transfert de technologies

La Convention prévoit le soutien des pays développés aux transferts ou à l'accès à des technologies (atténuation et adaptation) et à des savoir-faire écologiquement rationnels vers les pays en développement. Un groupe d'experts de 20 membres a été constitué suite à la 7^e Conférence des Parties (2001). Il est chargé de formuler des recommandations destinées à faciliter les transferts de technologies propres.

2.4 Les financements

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est le mécanisme financier de la Convention Climat. Il finance des Aux fonds disponibles au FEM, s'ajoutent d'autres fonds mis en place dans le cadre de la Convention et du Protocole (2001) :

- Fonds spécial pour les changements climatiques : il finance le transfert technologique, la diversification économique des pays en développement très dépendants des revenus des combustions fossiles, les activités d'atténuation dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'industrie, de la gestion des déchets et de la foresterie.
- Le Fonds pour les pays moins avancés : il finance la préparation et la mise en œuvre des PANA.

- Le Fonds pour l'adaptation : il doit financer des programmes et des projets concrets d'adaptation dans le but d'aider les pays en développement à faire face aux effets du changement climatique. Cependant, il sera opérationnel lorsque les modalités précises d'attribution des financements seront décidées (2008).

Le Fonds spécial pour les changements climatiques et le Fonds pour les pays moins avancés les sont gérés par le FEM. Le Fonds pour l'adaptation est alimenté par une taxe prélevée sur les revenus issus des projets MDP (équivalent en dollars des tonnes de CO2 équivalent évitées). Aujourd'hui, 617 projets ont été approuvés par le FEM, dont 114 en Amérique latine et dans les Caraïbes (projets régionaux compris)¹⁴. Dans cette région, près de 60 % des financements portent sur des projets sur les énergies renouvelables, d'efficacité énergétique, les transports, la gestion des déchets, et la part restante, sur des appuis à l'élaboration de documents dans le cadre de la Convention, dont les communications nationales. Une des critiques émises par les pays en développement dans les négociations concerne le caractère complexe des procédures d'accès aux financements du FEM

3. De la nécessité d'adapter et de consolider le régime multilatéral

3.1 Gérer la forte croissance des émissions dans les grands pays en développement

Depuis l'adoption de la Convention sur le changement climatique et du Protocole de Kyoto, le contexte a changé. Certains pays en développement - les pays émergents – tels que la Chine, l'Inde et le Brésil sont devenus d'importants émetteurs de gaz à effet de serre au niveau mondial. De plus, les besoins énergétiques des pays émergents s'accroissent de façon importante. Depuis une quinzaine d'années, 80% de l'augmentation de la production mondiale de combustibles fossiles (charbon et pétrole notamment) ont été absorbés par les pays émergents¹⁵, essentiellement par la Chine, l'Inde et le Mexique. Les émissions totales des pays en développement pourraient devenir plus importantes que celles des pays développés à partir de 2030¹⁶.

Au niveau international, la participation accrue des pays émergents dans le régime multilatéral devient un enjeu majeur. Parallèlement, les Etats-Unis, qui sont le premier pays émetteur au monde, refusent toujours de prendre tout engagement de réduction d'émissions dans le Protocole de Kyoto. Comment faire alors pour que ces pays participent davantage à l'effort mondial de réduction des émissions ? Le régime multilatéral sur la lutte contre le changement climatique constitué par la Convention et le Protocole doit donc évoluer de façon à prendre en compte ce nouveau contexte.

3.2 Dialogue sur l'action de coopération à long terme sur le changement climatique

En 2005, lors de la 11^e Conférence des Parties à la Convention, un Dialogue sur l'action de coopération à long terme sur le changement climatique a été mis en place, et a proposé un

¹⁴ Source : <http://gefonline.org/projectListSQL.cfm>

¹⁵ AFD, IDDRI, *Regards sur la Terre, Dossier « Energie et changements climatiques »*, 2007.

¹⁶ Si on ramène ces émissions au nombre d'habitants, les pays développés restent toutefois les plus gros émetteurs.

processus impliquant l'ensemble des pays développés, y compris les Etats-Unis, et les pays en développement qui ont ratifié la Convention. Ce dialogue s'est concrétisé par la tenue d'ateliers entre décembre 2005 et 2007. Lors du dernier atelier (août 2007), les Parties ont exprimé le souhait d'avoir une suite à ce dialogue, avec en perspective la mise en œuvre d'actions pour faire face au changement climatique. Elles ont pris acte des résultats des travaux du GIEC. Elles ont souligné l'urgence de l'action pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à 450 ppm et éviter ainsi un réchauffement de plus de 2°C de la Terre. Elles ont également repris les objectifs de réduction d'émissions préconisés par le GIEC (division par deux des émissions globales d'ici 2050 et réduction de 25 à 40% pour les pays développés d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990, pic des émissions d'ici les 10-15 prochaines années). Enfin, les Parties ont identifié quatre piliers (« building blocks ») sur lesquels ces actions devraient se concentrer : atténuation, adaptation, technologies et ressources financières et investissement.

L'enjeu lors de la dernière Conférence des Parties à Bali était alors l'adoption d'une « feuille de route » sur l'action à long terme, incluant :

- Un processus de poursuite des discussions (dialogue ou lancement de négociations) ;
- Des éléments essentiels de l'action à long terme ;
- Un niveau d'ambition (référence au rapport GIEC) ;
- La participation de tous les pays développés et des pays en développement.

4. Etat des lieux des négociations internationales : retours sur la Conférence de Bali

4.1 Adoption d'une feuille de route sur le futur du régime multilatéral

L'adoption du Plan d'action de Bali sur l'action pour la coopération à long terme constitue un succès. En outre, les Parties se sont accordés sur un programme révisé pour le groupe de travail spécial sur les engagements des pays de l'annexe 1¹⁷. A travers ces deux décisions, les processus de négociations sur le post-2012 sont clairement établis et consolidés.

En ce qui concerne l'action de coopération à long terme sous la Convention, les négociations prennent la suite du Dialogue. Cette décision témoigne de la volonté des pays de passer à la vitesse supérieure et de sortir du simple échange de vue. En outre, ces négociations devront s'articuler autour des questions d'atténuation, d'adaptation, de transfert de technologies et des financements. Parmi les points positifs de cette feuille de route, il faut signaler l'inclusion de mesures concernant l'atténuation pour les pays en développement (« actions » nationales appropriées d'atténuation). Ces actions sont conditionnées à l'existence de financements, des technologies et à du renforcement de capacités, lesquels devront être mesurables et quantifiables. Bien que ces mesures demeurent générales et peu contraignantes, elles témoignent de la disposition des pays en développement à participer à la réduction des émissions de gaz à effet

¹⁷ Le groupe de travail spécial (GTS) sur les engagements futurs des pays industrialisés Parties au Protocole a également été mis en place en 2005. Il a été chargé de définir quels seront les engagements de ces pays après 2012. Plusieurs sessions ont eu lieu entre 2005 et 2007. Lors de la dernière session (août 2007), le GTS avait adopté des conclusions sur les scénarii possibles de réduction des émissions pour les pays industrialisés, en faisant référence aux travaux du groupe 3 du GIEC sur l'atténuation (scénario de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à 450 ppm et niveaux de réduction globaux nécessaires).

de serre. Ces pays renvoient ainsi la balle dans le camp des pays développés et les mettent face à leurs engagements en termes de financements et de transfert de technologies.

Si le Plan d'action de Bali permet d'engager des négociations sans plus attendre pour parvenir à un accord d'ici 2009, son niveau d'ambition reste faible. L'absence d'engagements chiffrés laisse planer le doute sur la capacité des pays à se mettre d'accord sur des objectifs de réduction ambitieux, notamment pour les pays développés.

4.2 Des avancées propices à l'établissement d'un climat de confiance

Parmi la trentaine de décisions adoptées à Bali, il faut souligner les principaux résultats concernant l'adaptation, la réduction des émissions évitées, le transfert de technologies ou encore les financements. Elles constituent des avancées importantes, de nature à rétablir un climat de confiance entre les pays du Nord et les pays du Sud.

L'adaptation

Un accord a été trouvé sur la gouvernance du Fonds, dernier point de blocage pour le rendre complètement opérationnel. Le Fonds sera géré par un conseil d'administration (majorité de représentants des Parties au Protocole), d'un secrétariat et d'un organe fiduciaire (*trustee*). Le fonds pour l'adaptation est désormais opérationnel. Des projets concrets vont pouvoir être financés par l'intermédiaire de ce fonds. Les Parties éligibles ainsi que les agences d'exécution choisies par les gouvernements (PNUE, PNUD...) pourront soumettre leurs projets directement au Conseil, sur la base des critères définis par celui-ci. Il revient maintenant au Conseil du fonds de développer au plus vite les priorités stratégiques et les lignes directrices opérationnelles pour l'utilisation des ressources et le développement d'activités concrètes.

La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REDD)

Les Parties ont réussi à se mettre d'accord sur une feuille de route pour mieux préparer ce qui pourrait être un mécanisme pour récompenser la réduction des émissions liées à la déforestation dans un régime climatique post-2012. Parmi les pays d'Amérique latine, le Brésil était particulièrement actif dans ces discussions, avec une approche parfois dissonante de celles des autres pays en développement. Une approche progressive est privilégiée de façon à répondre aux préoccupations des pays développés concernant les questions méthodologiques en suspens, tout en incitant à des projets pilotes dans les pays en développement (réalisation d'activités pilotes, actions de renforcement de capacités et approfondissement de la réflexion sur des questions méthodologiques en suspens). Cette décision est une invitation faite à l'aide publique au développement et au secteur privé pour financer des activités pilotes et la mise au point de méthodologies qui permettront sans doute de poser les bases d'un nouveau mécanisme financier sur la REDD. Plusieurs pays dont la Norvège ont annoncé le démarrage de grands programmes sur la REDD. La Banque mondiale a lancé un fonds spécial : le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier (*Forest Carbon Partnership Facility*).

Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier

Ce fonds vise à soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD). Il financera, dans un premier temps, la préparation de stratégies nationales sur la REDD, y compris le développement de scénarii de référence et de suivi des réductions d'émissions et, dans un second temps, une sélection de pays ayant franchi la première étape avec succès et qui pourront participer à un mécanisme de finance carbone. Le fonds pourra ainsi rémunérer les politiques et les mesures mises en œuvre dans les pays. Environ 300 millions de dollars sont attendus pour ce fonds.¹

Voir : <http://carbonfinance.org/Router.cfm?Page=FCPF&ItemID=34267&FID=34267>

Le transfert de technologies

Depuis longtemps, le transfert de technologies a été cantonné à des discussions méthodologiques et techniques, les pays développés, fournisseurs de ces technologies refusant d'aborder les questions délicates de mise en œuvre (notamment les brevets, les incitations financières, etc.). A Bali, les pays en développement ont réussi à ce que ces questions soient traitées. Dans les différentes décisions traitant de cette question, les pays développés sont clairement mis face à leurs engagements. La décision portant sur l'élaboration d'indicateurs de performance pour mesurer et contrôler l'efficacité du cadre d'action sur le transfert de technologies en atteste. Les pays en développement sont prêts à contribuer à l'effort mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre à condition que les pays développés, principaux fournisseurs de technologies, leur facilitent l'accès à ces technologies.

Le financement

Plusieurs décisions font appel à la nécessité, d'une part, de faciliter l'accès aux fonds existants (FEM, fonds spéciaux de la Convention et du Protocole) et, d'autre part, de dégager des ressources nouvelles et additionnelles. Le secteur privé est également interpellé pour mobiliser des fonds. Bien qu'aucun des textes ne fasse référence de façon explicite aux montants nécessaires en matière d'atténuation et d'adaptation, les Parties doivent donner leur avis au Secrétaire de la Convention sur les options pour augmenter les ressources financières, de façon à faire face au changement climatique. L'enjeu est d'aboutir à l'adoption d'objectifs chiffrés lors de la prochaine Conférence des Parties en décembre 2008.

4.3 Rapport de force entre les pays

A la différence de la dernière Conférence des Nations Unies sur le climat à Nairobi, la Conférence de Bali a été marquée par l'expression de nouveaux rapports de force. Les pays en développement (G77) ont montré leur forte détermination face aux pays développés et aux Etats-Unis en particulier. Il est aujourd'hui évident qu'aucun accord ne pourra se faire sans la Chine et l'Inde, jouant toutes les deux un rôle prépondérant dans le groupe.

Etant les premiers frappés par les conséquences du changement climatique, ils ressentent fortement l'urgence d'une action collective et coordonnée. Au sein du G77, l'Alliance des petits Etats insulaires, dont les pays de la Caraïbes, a clairement manifesté sa préoccupation quant aux conséquences du réchauffement climatique. Mais cette action doit se faire en tenant compte des responsabilités historiques et des circonstances nationales. Des engagements différenciés doivent être négociés en termes de réduction des émissions. Parmi les pays en développement, les pays émergents, au premier rang desquels la Chine, l'Inde, le Brésil ou le Mexique prennent progressivement conscience qu'ils ne peuvent suivre le même modèle de développement intensif en carbone et en énergie que les pays développés. Néanmoins, leur participation à l'effort de réduction est conditionnée à des appuis financiers et techniques et à

un accès facilité aux technologies d'une part, et à un engagement des Etats-Unis dans le protocole de Kyoto, d'autre part.

Les Etats-Unis se sont à nouveau distingués des autres pays pour leur position intransigeante sur l'engagement des grands pays en développement et leur tentative de blocage des négociations.

Quant à l'Union européenne, elle aura joué jusqu'au bout son rôle de médiateur entre les pays en développement et les Etats-Unis. L'Union européenne a réussi à faire asseoir et à garder les Etats-Unis et les pays émergents à la table des négociations. Cela s'est fait au prix de l'abandon de son idée d'engagements chiffrés et contraignants pour les pays développés et d'un niveau d'ambition élevé.

Positionnement des pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans les négociations internationales

Les pays d'Amérique latine et les Caraïbes font partie du G77/Chine. Par conséquent, ils ne s'expriment pas en tant que région ou pays dans les négociations, sauf sur quelques sujets tels que la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation. Sur ce sujet, le Brésil s'est clairement démarqué des autres pays de l'Amérique latine et des pays en développement en général.

Le G77 regroupe des pays avec des intérêts très différents (pays de l'OPEP, petits Etats insulaires, pays les moins avancés, pays émergents). Au sein de ce groupe, une coalition des petits Etats insulaires a été formée. Les Etats de la Caraïbe en font partie. Leurs préoccupations concernent essentiellement les questions d'adaptation et de financement. Si les pays d'Amérique latine et les Caraïbes sont globalement sur la même position que le G77, leurs intérêts dans les négociations peuvent diverger. Certains pays sont davantage proactifs (Brésil, Chili, Mexique, par exemple) et soutiennent la Convention et le Protocole, alors que d'autres s'opposent à tout engagement (cas du Venezuela, pays producteur de pétrole, pour qui la réduction de la consommation des énergies fossiles pourraient avoir un impact sur l'économie).

IV. RELATIONS ENTRE L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAIBES ET L'UNION EUROPEENNE : QUELLE PLACE POUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

En matière de protection de l'environnement, l'Union européenne s'est toujours montrée ambitieuse, sur la scène régionale, comme sur la scène internationale. En ce qui concerne les négociations sur le changement climatique, elle multiplie les efforts diplomatiques pour défendre l'intérêt commun. Au niveau international, elle cherche à rapprocher des pays aux positions très différentes autour de ce même intérêt. Les relations bilatérales ou régionales avec les pays tiers partenaires offrent un autre forum pour faire avancer le sujet, que ce soit à travers les instruments de coopération ou les réunions politiques à haut niveau. L'Union européenne a lancé ces dernières années plusieurs initiatives, parmi lesquelles l'Alliance mondiale sur la lutte contre le changement climatique et le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (FMEEER).

Lors du Sommet des chefs d'Etat de l'Amérique latine et des Caraïbes et de l'Union européenne qui se tient à Lima le 16 et 17 mai 2008, le changement climatique sera au cœur de l'agenda. Les questions de politique internationale sur le climat comme les questions de coopération seront abordées.

1. Les fondements des relations entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes

Les relations bilatérales entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine se sont construites depuis les années 1960. Les dimensions économique et politique du partenariat entre l'Union européenne et l'Amérique latine sont devenues stratégiques pour les deux partenaires régionaux ces dernières décennies. L'Union européenne est le principal bailleur de fonds de la région, le deuxième investisseur et le premier partenaire commercial. Les relations entre l'Union et les Caraïbes sont quant à elles définies par l'accord de Cotonou (ex-Lomé). Dans le cadre de la stratégie entre l'Union européenne et les Caraïbes, la question de la gestion des risques (réduction des risques, alerte précoce, prévention, etc.) occupe une place importante.

La coopération UE-AL

L'assistance de la Commission européenne équivaut à environ 500 millions d'euros par an. Dans le cadre des perspectives 2007-2013, le montant de l'aide allouée à la région est de 2,6 milliards d'euros, sous le chapitre « Programmes géographiques », via l'instrument de coopération pour le développement. Ces fonds sont destinés à cinq domaines prioritaires:

- Promotion de la cohésion sociale: lutte contre la pauvreté et les inégalités ;
- Soutien à l'intégration régionale et à la coopération économique;
- Renforcement de la bonne gouvernance et la protection des droits de l'homme;
- Création d'un espace commun sur l'éducation entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine ;
- Développement durable, protection des forêts et de la biodiversité.

Le Sommet des chefs d'Etat et des gouvernements entre l'Union européenne et l'ALC a lieu tous les deux ans. Il s'ajoute aux réunions et négociations régionales ou sous-régionales, en vue de la signature d'Accords d'Association (avec le Mercosur, la Communauté andine des Nations, etc.). Ces Sommets représentent des occasions uniques pour traiter de sujets importants pour le partenariat entre les deux régions. A l'issue de ces sommets, des Déclarations politiques et des engagements en termes de coopération sont signées par les chefs d'Etat et de gouvernement. Le changement climatique fera partie des grands sujets du Sommet de Lima.

2. Les instruments de coopération de l'UE sur le changement climatique

2.1 L'Alliance mondiale sur la lutte contre le changement climatique

Soucieuse d'aider les pays en développement à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement et de contribuer à la mise en œuvre effective de la Convention Climat, l'Union européenne a adopté dès 2003 une stratégie visant une meilleure intégration du changement climatique dans les politiques de coopération. Cette stratégie a donné lieu d'abord à un Plan d'action (2004-2008) puis à l'Alliance mondiale sur la lutte contre le changement climatique (AMCC), qui a été lancée en septembre 2007 et sera opérationnelle en 2008.

L'AMCC prévoit des actions concrètes pour les pays les plus pauvres dans les domaines de l'adaptation, de la lutte contre la déforestation, de la prévention et gestion des risques et du renforcement du Mécanisme de Développement Propre. Elle est devenue un pilier important de l'action externe de l'Union sur le changement climatique, et s'adresse aux pays à la fois les

moins responsables du réchauffement de la planète et les plus touchés par celui-ci, soit une cinquantaine de pays, essentiellement des pays moins avancés et des petits Etats insulaires.

Aujourd'hui, environ 60 millions d'euros alimentent le fonds. La Commission espère entre 300 et 400 millions d'euros. Ils sont destinés à financer cinq domaines d'activités : la mise en œuvre de mesures concrètes d'adaptation; la réduction des émissions dues au à la déforestation; l'aide aux pays pauvres pour qu'ils tirent parti du marché mondial du carbone; l'aide aux pays pauvres pour qu'ils soient mieux préparés aux catastrophes naturelles et l'intégration du changement climatique dans les stratégies de coopération au développement et de lutte contre la pauvreté. Les modalités opérationnelles de l'AMCC, y compris les procédures d'allocation des fonds (appui budgétaire, assistance technique, etc.), sont en cours de définition.

2.2 Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables

En 2006, la Commission européenne a proposé la création d'un Fonds mondial de capital-risque, destiné à développer l'investissement privé dans les projets de promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans les pays en développement et les économies en transition. Le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (FMEEER) doit accélérer la mise au point, le transfert et le déploiement de technologies respectueuses de l'environnement, et contribuer à la stabilité de l'approvisionnement en énergie des régions les plus pauvres du monde. Ce Fonds dispose aujourd'hui de 100 millions d'euros. Des contributions sont attendues également de la part d'organismes publics et privés, y compris des institutions financières internationales, des investisseurs et des entreprises du secteur privé, ainsi que des fondations.

Plutôt que de financer directement les projets, le FMEEER doit permettre la création de sous-Fonds régionaux spécifiquement adaptés aux conditions et aux besoins régionaux (Afrique, Caraïbes, Pacifique, Afrique du Nord, Europe de l'Est non-membres de l'UE, Amérique latine et Asie). L'accent sera mis sur les investissements d'un montant inférieur à 10 millions €, ceux-ci étant le plus souvent ignorés par les investisseurs commerciaux et les institutions financières internationales. Des crédits d'entreprise seront mobilisés pour aider les petites et moyennes entreprises et financer divers projets. Le FMEEER est censé être opérationnel depuis janvier 2008.

3. Les enjeux du Sommet de Lima

3.1 Dialogue politique

Compte tenu des échéances de 2009 (conférence de Copenhague), ce Sommet représente une occasion à saisir par les deux blocs régionaux pour rappeler l'importance des négociations dans un cadre multilatéral et pour discuter et identifier de potentiels points de convergence pour un accord sur le post-2012.

L'Amérique latine et les Caraïbes représente des situations très diverses du point de vue des enjeux en termes d'atténuation et d'adaptation. Néanmoins, la région compte plusieurs pays émergents, dont les émissions de gaz à effet de serre sont en forte croissance (agriculture, élevage, déforestation, etc.). A Bali, les pays émergents au sein du G77 ont accepté sous certaines conditions de participer à l'effort de réduction des émissions. Dans cette même ligne, l'Union européenne ne manquera sans doute pas de rappeler l'importance du Plan d'action de Bali, et

notamment la mise en place de mesures d'atténuation dans les pays d'Amérique latine, en particulier dans les gros pays émergents (Brésil, Argentine, Mexique, Venezuela). Il faudra alors composer avec la diversité d'intérêts de ces pays. Ainsi, en raison de la place des agrocarburants dans son économie, du rythme rapide de déforestation au niveau national et son intérêt pour les projets MDP, le Brésil souhaite que les négociations sur le post 2012 avancent, à la différence du Venezuela qui est un grand producteur de pétrole et se montre plus réfractaire.

Pour les pays d'Amérique latine et les Caraïbes, les questions de financement et de transferts de technologies (en matière d'atténuation et d'adaptation) seront probablement centrales lors du Sommet de Lima. La prévention et la gestion des catastrophes naturelles devraient être aussi un point de revendication des pays des Caraïbes, de même que ceux de l'Amérique centrale.

3.2 Coopération

Compte tenu du faible niveau de l'aide publique de développement (APD) et de la multiplication des agendas sur le changement climatique, les pays en développement sont souvent inquiets du risque de déviation de cette aide vers le changement climatique, au détriment de la satisfaction des besoins essentiels des plus pauvres. Par rapport à cette préoccupation, il conviendra à Lima de rappeler les liens étroits entre la lutte contre le changement climatique et l'atteinte des Objectifs de Développement du Millénaire. C'est sur la base de cette reconnaissance du soutien mutuel entre les deux objectifs que les actions de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes devraient être définies.

Le financement de la lutte contre le changement climatique occupe une place de plus en plus importante dans les négociations. Plusieurs fonds multilatéraux existent au sein de la Convention et du Protocole. La Commission européenne a également lancé deux initiatives importantes avec l'Alliance mondiale sur la lutte contre le changement climatique et le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Cependant, ces fonds ne sont pas suffisants. La mobilisation des Etats-membres pour alimenter ces fonds en plus de leur contribution via le budget communautaire est importante. Enfin, comme le mentionne le Plan d'Action de Bali, le rôle du secteur privé dans le financement de l'atténuation et de l'adaptation doit être étudié, aussi bien au niveau européen qu'au niveau latino-américain, et selon les secteurs économiques (agriculture, production énergétique, etc.)

Au-delà des fonds gérés par le FEM, il existe plus d'une vingtaine de fonds d'achat de crédits de carbone, dont 9 sont gérés par la Banque mondiale. Parmi ces 9 fonds, on peut citer le Fonds Prototype Carbone, le *Bio Carbon Fund* spécialisé dans le domaine de la forêt et de la séquestration du carbone dans les sols, ainsi que le *Community Development Carbon Fund*, orienté vers des projets de petite taille dans les zones les plus pauvres. Tous sont alimentés par des ressources gouvernementales et privées. Ces ressources sont investies dans des projets novateurs de réduction des émissions. La Banque mondiale envisage également d'établir un portefeuille de Fonds d'investissement stratégique pour le climat. Ce portefeuille serait composé de trois fonds – sur les technologies propres, sur les forêts et sur la résilience climatique. Ces fonds auraient pour objectifs de fournir un financement concessionnel pour des réformes stratégiques et des investissements qui permettent un développement sobre en carbone et résilient face au changement climatique. Ces nouveaux fonds sont censés être différents des autres fonds multilatéraux car ils doivent financer des projets pilotes sur quelques pays seulement et être « *transformational* » (ils doivent générer des réformes profondes dans les pays en déve-

loppement). Ces fonds seraient alimentés par le Royaume-Uni (800 millions \$), les Etats-Unis (2 milliards \$) et le Japon.

La Banque mondiale souhaite présenter cette initiative de façon officielle aux ministres de la Coopération et du Développement du G8 en avril et la faire adopter par son Conseil en juin. Mais de nombreuses critiques émergent déjà de la part de certains pays. Ils s'interrogent notamment sur la gouvernance et transparence de ces fonds puisque ces fonds sont hors du cadre multilatéral de la Convention et du Protocole et donc non contrôlables par les pays Parties à ces accords. En outre, la multiplication de fonds en dehors du cadre multilatéral pose la question de l'efficacité de l'aide. A Lima, un autre enjeu pour les pays de l'Union européenne et d'Amérique latine consistera à donc à rappeler le besoin de rationaliser les financements existants et la légitimité du FEM en tant qu'instrument financier de la Convention.

V. CONCLUSION

La Conférence des Nations Unies sur le changement climatique de Bali a abouti à l'adoption d'un Plan d'action sur la négociation d'un accord sur l'action pour la coopération à long terme de la Convention Climat. Les pays en développement, dont les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont accepté de participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais leur effort sera conditionné à l'existence de financements, de technologies et à des actions de renforcement de capacités. Cet accord devra être conclu d'ici décembre 2009. Les deux années à venir vont être cruciales pour décider du futur du régime multilatéral et de l'avenir de l'humanité. De nombreuses réunions au sein de la Convention et du Protocole sont prévues d'ici là. Le Sommet des chefs d'Etats de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes, qui se tiendra début mai, intervient alors dans un contexte d'intensification des négociations au niveau international. L'Union européenne qui a fait de la diplomatie « verte » une priorité de son action internationale sur le changement climatique et qui est un des principaux bailleurs de fonds au niveau mondial, souhaite parvenir à un accord ambitieux sur le « post-2012 », impliquant en particulier les Etats-Unis et les grands pays émergents, et aider les pays en développement à mettre en œuvre sur le terrain la Convention Climat et le Protocole de Kyoto. Par conséquent, ce Sommet représente une étape importante.

Le 4^e Forum de la société civile de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes, permettra de discuter des enjeux de ce Sommet et d'élaborer une Déclaration, laquelle sera remise aux différents gouvernements. A l'aube du Sommet des chefs d'Etats, trois points apparaissent fondamentaux et pourraient être discutés par les représentants lors du Forum de la société civile :

▷ Avancée du dialogue politique sur les négociations internationales sur le post-2012 :

Au sein des négociations internationales, la position des pays d'Amérique latine et des Caraïbes est alignée sur celle du G77. Cela ne doit pas néanmoins masquer la diversité des enjeux des pays de la sous-région en matière de lutte contre le changement climatique – d'atténuation et d'adaptation. Si l'ensemble des pays de la sous-région sera affecté par les conséquences du changement climatique, l'ampleur de celles-ci sera variable selon l'exposition géographique, de la sensibilité des secteurs économiques aux conditions climatiques et le niveau de développement des pays. Ainsi, les pays de la Caraïbes dont l'économie repose sur le tourisme sont

particulièrement menacés par la multiplication des événements extrêmes et la montée du niveau de la mer, de même que les pays andins, où la fonte des glaciers aura des conséquences sur la disponibilité des ressources et les habitations. En ce qui concerne l'atténuation, certains pays tels que le Brésil, le Mexique et l'Argentine doivent s'impliquer davantage. Ils disposent de potentiels de réduction d'émissions importants.

A Lima, il est essentiel que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et l'Union européenne:

- Réaffirment l'importance du Plan d'action de Bali : si l'Union européenne doit montrer l'exemple en termes de réduction des émissions, il est indispensable que les grands pays émergents de la région, adoptent des décisions pour passer à une trajectoire de développement sobre en carbone et en énergie.
- Reconnaissent l'importance du dialogue avec la société civile dans la définition d'une position commune dans le cadre des négociations internationales, mais également dans la mise en œuvre des accords existants : ce dialogue doit s'accompagner de moyens adéquats.

▷ Coopération entre l'Union européenne et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes :

La lutte contre le changement climatique représente des financements et des investissements importants. Jusqu'à présent, la réponse demeure timide dans le cadre de la Convention et du Protocole. La coopération bilatérale est alors un autre levier d'action mais elle doit être encadrée afin d'utiliser les ressources de façon optimale et d'éviter une déviation de l'aide.

A Lima, il est essentiel :

- Que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et l'Union européenne reconnaissent mutuellement les liens étroits entre la lutte contre le changement climatique et les Objectifs du Millénaire pour le Développement : le changement climatique risque de compromettre l'atteinte de ces objectifs si aucune mesure n'est prise pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et faire face aux impacts du changement climatique. L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les programmes et projets de développement est essentielle.
- Que l'Union européenne dès que possible, rende opérationnels l'Alliance mondiale sur la lutte contre le changement climatique et le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, tout en veillant au caractère accessible de ces financements pour les acteurs intéressés par ces fonds (acteurs institutionnels et non institutionnels).
- Que les Etats-membres se mobilisent pour alimenter ces fonds en plus de leur contribution via le budget communautaire.
- Que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et l'Union européenne réaffirment l'importance du FEM comme mécanisme financier de la BM et appellent à une rationalisation à des fonds internationaux créés en dehors de la Convention et du Protocole (cf. initiative de la Banque mondiale sur les Fonds d'investissement sur le climat) ou à défaut à une plus grande participation des pays en développement dans la gouvernance de ces nouveaux fonds.

▷ L'intégration de l'adaptation dans le développement local

Alors que l'atténuation du changement climatique a une dimension globale, les impacts du changement climatique sont ressentis au niveau local. Bien que l'adaptation des populations aux conditions climatiques locales n'est pas nouvelle, l'intégration du risque d'une variabilité climatique accrue doit être prise en compte dans les stratégies, politiques et projet de dévelop-

pement. Les institutions locales, en zones rurales comme en zones urbaines, ont donc un rôle à jouer en matière d'adaptation au changement climatique. Un travail de compréhension des mécanismes de réduction des vulnérabilités et d'adaptation au changement climatique, ainsi que qu'un travail de sensibilisation des institutions locales aux risques climatiques et à leur gestion doivent être menés.

Références bibliographiques

- AFD, IDDRI, *Regards sur la Terre, Dossier « Energie et changements climatiques »*, 2007.
- GIEC, Climate change 2007 - Impact, Adaptation and Vulnerability, Working group II, Contribution to the Fourth Assessment, Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Chapter 13 “Latin America”, 2007?
- GIEC, Climate change 2007 - Impact, Adaptation and Vulnerability, Working group II, Contribution to the Fourth Assessment, Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policy makers and Technical Summary, 2007.
- GIEC, Climate change 2007 – Mitigation of Climate Change, Working group III, Contribution to the Fourth Assessment, Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policy makers and Technical Summary, 2007.
- Margot, S., Chetaille, A., *Le développement à l’épreuve du changement climatique*, 2007.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008 – La lutte contre le CC : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, 2007.
- Secrétariat de la Convention cadre des Nations Unies sur le Changement climatique, *Investment and financial flows to address climate change*, 2007.
- Up in smoke ?, Latin America and the Caribbean – The threat from climate change to the environment and human development, Third report of the Working group on Climate change an development