

Coordination Anne Chetaille, Célia Gautier

Gouvernance climatique internationale :

le rôle des pays en développement en question



Gouvernance climatique internationale : le rôle des pays en développement en question

Coordination

Anne CHETAÏLLE
Célia GAUTIER

Animation des débats

Patrice BURGER
Swan FAUVEAUD

Introduction

Anne CHETAÏLLE

Auteurs

Stéphanie AH TCHOU
Sabrina ARCHAMBAULT
Sébastien BLAVIER
Fabrice CYTERMANN
Jean-Charles HOURCADE
Marion JEULIN
Jacques MONVOIS
Valentin PRZYLUSKI
Paul WATKINSON



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS Les enjeux d'une meilleure intégration climat -développement <i>par Anne Chetaille et Célia Gautier</i>	3
INTRODUCTION <i>par Anne Chetaille</i>	7
PREMIÈRE SESSION : Retours sur la conférence de Cancun et perspectives pour la conférence de Durban	9
Analyse d'un négociateur <i>par Fabrice Cytermann</i>	11
Analyse d'un représentant d'un collectif d'ONG environnementales <i>par Sébastien Blavier</i>	14
Commentaires, débats et points de vue	17
DEUXIÈME SESSION : Entre actions volontaires et engagements internationaux en matière de réduction des émissions : quel niveau d'effort des pays en développement ?	21
Rediriger les investissements internationaux pour financer la réduction des émissions dans les pays en développement <i>par Jean-Charles Hourcade</i>	23
Quel niveau de participation des pays en développement à l'effort mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre ? <i>par Marion Jeulin</i>	25
Les enjeux d'un développement sobre en carbone et en énergie dans les PMA : exemple d'un programme de micro-hydroélectricité à Madagascar <i>par Jacques Monvois</i>	29
Réduction volontaire des émissions et engagements internationaux contraignants : les deux sont-ils possibleS ? Sous quelles conditions ? <i>par Paul Watkinson</i>	33
Commentaires, débats et points de vue	
TROISIÈME SESSION Équité et efficacité des actions d'adaptation : la différenciation comme prérequis ?	41
La vulnérabilité comme seul critère d'éligibilité aux financements pour l'adaptation ? <i>par Valentin Przyluski</i>	43
Soutenir des projets d'adaptation : une nouvelle logique d'intervention pour les agences de coopération ? <i>par Sabrina Archambault</i>	48
Mise en œuvre d'actions d'adaptation sur le terrain : critères et contraintes <i>par Stéphanie Ah Tchou</i>	53
Commentaires, débats et points de vue	54
MISE EN PERSPECTIVE <i>par Christian Castellonet</i>	59
POSTFACE De la différenciation à la définition concertée de politiques nationale et internationale de lutte contre le changement climatique <i>par Anne Chetaille</i>	60
Annexe 1 Sigles et acronymes	69
Annexe 2 Glossaire	71

AVANT-PROPOS

Les enjeux d'une meilleure intégration climat-développement

La commission Climat et développement de Coordination SUD

Conscientes et soucieuses des liens entre les enjeux climatiques et le développement, les ONG¹ de solidarité internationale se mobilisent pour faire entendre la voix des populations les plus vulnérables dans les négociations internationales sur le climat, mais aussi pour adapter leurs pratiques afin de répondre au défi climatique. La commission Climat et développement de Coordination SUD rassemble une trentaine d'ONG et constitue une plate-forme d'échanges d'information et de mise en réseau. Les ONG de solidarité internationale qui composent cette commission sont membres de Coordination SUD, tandis que les ONG environnementales sont membres du Réseau action climat France (RAC-F). Le RAC-F fédère les associations françaises travaillant sur la lutte contre le changement climatique. Il est le représentant français du Climate Action Network, fort de 400 associations dans le monde.

La commission Climat et développement effectue un suivi général et thématique des négociations internationales sur le climat. À travers elle, les ONG formulent des messages politiques qu'elles portent auprès des décideurs et des négociateurs. Les débats retranscrits ci-après s'inscrivent dans ce travail de suivi et d'analyse des négociations internationales.

Les conférences-débats de la commission Climat et Développement

Chaque année depuis 2008, la commission réunit des acteurs de la société civile, des pouvoirs publics et du monde de la recherche pour débattre de leurs attentes et de leurs points de vue respectifs avant les Conférences des Parties (COP) à la Convention climat. En octobre 2009, la table ronde organisée en amont du sommet de Copenhague (COP 15) a porté sur les enjeux généraux des négociations, puis sur des volets spécifiques en lien avec le développement : les forêts, l'adaptation et l'agriculture. En novembre 2010, la table ronde pré-COP a abordé plus spécifiquement les questions de financements et de lutte contre la déforestation via le mécanisme REDD.

Après chaque COP, deux ateliers-débats annuels permettent d'analyser les résultats de la conférence, d'abord « à chaud », puis quelques semaines après, en croisant les regards des participants. Les principaux acteurs concernés y échangent sur les résultats de ces grands rendez-vous et les perspectives dans l'année à venir. C'est dans ce cadre que s'est tenue la conférence-débat retranscrite ci-après.

Atténuation et adaptation

Organisée le 29 mars 2011, cette conférence-débat a porté sur les résultats de la conférence de Cancun (COP16), qui a eu lieu fin 2010. Elle s'est également tournée vers les enjeux pour 2011 et au-delà, à partir d'une controverse de plus en plus prégnante dans les

¹ Voir la signification des sigles en annexe 1.

négociations internationales : la différenciation des pays en développement dans la lutte contre le changement climatique. Cette question certes taboue dans les négociations internationales se pose aujourd'hui avec acuité pour les deux grands types d'actions constitutives de la lutte contre le changement climatique :

- **La réduction ou l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre** : il s'agit de réduire la quantité d'émissions anthropiques de gaz à effet de serre pour maintenir la concentration atmosphérique de ces gaz en deçà de 450 ppm (partie par million). La science nous dit (rapport 4 du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution de climat - GIEC) que seul ce niveau de concentration laisse une probabilité raisonnable de ne jamais dépasser une augmentation de la température moyenne du globe de 2 °C. Au-delà de ces 2 °C, le réchauffement climatique aurait des conséquences catastrophiques sur les systèmes écologiques et économiques, et donc, sur l'homme.
- **L'adaptation au changement climatique** : les effets néfastes du changement climatique, causés par plusieurs décennies d'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, se font déjà sentir sur plusieurs continents. Certes, il est difficile d'attribuer les causes des aléas climatiques actuels au changement climatique. Néanmoins, la science dit aujourd'hui que ces aléas sont amenés à se multiplier dans certaines régions du monde sous l'effet du changement climatique. Ceci est valable même en parvenant à réduire immédiatement et drastiquement nos émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi les sociétés et les écosystèmes vont devoir *s'adapter* aux impacts du changement climatique. L'adaptation est un enjeu particulièrement fort en termes de développement et d'équité : les populations les plus pauvres sont celles qui ont le moins contribué au changement climatique et qui, pourtant, seront le moins en capacité d'y faire face. En effet, le niveau de développement joue un rôle essentiel dans la capacité des communautés à s'adapter au changement climatique (rôle du secteur agricole dans l'économie nationale, niveau de moyens d'existence, d'infrastructures, modes d'urbanisation, types de systèmes agraires, etc.). En outre, les populations pauvres vivent souvent dans des régions du monde où les impacts négatifs du changement climatique seront plus graves (deltas, zones côtières, zones sèches, zones de montagnes, etc.). Autrement dit, ces populations pauvres seront les plus vulnérables face au changement climatique.

En d'autres termes, l'enjeu est de savoir s'il faut définir dans le cadre du futur régime climatique international, des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre différents entre les pays en développement ? Par ailleurs, faut-il établir des critères d'éligibilité plus stricts en termes d'accès aux financements pour l'adaptation et établir une liste de pays bénéficiaires prioritaires ?

Déroulement de la conférence

Dans une partie introductive de cette conférence, un négociateur français et un représentant d'ONG environnementale ont effectué une analyse croisée des résultats de la conférence de Cancun. Ils ont également partagé leurs points de vue sur les enjeux des négociations internationales en 2011 et au-delà.

Les discussions se sont ensuite intéressées à la question de la contribution des pays en développement aux **efforts mondiaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre**.

Les questions suivantes ont été posées aux intervenants :

- Quels sont les enjeux actuels de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement ?
- Quel niveau de participation à l'effort mondial de réduction des émissions peut-on attendre des pays en développement ?
- Quels sont les principaux défis pour un développement sobre en carbone et en énergie dans les pays les moins avancés ?
- Comment concilier actions volontaires de réduction des émissions et engagements contraignants à l'échelle internationale ? Sous quelles conditions les deux sont-ils possibles ?

Dans un troisième temps, des intervenants ont effectué un panorama des **enjeux d'adaptation en lien avec la différenciation des pays en développement**. Ils se sont en particulier intéressés à la question de l'allocation efficace et équitable des financements pour l'adaptation, puis à la mise en œuvre des actions d'adaptation. Plus spécifiquement, les questions adressées étaient les suivantes :

- Comment distribuer les financements d'adaptation de manière efficace et équitable ? La vulnérabilité des pays peut-elle être l'unique critère d'éligibilité ?
- Comment différencier et traiter la vulnérabilité, au niveau national mais également dans les spécificités régionales et territoriales ?
- Dans l'élaboration et la mise en œuvre d'actions d'adaptation, comment différencier la notion d'adaptation de celle de développement ?
- Dans le cadre des organisations de développement, comment intégrer l'adaptation dans les pratiques et les mécanismes de fonctionnement organisationnels et sur le terrain ?

*Anne Chetaille et
Célia Gautier
(Gret)*

Organisation de l'atelier et coordination des actes

Commission Climat et développement de Coordination SUD

Anne Chetaille, chargée de projet Environnement-climat au Gret, chef de file de la commission Climat et développement.

Célia Gautier, chargée de mission Politiques publiques et régulations internationales au Gret, secrétaire de la commission Climat et développement.

Animation de l'atelier

Patrice Burger, directeur du Cari (Centre d'actions et de réalisations internationales), membre de la commission Climat et développement de Coordination SUD.

Swan Fauveaud, responsable de l'unité climat au Geres (Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarités), membre de la commission Climat et développement de Coordination SUD.

Introduction

Anne Chetaille, chef de file de la commission Climat et développement de Coordination SUD.

Première session

Retours sur les résultats de la conférence de Cancun et perspectives pour Durban

Fabrice Cytermann, négociateur, chef du bureau climat à la direction des Affaires européennes et internationales du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

Sébastien Blavier, responsable du pôle international au Réseau action climat France (RAC-F).

Deuxième session

Entre actions volontaires et engagements internationaux en matière de réduction des émissions : quel niveau d'effort des pays en développement ?

Jean-Charles Hourcade, directeur du Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired), directeur de recherche au CNRS, directeur d'études EHESS.

Marion Jeulin, chargée d'études à la CDC Climat Recherche (filiale Climat de la Caisse des dépôts et consignations).

Jacques Monvois, responsable du pôle Accès aux services essentiels (ASE) et des programmes Énergie au Gret.

Paul Watkinson, chef de la délégation française dans les négociations internationales sur le climat, « Lead negotiator » de l'Union européenne sur les questions de financements en 2009 et 2010, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Troisième session

Équité et efficacité des actions d'adaptation : la différenciation comme pré-requis ?

Valentin Przulski, doctorant au Cired sur la question du financement de l'adaptation au changement climatique.

Sabrina Archambault, chargée de mission « adaptation » à l'Agence française de Développement (AFD).

Stéphanie Ah Tchou, chargée de mission « Amérique latine et changement climatique » à Care France.

INTRODUCTION

Anne Chetaille
*Chef de file de la commission
Climat et développement
de Coordination SUD*

Créée à l'occasion de la préparation du programme de suivi de la présidence française de l'Union européenne en 2008, la commission Climat et développement fait partie des sept commissions de travail de Coordination SUD. Elle est animée par le Gret en collaboration étroite avec le Réseau Action Climat-France (RAC-F). Cette commission rassemble une trentaine d'ONG membres : des organisations de solidarité internationale membres de Coordination SUD et des organisations membres du RAC-F. Elle s'est fixé trois objectifs :

- favoriser l'échange d'expériences et les discussions sur les pratiques entre les membres de la commission ;
- sensibiliser les ONG françaises de solidarité internationale aux enjeux liés au changement climatique et renforcer leurs capacités pour une meilleure intégration de cette question dans leurs projets ;
- construire des positions collectives sur les enjeux liés à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement.

Dans ce cadre, la commission Climat et développement de Coordination SUD effectue un suivi général et thématique des négociations internationales sur le climat. À travers ce travail, elle formule des messages politiques qu'elle porte auprès des décideurs et des négociateurs. Afin d'approfondir leur compréhension des enjeux spécifiques que pose le changement climatique pour le développement, les ONG de la commission Climat et développement de Coordination SUD ont décidé de s'investir sur quatre thématiques en particulier : les financements pour le climat, l'adaptation au changement climatique, les forêts et l'agriculture.

Cette année, les ONG membres de la commission Climat et développement de Coordination SUD ont choisi de débattre d'une question qui fait controverse au sein des négociations internationales sur le climat : **la différenciation au sein des pays en développement**. Au cours des travaux et des échanges de notre commission de travail, nous avons rencontré cette problématique à plusieurs reprises. On constate que les pays en développement négocient dans un même bloc, le G77+Chine. Néanmoins, ils expriment de plus en plus des besoins et des priorités qui diffèrent en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de consommation énergétique et d'adaptation au changement climatique.

Par conséquent, on peut se demander si une position unique pour les pays en développement est vraiment tenable.

Concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la participation des pays émergents aux efforts mondiaux d'atténuation du changement climatique devient incontournable. Certes, les pays en développement, notamment émergents, ne devront pas

prendre d'engagements identiques à ceux des pays développés car la Convention climat reconnaît le principe clé de « responsabilité commune mais différenciée ». Cependant, il est essentiel qu'ils prennent, à terme, des engagements internationaux pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Certains pays ont déjà annoncé de manière unilatérale leur intention de réduire leurs émissions, soit en termes de déviation par rapport à un scénario tendanciel, soit en termes d'intensité carbone par unité de Produit intérieur brut (PIB). Sous quelles conditions les pays émergents pourraient-ils prendre des engagements renforcés voire contraignants ? Par ailleurs, les actions unilatérales s'intégrant dans une approche ascendante (ou *bottom-up* en anglais) peuvent-elles suffire pour lutter efficacement et équitablement contre le changement climatique à l'échelle mondiale ?

Concernant l'adaptation au changement climatique, la question de la différenciation se pose à travers celle de l'accès aux financements. En effet, les besoins financiers sont conséquents : nous estimons qu'il faudrait mobiliser plus de 200 milliards de dollars d'ici l'année 2020. Cependant, les ressources financières sont de plus en plus limitées, notamment par la baisse tendancielle de l'aide publique au développement. Dans ce contexte, des mécanismes de financement innovants seront nécessaires. Il faudra faire des choix. Quels seront les pays en développement prioritaires ? Sur la base de quels critères faudra-t-il différencier les pays ?

Pour débattre de ces questions, cet atelier réunit des intervenants issus de la recherche, d'institutions publiques et d'ONG. Nous les remercions chaleureusement de leur participation ainsi que toutes les personnes qui sont venues assister à cet atelier, et espérons poursuivre de nouveaux débats (ou les mêmes) avec eux.

Contact Anne Chetaille : chetaille@gret.org

Anne Chetaille est chargée de projet Environnement-climat au Gret et chef de file de la commission Climat et développement de Coordination SUD. Elle a contribué à la rédaction de plusieurs rapports, dont :

- Chetaille A., Créach M., Fauveaud, S., *Copenhague : face à l'immobilisme politique, l'élan citoyen ? - Retours sur la Conférence des Nations unies sur le changement climatique, 7- 19 décembre 2009*, collection « Études et analyses », Coordination SUD et RAC-F, février 2010.
- Chetaille A., *Solidarité internationale. Résoudre l'équation climat-développement*, « Courrier de la Planète » n°89/90, 2009, p. 38.
- Chetaille A., Créach M., Fauveaud, S., *Lutte contre le changement climatique : l'horloge tourne - Retours sur la Conférence des Nations unies sur le changement climatique, 1er - 12 décembre 2008*, collection « Études et analyses », Coordination SUD et RAC-F, février 2009.
- Chetaille A., *La lutte contre le changement climatique : quel rôle pour les organisations de solidarité internationale ?*, collection « Études et travaux en ligne » n° 16, Gret, novembre 2007.

Sites Internet :

- Site du Gret : www.gret.org
- Site de la commission Climat et développement de Coordination SUD : <http://www.coordinationsud.org/Climat>

PREMIÈRE SESSION

Retours sur la conférence de Cancun et perspectives pour la conférence de Durban

Cette session introductive propose une analyse croisée des résultats de la conférence de Cancun par un négociateur français et un représentant d'ONG environnementale. Elle aborde également les enjeux des négociations internationales sur le climat pour l'année 2011 et au-delà.

Analyse d'un négociateur

par **Fabrice Cytermann**,
*Ministère de l'Écologie, du
Développement durable, des
Transports et du Logement (MEDDTL)*

Dans un premier temps, cette présentation évoquera brièvement les résultats de la conférence de Cancun. Dans un second temps, elle exposera les éléments de préparation de la conférence de Durban fin 2011 (COP 17), en détaillant les principaux enjeux et la stratégie de la France et des autres pays pour cette année et à plus long terme.

Cancun : un succès

J'ai étudié le document d'analyse des négociations de Cancun réalisé par Coordination SUD et le Réseau Action Climat-France, et je rejoins de nombreux points présentés dans ce rapport.

La conférence de Cancun est un succès, eu égard aux évolutions des négociations tout au long de l'année 2010. Ces négociations ont été relativement difficiles. En effet, elles ne parvenaient pas à évoquer clairement l'avenir de l'accord de Copenhague en 2009, qui n'avait pu être formellement reconnu dans le cadre de la Convention climat. De plus, progressivement, certains pays ayant directement participé à la négociation de cet accord semblaient s'en détourner. Lors de la conférence de Cancun, nous avons donc comme objectif d'ancrer l'accord de Copenhague dans le processus onusien, afin de créer une base solide pour poursuivre les négociations vers un système plus ambitieux. Les accords de Cancun reprennent l'accord de Copenhague tout en le rendant plus opérationnel et en fixant certaines bases pour poursuivre le travail.

Ce succès a été appuyé par le travail de facilitation et de préparation réalisé par la présidence mexicaine. Celle-ci a trouvé le bon équilibre entre une négociation ouverte et transparente, et des groupes de travail en comité restreint qui ont permis d'avancer des propositions. De plus, un travail a été effectué en amont de la conférence par l'organisation de différentes sessions de consultation.

« Les accords de Cancun renforcent le système multilatéral en établissant des mécanismes et des institutions. »

Ces accords de Cancun constituent une nouvelle base pour poursuivre nos réflexions en 2011. Les accords de Cancun renforcent le système multilatéral en établissant des mécanismes et des institutions. La mise en œuvre de ces Accords et de leurs mécanismes est désormais une priorité.

Les lignes principales du système international de MRV (« mesure, notification et vérification »)² ont été fixées à Cancun. Toutefois, ses lignes directrices doivent encore être élaborées en détail. Nous souhaitons que ces réflexions se tiennent dans les meilleurs délais. En effet, une revue des objectifs de réduction d'émissions au niveau mondial aura lieu entre 2013 et 2015.

En parallèle, le prochain rapport du Giec (Groupe inter-gouvernemental d'experts sur l'évolution du climat) sera finalisé en 2014. Dans ce contexte, il est essentiel que le système de MRV soit effectif au plus tôt : les pays développés et les pays en développement doivent fournir les informations nécessaires à temps pour effectuer la revue.

² Cf. glossaire en annexe 2.

Le renforcement des institutions s'est traduit également par la création à Cancun d'un cadre pour l'adaptation, qui repose notamment sur un comité, dont le fonctionnement doit lui aussi être élaboré en détail.

Enfin, à Cancun, l'instauration d'un « Fonds vert climat »³ a été décidée, incluant la mise en place d'un comité transitoire. Ce comité est chargé de préciser la gouvernance et les modalités opérationnelles de ce fonds.

Tous ces chantiers doivent désormais être mis en œuvre.

Des sujets clés non résolus

Cependant, à Cancun, la communauté internationale a accepté de laisser en suspens certaines thématiques potentiellement bloquantes pour avancer de manière opérationnelle et obtenir un accord. Nous sommes donc en présence d'une dynamique double, avec des sujets qui ont avancé d'une part, et des sujets non résolus d'autre part. Cette dynamique constituera un enjeu essentiel au cours des négociations de 2011.

La forme juridique du système multilatéral

Les accords de Cancun n'abordent pas la question de la forme juridique globale du système multilatéral et des suites à donner au protocole de Kyoto. Le résultat de Cancun est partiellement satisfaisant, car il renvoie ces thématiques à la conférence de Durban. Cet enjeu se lit également à plus long terme, pour définir un système renforcé et plus contraignant. Des échéances politiques, comme la conférence de Rio +20, la revue globale et le rapport du Giec sont des étapes majeures dans cette dynamique.

³ Cf. glossaire en annexe 2.

D'un point de vue juridique, la différenciation entre les pays en développement n'existe pas. D'ailleurs, elle est un peu taboue. Dans l'immédiat, la communauté internationale n'envisage pas de mettre en place une différenciation de nature juridique. Néanmoins, cette différenciation existe et se construit *de facto*, en dépit d'une non-reconnaissance formelle. En effet, certains pays ont soumis des objectifs d'atténuation d'envergure nationale. De ce fait, ils se différencient des autres pays. De plus, les pays émergents les plus importants ont constitué le groupe de négociation des « Basic »⁴, qui émet des déclarations notamment sur la possibilité d'un soutien financier Sud-Sud.

« D'un point de vue juridique, la différenciation entre les pays en développement n'existe pas. (...) Néanmoins, elle existe et se construit de facto. »

Relever le niveau d'ambition

Par ailleurs, le niveau d'ambition issu de la conférence de Cancun demeure insuffisant. Nous devons le relever, pour qu'il soit cohérent avec les impératifs scientifiques. Un processus est en cours pour atteindre cet objectif dans les négociations. Tout d'abord, des ateliers d'ici la conférence de Durban permettront de déterminer les actions concrètes réalisées et/ou envisagées dans chaque pays. Ensuite, la revue mondiale entre 2013 et 2015 représentera une étape essentielle dans cette perspective.

Les sources de financement

Enfin, les accords de Cancun n'abordent pas la question des sources de financement. Nous avons certes créé un

⁴ Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine.

nouveau fonds, mais nous n'avons pas déterminé les moyens de l'abonder ni, de manière plus générale, les moyens de concrétiser l'objectif de mobilisation de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. La Convention climat ne donne pas de mandat ni de processus clairs pour avancer sur ce sujet cette année. Le sujet devrait être débattu lors des prochaines intersessions de négociation, avant la conférence de Durban, comme l'ont demandé certains groupes de pays (notamment le groupe des pays africains, dit « Groupe Afrique »).

Fabrice Cytermann est chef du bureau Climat au sein de la Direction des affaires européennes et internationales du ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

Contactez Fabrice Cytermann :
Fabrice.Cytermann@developpement-durable.gouv.fr

Conclusion

Au-delà des discussions centrées sur la Convention climat, les autres enceintes multilatérales ont un vrai rôle à jouer, notamment le G20. En effet, le rapport de l'AGF (groupe *ad hoc* de haut niveau sur les financements pour le climat)⁵ permet d'étudier différentes pistes de financement innovantes comme la taxe sur les transactions financières, les mécanismes sur le transport aérien et maritime ou l'affectation des revenus des enchères de marché carbone.

⁵ L'AGF est un groupe international d'experts établi par le secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon à la suite de la conférence de Copenhague, afin d'explorer des sources potentielles de financements qui permettront de mobiliser les 100 milliards de dollars annuels promis par les pays développés d'ici 2020. L'AGF a publié avant la conférence de Cancun un rapport résumant ses conclusions. [Téléchargeable en anglais sur : http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf]

Analyse d'un représentant d'un collectif d'ONG environnementales

par **Sébastien Blavier**,
Réseau Action Climat-France
(RAC-France)

En tant qu'ONG, nous émettons certaines réserves sur les avancées de la conférence de Cancun. Certes, la conférence a permis de renforcer le multilatéralisme. Toutefois, nous estimons qu'elle marque un essoufflement des négociations qu'on observe depuis Copenhague.

À Copenhague, un accord mondial sur le climat permettant de limiter le réchauffement mondial à deux degrés Celsius d'ici la fin du siècle n'a pas pu être adopté car l'espace dévolu aux négociateurs était trop étriqué. De plus, la Convention climat est confrontée à ses propres limites : elle ne peut réguler des questions intimement liées au changement climatique, comme le libre échange ou la financiarisation de l'économie, et imposer de nouveaux modèles économiques.

Les insuffisances de Cancun et l'urgence des négociations de Durban fin 2011 se cristallisent sur trois éléments.

Les objectifs de réduction d'émissions

Un rapport du Pnue (Programme des Nations unies pour l'Environnement) présenté à Cancun démontre que l'écart entre la fourchette de réduction d'émissions indiquée par le Giec et les engagements politiques actuels est de l'ordre de 12 gigatonnes. Ce chiffre correspond à un réchauffement mondial de 3 à 5° C en fin de siècle, alors qu'un réchauffement de deux degrés engendrerait déjà des impacts dévastateurs.

À Cancun, nous avons donc ancré le faible niveau d'ambition de Copenhague. Nous entrons aujourd'hui dans un système « à la carte », dans lequel chaque pays fixe son propre objectif de réduction d'émissions. Pourtant, le RAC-F estime que l'unique fonctionnement probant pour limiter le changement climatique serait d'établir un objectif ultime au niveau mondial qui permette de réduire collectivement nos émissions en déclinant ce but à chaque échelle.

« À Cancun, nous avons ancré le faible niveau d'ambition de Copenhague. »

La revue globale réalisée entre 2013 et 2015, essentielle pour déterminer des leviers d'amélioration des objectifs de réduction d'émissions, nous semble trop tardive. Cette situation n'est pas acceptable pour le RAC-F. En effet, les émissions dégagées jusqu'en 2013 auront des impacts. Les coûts en termes de points de croissance, de bien-être ou d'emploi augmentent considérablement avec le temps. Les populations les plus vulnérables au Sud subissent d'ores et déjà des impacts néfastes du changement climatique. L'attente ne fait qu'augmenter les préjudices sur ces populations.

La conférence de Durban sera précédée d'ateliers, pendant lesquels les pays doivent reconnaître l'écart existant entre science et politique, le quantifier puis enclencher un processus de révision des engagements. On ne peut attendre que la revue globale soit achevée.

La forme juridique

À la conférence de Cancun, le sujet de la forme juridique du futur accord sur le climat a été délibérément écarté par la présidence mexicaine pour que les débats ne soient pas bloqués. Toutefois, il

demeure essentiel de déterminer quel cadre juridique englobe nos réflexions et nos actions.

Aujourd'hui, un problème fondamental se pose. Depuis de nombreuses années, nous nous interrogeons sur la façon de donner une suite au protocole de Kyoto. Il semble que les pays se désistent de cette question et sont de moins en moins enclins à adopter une seconde période d'engagement sous le Protocole. À Cancun, le Japon a exprimé de manière virulente son refus de signer une seconde période d'engagement tant que les États-Unis et les autres pays émetteurs, notamment les pays émergents, n'adhéreront pas au dispositif. La Russie et l'Australie ont fait des annonces similaires.

Pourtant, il est essentiel de préserver le protocole de Kyoto, car c'est le seul accord international sur le climat à ce jour qui soit juridiquement contraignant. Il a été ratifié par les organes législatifs des pays signataires, hormis les États-Unis et certains autres pays. Selon le RAC-F, le protocole de Kyoto doit être préservé à tout prix. En effet, si nous perdons le cadre juridique du protocole de Kyoto, de nombreuses années seront nécessaires pour recréer un nouveau système multilatéral contraignant. Cette question doit être une priorité des négociations en 2011, notamment à Durban.

Nous souhaitons que l'Union européenne, en dépit des réticences de certains de ses États membres (l'Italie, la Pologne et même l'Allemagne), se réengage. Elle a su être à la pointe en matière de politique climatique durant les quinze dernières années, même si certaines difficultés ont persisté sur des points précis. Au niveau international, si l'Union européenne ne fédère pas une majorité de pays, nous ne pourrions pas préserver le droit international instauré par le protocole de Kyoto.

Garder l'objectif d'un accord unique

Au-delà du protocole de Kyoto, la question de l'obtention d'un accord mondial accueillant l'engagement de tous les pays se pose. Tout en préservant les acquis de Kyoto, nous ne devons pas abandonner l'idée d'un accord unique juridiquement contraignant.

« Nous devons préserver le cadre juridique du protocole de Kyoto. »

Les sources de financements

Lors de la conférence de Cancun, les pays ont créé officiellement, au sein du cadre onusien, le « Fonds vert climat » déjà cité dans l'accord de Copenhague.

Néanmoins, nous avons créé ce cadre sans le relier aux sources de financement qui permettront de l'alimenter, comme l'indiquait M. Cytermann. Les accords de Cancun stipulent la mise en place d'un comité transitoire chargé de dessiner en détail les caractéristiques du Fonds. Or, des problématiques initiales pour mettre en œuvre ce travail sont déjà relevées. Les délais ne seront certainement pas respectés. Pour le RAC-F, ceci est une autre source d'inquiétude.

Précisément, sur ce point des financements, la France a un rôle à jouer. Le président de la République semble vouloir faire progresser, dans le cadre du G20 français, les débats sur les mécanismes de financements innovants. En effet, les discussions sur les financements ne relèvent pas seulement de la compétence de la Convention climat, mais bien plus d'autres enceintes multilatérales, notamment le G20. Outre la taxe sur les transactions financières, les mécanismes de taxation de transport de

soute (maritime et aérien) sont des pistes à explorer. Comparativement, ce dernier mécanisme serait plus susceptible d'être accepté sur le court terme.

« *Nous devons adopter un nouveau paradigme de développement, au Sud comme au Nord.* »

De plus, nous possédons les moyens de le mettre en œuvre plus aisément et plus rapidement qu'une taxe sur les transactions financières. Nous attendons un signal du G20, mais également de l'Organisation maritime internationale (OMI) qui réfléchit actuellement sur ce sujet. La connexion entre la Convention climat, les institutions telles que le G20 et les organismes techniques est essentielle.

Conclusion

Le RAC-F estime que la Convention climat doit s'insérer dans une dynamique élargie permettant plus de transversalité sur certains sujets qui la dépassent. À ce titre, la conférence de Rio +20, en juin 2012, est extrêmement importante. Au-delà de la question du changement climatique, celle du développement économique y sera aussi abordée. Or, nous devons adopter un nouveau paradigme de développement, au Sud comme au Nord : un développement sobre en carbone et résilient aux impacts du changement climatique. Dans cette redéfinition, la Convention climat et la conférence de Durban doivent poser des jalons essentiels, notamment sur les questions de forme juridique, de financements et d'efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les négociations climat restent un moteur sur de nombreux sujets et représentent un puits de science pour les autres forums. Nous attendons donc d'importants résultats à la conférence de Durban fin 2011.

Finalement, l'Union européenne et la France en particulier doivent engager des efforts significatifs en matière de réductions d'émissions. Une révision de leurs objectifs de réduction d'émissions serait un signal fort envoyé à la communauté internationale, si elle faisait passer de l'objectif actuel de -20 % d'ici 2020 (par rapport à 1990) à un objectif de -30 %. Ce faisant, elle redynamiserait les négociations.

Sébastien Blavier est responsable du Pôle international au sein du Réseau action climat - France (RAC-F). Il a contribué à la rédaction de plusieurs publications, dont :

- Blavier, S. et Meike, F., *Objectif climat - 30 % : le choix gagnant pour la France*, Réseau action climat - France, avril 2011.
- Blavier S., Chéron M., Gautier C. (coord.), Giraud A., Mazounie A., *Climat : les négociations en mal d'ambition. Retours sur la conférence de Cancun sur le changement climatique*, 29 novembre - 10 décembre 2010, collection « Études et analyses », Coordination SUD, mars 2011.
- Ba L., Blavier S., Dossou K., Faraco B., Issa A., Mazounie A. (coord.), Saddik M., Sarr S., Seck E. (coord), Thomas J.-P., *Climat et développement : entre stratégies locales et gouvernance internationale*, Réseau action climat - France, Enda Tiers Monde, octobre 2010.
- Blavier S. (coord.), Brida A.B., Créach M., Faracco B., Issa A., Nanasta D., Na Abou MM., *Négociations internationales sur le climat. Les étapes clés d'un accord équitable*, Réseau action climat - France, Enda Tiers Monde, UICN, 2009.

Contactez Sébastien Blavier :
sebastien@rac-f.org

Commentaires, débats et points de vue

Renaud Bettin, Geres

Le protocole de Kyoto n'est-il pas décrédibilisé ? En effet, il ne prend pas en compte les facteurs extérieurs, tels que les crises économiques. De plus, certains pays n'ont pas tenu leurs engagements. C'est le cas, par exemple, du Canada qui a augmenté ses émissions de 26 %. Or, ces pays ne sont pas véritablement soumis à des sanctions juridiques. Certains acteurs estiment en outre que la signature d'une deuxième période d'engagement sous le protocole de Kyoto n'est pas sérieuse, compte tenu des fraudes avérées sur le marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre et l'irrespect des objectifs. Enfin, les projets dans le cadre du mécanisme de développement propre (MDP) se sont orientés vers les pays émergents pour l'essentiel, et très peu vers l'Afrique.

Fabrice Cytermann, MEDDTL

Le protocole de Kyoto a essuyé de nombreuses critiques. En particulier, la situation du Canada que vous pointez du doigt pose problème. En effet, les mécanismes de sanction sous le protocole de Kyoto portent sur la période d'engagement suivante. La procédure dite « de non-respect » (adoptée lors de la conférence de Montréal de décembre 2005) prévoit notamment l'alourdissement de 30 % des engagements de réduction d'émissions pour la période d'engagement suivante en cas de dépassement des quotas lors de la période précédente. Compte tenu des difficultés actuelles associées à l'adoption d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole, la crédibilité de la menace de sanction pose problème. De nombreux pays sont conscients des lacunes du protocole de Kyoto. Une amélioration de ses règles, notamment des mécanismes de sanction, est indispensable.

Sébastien Blavier, RAC-F

Personne n'a jamais affirmé que le Protocole ne comportait aucune lacune. D'une part, son niveau d'ambition est en-deçà des scénarii de trajectoire d'émissions fournis par le Giec. D'autre part, en l'état actuel, il présente des faiblesses, notamment en ce qui concerne le MDP et la réalité de mécanismes de sanctions, comme l'expliquait M. Cytermann. Je constate avec regret que l'application de sanctions en l'absence d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole ne fait pas l'objet de discussions au sein des négociations sur le climat. C'est une question qui est très sensible du point de vue politique et diplomatique, mais elle mérite d'entrer dans les discussions internationales.

Jean-Charles Hourcade, Cired

M. Blavier, il est nécessaire d'être plus vigilant lorsqu'on évoque ce fameux écart entre les impératifs de la science et ceux de la réalité. Le langage a un rôle primordial dans la communication des informations. Il faut utiliser des données scientifiques. Je m'exprime au nom des scientifiques qui font face depuis deux ans à de vives critiques de la part des climato-sceptiques. Nous avons vécu une période de tentative de décrédibilisation des scientifiques du Giec.

Le Giec ne fait aucune préconisation. La science donne des faits. Aujourd'hui, le scénario des 2° C d'augmentation de la température moyenne du globe est devenu un enjeu diplomatique de taille. Or, jamais le Giec n'a posé la nécessité de ne pas dépasser ces 2° C supplémentaires : la science n'a pas exploré les conséquences d'une hausse de la température supérieure à 2° C, créant une *terra incognita*.

Toutefois, en observant minutieusement les études, on sait aujourd'hui qu'il est impossible de ne pas dépasser ces 2° C supplémentaires, à moins de diminuer les émissions au niveau mondial dès 2015.

Sébastien Blavier, RAC-F

M. Hourcade, j'ai conscience d'utiliser la reprise politique et « onusienne » des faits communiqués par le Giec. La notion des 2° C supplémentaires est inscrite dans l'accord de Copenhague et dans celui de Cancun. Il est délicat de traduire la science en langage diplomatique, tout particulièrement dans une discipline aussi prospective que celle de la science du climat.

Marie Jaudet, MEDDTL

Le concept de différenciation des pays en développement a été qualifié comme un sujet tabou. Or, l'Union européenne avait commencé à mettre en avant ce concept, bien avant la conférence de Copenhague. À Cancun, avez-vous ressenti un début de différenciation entre pays en développement ? Cette notion est-elle perceptible ? Les pays en développement sont-ils conscients de la différenciation ? Dans l'affirmative, nous possédons un élément pour expliquer pourquoi un accord a été rédigé à Cancun et non à Copenhague.

Fabrice Cytermann, MEDDTL

Effectivement, à Cancun, nous avons constaté que les pays en développement sont conscients de la réalité de cette différenciation, en dépit du fait qu'ils sont peu enclins à la reconnaître formellement durant les négociations. Cependant, cette différenciation se produit *de facto*. À Cancun, certains pays en développement ont affirmé leur souhait de jouer un rôle spécifique pour favoriser l'avancée des négociations, en particulier l'Inde. Le ministre indien de l'Environnement, J. Ramesh, a fait des propositions sur le système de MRV, en proposant une différenciation explicite entre pays en développement. Selon cette proposition, les pays en développement les plus émetteurs, c'est-à-dire les pays émergents, doivent fournir des informations plus fréquemment que d'autres pays en développement. M. Ramesh s'est appuyé sur des méthodes utilisées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour démontrer la faisabilité de fréquences différentes. Cette déclaration est la première dans laquelle l'idée de différenciation est amenée par un pays en développement.

Toutefois, j'estime illusoire d'envisager la mise en place d'une différenciation juridique à court terme ou l'ouverture d'un débat sur le devenir des annexes de la Convention climat qui séparent actuellement les pays dits « de l'Annexe I » (c'est-à-dire développés), et les pays « non-Annexe I ». En revanche, la différenciation *de facto*, dans les actions et les retours d'expériences des pays émergents, semble plausible.

Sébastien Blavier, RAC-France

Sur la question de la différenciation, je n'affirmerai pas avec certitude qu'une esquisse de différenciation assumée à Cancun ait permis d'obtenir un accord. D'autres éléments de contexte doivent être pris en compte. Néanmoins, nous observons que les pays émergents ou d'autres pays tels que le Costa Rica, qui ne font partie ni des pays les moins avancés (PMA) ni des pays émergents, commencent à agir seuls et à assumer de se détacher d'un bloc unique (le groupe de négociation G77+Chine). Ils estiment que ce bloc ne fera pas nécessairement leur force diplomatique *ad vitam eternam*. De même, la force diplomatique de l'Inde réside justement dans sa capacité à négocier en dehors du G77 en tant que bloc unique des pays en développement. Je pense qu'aujourd'hui, la reconnaissance formelle de la différenciation n'est pas primordiale pour permettre des avancées. D'ailleurs, les pays émergents agissent de plus en plus seuls, sans se considérer eux-mêmes comme des pays en développement. En particulier, la Chine a fait changer sa définition auprès des Nations unies. Elle est à présent un « pays industrialisé en transition » et non un pays en développement. Néanmoins, les groupes de négociation au sein des Nations unies et de la Convention climat n'ont pas évolué.

Blandine Barreau, Conseil d'analyse stratégique (CAS)

Comment analysez-vous l'attachement de l'Europe au protocole de Kyoto ? En effet, nous nous engageons vers une forme de gouvernance distincte, construite depuis la base, avec des pays qui prennent leur propre position. S'agit-il d'un motif géopolitique, d'une stratégie ou de la volonté de voir perdurer certains instruments politiques ?

Fabrice Cytermann, MEDDTL

J'estime que l'Union européenne est attachée à la mise en œuvre d'un instrument unique, juridiquement contraignant. C'est une position qu'elle a défendue avant la conférence de Copenhague. La situation actuelle nous montre qu'un accord unique n'est pas envisageable à court terme. Toutefois, l'objectif peut demeurer présent à moyen ou à plus long terme. Sans ce cadre juridique constitué par un accord unique à court terme, plusieurs questions se posent :

- L'Union européenne a-t-elle intérêt à renoncer au protocole de Kyoto ? Les mécanismes et règles du protocole de Kyoto peuvent-ils perdurer sans signature d'une deuxième période d'engagement ?
- Au contraire, le maintien de cet instrument juridique est-il nécessaire ?

À Cancun, l'Union européenne a considéré qu'au vu de la situation actuelle, elle ferait preuve d'ouverture sur la reconduction du Protocole de Kyoto. En 2011, nous devons poursuivre ce message d'ouverture pour trouver une solution acceptable sur le devenir du protocole de Kyoto.

M. Blavier a regretté que nous attendions l'année 2013 pour effectuer une revue mondiale des réductions d'émissions. Je ne pense pas que nous soyons dans une attitude aussi attentiste. La revue doit se préparer. Le système que nous sommes en train de renforcer nous offrira des éléments nouveaux. Par exemple, le dernier inventaire complet du territoire chinois dont dispose la Convention climat date de 1994. Si nous mettons en place le système de MRV dans les meilleurs délais, nous pourrions obtenir un état des lieux à jour

des émissions mais aussi des actions envisagées par chaque pays. Nous pourrions ainsi dégager une vision plus complète. Les discussions qui se tiendront au sein des ateliers techniques, voire dans d'autres enceintes, auront un rôle essentiel car elles démontreront que les trajectoires proposées par les États sont crédibles et que, certainement, des axes d'amélioration complémentaires sont envisageables. Dans ce sens, en perspective de la revue, une conscience collective se créera : il est possible de faire plus. Dans de nombreux pays, y compris au niveau européen par l'élaboration de la feuille de route de la Commission, des interrogations sur les actions et les outils à mettre en place ainsi que sur les trajectoires à fixer se posent. En démontrant que l'action collective est crédible, nous pourrions aller vers un renforcement du niveau d'ambition.

Sébastien Blavier, RAC-France

L'Union européenne a construit sa réglementation et son cadre juridique sur ces futurs accords au niveau global. Elle s'est dotée d'un certain nombre d'outils : paquet Énergie climat, marché d'échange de quotas fonctionnant d'après les dispositions pertinentes du protocole de Kyoto et avec les mécanismes de flexibilité du Protocole, dont le MDP. Ainsi, renoncer au protocole de Kyoto remettrait en cause le cadre de référence et le paradigme que l'Union européenne a développé. Par ailleurs, ce système d'approche par le haut nous permettrait de respecter un objectif global dont nous avons besoin pour agir sur l'évolution de nos émissions.

DEUXIÈME SESSION

Entre actions volontaires et engagements internationaux en matière de réduction des émissions : quel niveau d'effort des pays en développement ?

Les pays en développement, notamment émergents, devront prendre à terme des engagements internationaux de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre et participer à l'effort mondial de réduction des émissions. Quel rôle les pays en développement jouent-ils dans les négociations internationales sur le climat ? Sous quelles conditions les pays émergents pourraient-ils prendre des engagements internationaux, notamment contraignants ? On constate aujourd'hui que des actions et des politiques publiques sont déjà mises en place dans certains pays émergents pour atténuer le changement climatique. De telles actions unilatérales, s'intégrant dans une approche ascendante, peuvent-elles suffire pour lutter efficacement et équitablement contre le changement climatique à l'échelle mondiale ?

Rediriger les investissements internationaux pour financer la réduction des émissions dans les pays en développement

Par Jean-Charles Hourcade,
Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired)

Dans les négociations internationales, la nécessité d'engagements juridiquement contraignants de la part des pays développés, mais aussi des pays émergents dans le futur, est évoquée. À mon sens, les discussions sur les engagements contraignants ne relèvent que de la rhétorique et d'une stratégie de négociation.

L'Union européenne annonce un engagement de réduction de ses émissions de 20 %, qui pourrait passer à 30 % en présence d'un accord mondial regroupant les principaux émetteurs. La Chine, quant à elle, annonce une réduction de son intensité énergétique, c'est-à-dire de ses émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB de l'ordre de 40 à 45 % à l'horizon 2020 par rapport aux niveaux de 2005. Bien entendu, les conditions réelles ne sont pas identiques dans ces deux cas.

La nécessité d'un changement de paradigme de développement

Au-delà de ces discussions sur les engagements chiffrés, j'attire votre attention sur un élément crucial énoncé dans l'accord de Cancun : la nécessité d'un « *changement de paradigme* ». À Cancun, la nécessité d'une déviation de nos trajectoires de développement a été mise en exergue. Nous ne réglerons pas la

problématique climatique en observant uniquement les éléments liés au climat, mais bien à partir des problématiques de développement.

Dans ce cadre, je pense que nous ne pouvons pas raisonner uniquement sur la quantification des réductions d'émissions de gaz à effet de serre. À mon avis, nous devons rediriger et changer la nature des investissements dans nombre de secteurs. Dans ce contexte, les pays développés doivent aider les pays en développement, notamment émergents, à effectuer cette transformation.

« Un élément crucial a été énoncé dans l'accord de Cancun : la nécessité d'un changement de paradigme. »

La redirection des investissements pour changer de paradigme

Nombreux sont ceux qui véhiculent des idées discutables, telles que par exemple l'idée qu'une réorientation des investissements vers des activités sobres en carbone et résilientes au changement climatique les rendrait beaucoup plus onéreux. En réalité, les fonds nécessaires à des investissements en faveur du climat ne seraient que de 5 à 10 % plus élevés que les investissements actuels.

« Nous devons rediriger et changer la nature des investissements. »

De plus, il y a trop d'épargne dans le monde : il serait donc possible de financer ces investissements sobres en carbone. Prenons l'exemple d'un investissement immobilier à Paris. Ce type d'investissement vient nourrir la spéculation immobilière. Elle-même pousse les prix de l'immobilier à la hausse dans la

capitale et, par conséquent, favorise l'étalement urbain vers la périphérie. Or, l'étalement urbain est peu compatible avec des modes de vie sobres en carbone. C'est donc ce type d'investissement qu'il faudrait réorienter en faveur du climat.

Cependant, il est difficile de provoquer ces changements dans nos économies, compte tenu d'un phénomène de « paralysie » des économies démontrée par de nombreux auteurs.

Notre réflexion en est actuellement à ses prémices, mais elle me semble applicable. En liant la question du climat à des réformes progressives des systèmes financiers internationaux dans les vingt prochaines années, l'on pourrait faire diminuer progressivement les risques liés à l'investissement⁶ dans les secteurs du transport, du bâtiment et de l'énergie des pays en développement. Dans ce contexte, on peut penser que le marché du carbone, qui vise à rendre ce type d'investissements moins risqué et plus attractif (via le MDP), jouera un rôle marginal.

« À terme, nous devons être capables de lier réformes des marchés financiers internationaux et climat. »

J'approuve la mise en place d'une taxe sur les carburants de soutes, telle que proposée par certaines ONG et présentée dans le rapport de l'AGF⁷. Toutefois, elle ne me semble être qu'une mesure provi-

⁶ L'analyse du risque d'investissement a fortement évolué, elle est devenue une composante essentielle des décisions stratégiques des entreprises en matière d'investissement direct à l'étranger, d'exportation, de fusions-acquisitions et de partenariat des entreprises. Dans les pays en développement, elle concerne tout particulièrement le risque pays, qui regroupe des risques politiques, économiques et financiers.

⁷ AGF : cf. note n°5 p. 13.

soire. À terme, nous devons être capables de lier réformes des marchés financiers internationaux et climat.

Conclusion

Pour conclure, je pense que les événements de ce printemps 2011 au Japon en rapport avec l'énergie nucléaire vont modifier les termes de la négociation sur les questions d'énergie et de climat.

Jean-Charles Hourcade est directeur du Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired), directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Jean-Charles Hourcade a contribué à de nombreux rapports et études, dont voici une sélection récente :

- Rozenberg J., Hallegatte S., Vogt-Schilb A., Sassi O., Guivarch C., Waisman H., Hourcade J.-C., "Climate policies as a hedge against the uncertainty", *Climate Change Journal*, 2010.
- Combet E., Ghersi F., Hourcade J.-C., Thubin C., « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité », soumis à la *Revue française d'économie*, juin 2010.
- Hourcade J.-C., « Dénouer le nœud gordien climat-développement ? », *Changement climatique et développement durable*, Constructif n°23, juillet 2009.
- Ouvrage collectif, *L'Europe bénéficiera de la protection du climat si elle agit maintenant*, Rapport de synthèse, Recipe Project : The Economics of Decarbonization, 2009.
- Hourcade J.-C., Ambrosi P., Dumas P., "Beyond the Stern Review : Lessons from a risky venture at the limits of the cost-benefit analysis", *Ecological Economics*, Volume 68, Issue 10, 15 August 2009, pages 2479-2484.

Contactez Jean-Charles Hourcade :
hourcade@centre-cired.fr

Quel niveau de participation des pays en développement à l'effort mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre ?

par Marion Jeulin,
Caisse des Dépôts et Consignations
Climat Recherche (CDC Climat
recherche)⁸

Cette présentation tirera un bilan de la contribution des pays en développement à l'atténuation des émissions mondiales. Elle évoquera le déplacement récent du centre de gravité des négociations en faveur des pays émergents. Finalement, elle exposera quelques initiatives en projet dans les pays émergents pour atténuer leurs émissions.

Bilan de la contribution des pays en développement

Les pays en développement participent déjà, certes indirectement, à l'effort de réduction des émissions des pays industrialisés dans le cadre du protocole de Kyoto. Ils le font par le biais du mécanisme de développement propre (MDP). Ce mécanisme permet à un investisseur d'un pays industrialisé de financer des

projets de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement et d'obtenir en échange des crédits « carbone ». Il pourra utiliser ces crédits soit pour entrer en conformité avec ses obligations découlant du protocole de Kyoto, soit pour les revendre sur le marché international du carbone.

Des études menées par la Banque mondiale ont permis de dégager un bilan de ce mécanisme. D'après ces études, il permettra de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre de près de 2 milliards de tonnes d'équivalent CO₂ d'ici la fin de la période d'engagement du protocole de Kyoto en 2012. Il a permis également de réaliser un investissement global de l'ordre de 100 milliards de dollars dans les pays en développement, dont un cinquième correspond à un investissement carbone à proprement parler, à savoir le financement du surcoût d'une technologie faiblement émettrice par rapport à une technologie conventionnelle.

« Les pays en développement participent indirectement à l'effort de réduction des émissions des pays développés. »

Par ailleurs, les limites du MDP ont été mises en lumière. Nous devons les résorber. Par exemple, certains secteurs tels que l'agriculture et la forêt ont été oubliés, en raison notamment d'une demande insuffisante liée à la complexité des procédures de délivrance des crédits carbone pour ces deux secteurs. De plus, de nombreux pays ont peu bénéficié du dispositif, voire pas du tout, au premier rang desquels les pays les moins avancés (PMA). Par ailleurs, le MDP ne permettra pas, en l'état actuel, de libérer les financements nécessaires inscrits dans les Accords de Cancun, soit 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. En effet, si le

⁸La filiale CDC Climat a été créée en février 2010. Elle regroupe les activités de la Caisse des Dépôts et Consignations liées à la recherche sur l'économie du changement climatique ainsi qu'à l'investissement et à la gestion en actifs carbone. CDC Climat a notamment confié à sa filiale CDC Climat Asset Management la gestion de 60 millions d'euros à investir d'ici fin 2011 dans des projets de réduction d'émissions dans les pays en développement (Méditerranée et Afrique subsaharienne) et en Europe. L'objectif est d'éviter l'émission d'au moins 7 millions de tonnes de CO₂.

MDP a permis de débloquer 100 milliards de dollars d'investissements, il l'a fait en une décennie.

Nous devons donc élever l'ambition du MDP en termes de réduction d'émissions mais également en termes de financements à destination des pays en développement. Pour cela, il faudra mieux intégrer les PMA. À Cancun, certaines décisions de principe sur ces questions ont été mises en place, notamment l'instauration d'un programme de prêts au bénéfice des pays en développement abritant moins de 10 projets MDP au 31 décembre 2010. Les programmes de travail de 2011 devront s'atteler à opérationnaliser ce dispositif.

Un début de déplacement du centre de gravité ?

Les conférences de Copenhague puis de Cancun ont amorcé un changement du centre de gravité dans les négociations climatiques internationales. Dans les faits, les accords ont été obtenus grâce à la mobilisation et à la diplomatie des grands pays émergents, tels que la Chine, l'Inde et le Brésil. Au total, 14 pays émergents ont déposé des engagements aux Nations unies sur le montant de leurs émissions. Ces 14 pays émergents représentaient 33 % des émissions de 2005 hors déforestation.

« Les conférences de Cancun et de Copenhague ont amorcé un changement du centre de gravité dans les négociations. »

Au lendemain de Cancun, nous observons donc des engagements déposés auprès de la Convention climat couvrant 80 % des émissions de 2005, contre à peine plus de 25 % pour le protocole de Kyoto suite au retrait américain.

Cependant, les engagements déposés par les pays émergents sont des engagements relatifs et non absolus. Ils font référence à une réduction de leurs émissions par rapport à un scénario tendanciel de leurs émissions à l'horizon 2020 (c'est le cas du Brésil) ou à une réduction de l'intensité carbone de leur PIB (comme pour la Chine et l'Inde). Nous sommes passés d'une logique descendante sur le modèle du protocole de Kyoto à un système « à la carte » ou ascendant dans lequel chaque pays fixe ses propres objectifs. Cette situation aboutit à un système d'engagements à géométrie variable et difficilement comparables, notamment en termes de modalités de traitement des émissions selon le secteur concerné.

« Le système ascendant aboutit à des engagements à géométrie variable et difficilement comparables. »

Ce système difficilement interprétable est entaché par l'incertitude des modalités de calcul des émissions et de description des actions de réduction. Plus particulièrement, dans le cas des pays émergents, il s'agit d'interpréter leurs actions de réduction d'émissions en faisant des hypothèses sur les trajectoires économiques des pays et sur l'évolution des émissions rapportée à leur croissance économique. Ce sont des éléments complexes et souvent opaques.

L'importance de systèmes de mesure, de notification et de contrôle

Au-delà de ces systèmes d'engagements, un accord climatique international ne sera crédible que s'il repose sur des systèmes de mesure, de notification et de contrôle (MRV) cohérents et partagés par l'ensemble des pays engagés.

Copenhague et Cancun ont permis certaines avancées dans ce domaine pouvant être assimilées à une « préparation de terrain » pour un accord futur, en exigeant des pays en développement qu'ils fournissent une meilleure information sur le niveau de leurs émissions et sur les actions envisagées.

Bien entendu, ces règles d'enregistrement et de contrôle doivent être définies sous l'égide de la Convention climat, qui devra renforcer sa capacité à édicter des règles de comptabilisation des émissions et à limiter le marchandage entre pays, inévitable lors des négociations internationales.

Des initiatives nationales

En parallèle des discussions onusiennes, il est à noter qu'aujourd'hui de nombreux pays émergents réfléchissent et/ou mettent en place des outils visant à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces initiatives pourraient être intégrées dans un système d'engagements futurs de réduction des émissions de ces pays.

Les deux grands thèmes de réflexion dans les pays émergents sont la réduction de l'intensité carbone de leur économie et la définition d'un levier principal de réduction de la consommation énergétique de leurs secteurs émetteurs. Deux axes de développement se distinguent : d'une part, le potentiel des dispositifs de marché de permis d'émissions de CO₂ (quotas d'émissions ou crédits carbone) et d'échange de commodités environnementales (certificats d'économies d'énergie ou certificats d'énergie renouvelable) ; d'autre part, la possibilité de nouer des accords bilatéraux avec les pays développés.

Il existe plusieurs illustrations de ces initiatives de dispositifs de marché, à différents stades de développement. Par

exemple, l'Inde s'apprête à lancer deux dispositifs, l'un lié aux certificats d'économies d'énergie et l'autre, lié aux certificats d'énergies renouvelables en mai et avril 2011. La Corée du Sud, quant à elle, met en place un système de plafonnement et de contrôle de ses émissions, phase préliminaire à un marché d'échange de quotas. Taïwan cherche à mettre en œuvre un système national de compensation des émissions dans des projets de réduction domestiques. La Chine étudie des mécanismes d'échange de crédits carbone forestiers. De plus, dans le plan quinquennal (2011-2015) que la Chine a annoncé officiellement, un projet d'échange de certificats d'économies d'énergie est évoqué. Des pays d'Amérique latine (Mexique, Colombie, Chili) étudient quant à eux, sur la base de financements internationaux, les options de structuration de leurs politiques climatiques, dont des dispositifs de marché et la mise en place de processus de contrôle associés.

« Les pays émergents réfléchissent et/ou mettent en place des outils visant à limiter leurs émissions. »

Enfin, en termes d'exemple de mécanisme d'accord bilatéral, le Japon a dialogué avec des gouvernements de pays en développement d'Amérique latine et d'Asie pour mettre en place des mécanismes de projets de réduction des émissions dans ces pays, et pouvoir ainsi récupérer des crédits carbone à l'horizon 2020. Le premier appel à projets a d'ores et déjà abouti à la sélection de 30 projets. Un second appel à projets a été lancé, en considérant l'extension du périmètre du mécanisme au continent africain.

Marion Jeulin est économiste, chargée de recherche sur les marchés internationaux du carbone au sein de la filiale Climat de la Caisse des dépôts et consignations (CDC Climat). Elle a contribué à plusieurs publications, dont :

- Delbosc A., Jeulin M., Que retenir de Cancún ?, Point Climat n°3, CDC Climat Recherche, janvier 2011.
- Jeulin M., Chiffres clés - Accord de Copenhague : des enjeux de financements et de transferts technologiques, Climatsphère n°20, CDC Climat Recherche, 4e trimestre 2010.

Contactez Marion Jeulin :

marion.jeulin@cdclimat.com

Les enjeux d'un développement sobre en carbone et en énergie dans les PMA : exemple d'un programme de micro-hydroélectricité à Madagascar

**par Jacques Monvois,
Gret**

Le programme RHYVIERE (Réseaux hydroélectriques villageois : énergie et respect de l'environnement) a été mis en œuvre à Madagascar, figurant parmi les PMA. Les difficultés de ce pays sont connues. Aujourd'hui, le programme, financé dans le cadre de la Facilité énergie de l'Union européenne, est établi sur l'ensemble du territoire.

Tout d'abord, j'évoquerai nos questionnements dans la mise en œuvre de ce programme, puis les réponses que nous y apportons. J'insisterai sur le rôle des bailleurs (ici l'Union européenne) et tenterai d'expliquer les problématiques rencontrées pour la mise en place du programme.

Le programme comporte trois volets majeurs :

- la réalisation et la mise en délégation de service, au niveau d'opérateurs privés locaux, de petits réseaux électriques (entre 50 et 400 kW de puissance installée) ;
- le transfert de la technologie des microturbines à Madagascar ;
- la mise en place d'un observatoire de l'électrification rurale qui est un outil très important dans la mise en place d'un programme d'électrification au niveau national. En effet, dans de

nombreux pays en développement, si nous voulons réaliser un projet concret sur le terrain, nous ne possédons pas de données fiables et concrètes concernant le potentiel à équiper ou les habitudes de consommation par exemple.

Des activités spécifiques ont également été développées : atlas hydroélectrique, mesures de débit, et une étude sur le potentiel de financement du programme par la finance carbone.

Les enjeux d'un accès à l'énergie micro-hydroélectrique

Pourquoi avoir choisi la micro-hydroélectricité à Madagascar ? L'électrification rurale sur le territoire malgache est faible : 16 % en 2005. L'accès à l'électricité en zone rurale, plus particulièrement, est extrêmement faible. Toutefois, un potentiel énorme réside dans l'exploitation des chutes d'eau à Madagascar : on parle de 8 GW.

Aujourd'hui, ce sont essentiellement de grands barrages, exploités par la société nationale Jirama, qui utilisent ce potentiel. Outre cette source d'énergie, les réseaux électriques sont aussi alimentés par des groupes électrogènes dans certaines zones. Cependant, les pénuries de carburant sont fréquentes : pendant la période des cyclones et des pluies, les routes peuvent être coupées, ce qui limite l'approvisionnement. Sans compter que l'augmentation du coût de l'énergie fossile a été très importante. Le choix de la micro-hydroélectricité permet donc d'assurer un tarif de l'énergie relativement bas tout en maîtrisant les prix. Par exemple, en comparant un site équipé avec un groupe électrogène et un site alimenté par micro-hydroélectricité, le ratio concernant le prix de revient de l'électricité peut aller de deux à quatre.

*Tableau 1 : RHYVIERE
Hydroélectriques villageois : énergie et respect de l'environnement*

RHYVIERE	Réseaux	
Objectif spécifique	Développer la filière micro-hydroélectricité pour l'électrification rurale	
Zones d'intervention	Atsinanana Vakinankaratra	Haute Masiatra VatovavyFitovinany
Agenda	2008-2011	
Budget	2 310 710 €	
Bailleurs	UE ADER	Energy Assistance Délégués
Partenaires	Gret ADER	Energy Assistance ONG Saint Gabriel

Enfin, l'hydroélectricité permet de réaliser du développement économique local en mettant à disposition une énergie économique et en quantité suffisante pour faire fonctionner des décortiqueurs, postes à souder, télévisions, etc. Par ailleurs, le niveau de technicité de la petite hydroélectricité est maîtrisable par les entreprises malgaches

Le financement de projet d'accès à l'énergie

Le programme RHYVIERE est un programme pilote à échelle significative d'un budget de 2,5 millions d'euros. Dans un premier temps, le Gret a donné la priorité à des actions permettant d'obtenir des résultats rapides pour identifier le potentiel hydroélectrique de certains sites et de réaliser des investissements à coûts restreints. Notamment, un travail sur les normes et les spécifications techniques permet parfois de diminuer par deux les coûts d'investissement. En concertation avec les autorités locales, nous avons ainsi défini des mécanismes et la boîte à outils, pour mettre en œuvre le programme. Pendant cette première phase, le Gret n'a pas cherché à mobiliser des fonds externes auprès d'autres bailleurs ou auprès des entreprises locales.

L'incertitude sur les fonds existants

À Madagascar, comme dans d'autres pays en développement, on annonce régulièrement de nouvelles attributions financières à l'électrification rurale. Cependant, il arrive souvent qu'elles ne soient pas débloquées sur le terrain. De plus, les montants annuels mobilisés à travers le budget de l'État malgache sont très variables, voire aléatoires. Ils subissent fortement l'impact des crises politiques récurrentes et les élections en cours.

La mise en œuvre de canaux financiers locaux

Le Gret considère que la fourniture d'un service public tel que l'électricité est un moyen de faire du développement local et économique, ainsi que de renforcer les capacités et le potentiel d'intervention des autorités communales et des autres acteurs impliqués.

Au-delà des huit installations du programme RHYVIERE, nous recherchons également à atteindre une masse critique afin de stabiliser, voire de diminuer les coûts d'investissement engendrant mécaniquement une répercussion sur le prix de revient de l'électricité et donc sur l'accessibilité de ce service au maximum de personnes.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la nécessité de créer un canal financier local. Nous avons ainsi débattu des modalités d'alimentation d'un fonds d'électrification rurale utilisant l'énergie micro-hydroélectrique. Nous nous sommes intéressés à la finance carbone, aux paiements pour services environnementaux et aux taxes sur la vente de l'énergie (fiscalité communale). Dans cette optique, nous avons notamment travaillé avec le cabinet ENEA Consulting.

« *Nous nous sommes intéressés à la finance carbone, aux paiements pour services environnementaux et aux taxes sur la vente de l'énergie (fiscalité communale).* »

Le projet RHYVIERE a été dimensionné en 2006. Concernant la finance carbone, nous avons constaté, pour faire simple, que le MDP « classique » ou certains « standards » du marché carbone volontaire étaient hors de portée pour les petits projets tels que ceux composant RHYVIERE. Nous avons alors envisagé une certification de type « MDP programmatique », encore peu développée à cette période. Le MDP programmatique permet d'agrèger des projets au cours de la durée de la licence. Il n'est véritablement mis en œuvre que depuis un ou deux ans et demeure très complexe à appliquer. Lors de l'élaboration de notre projet, six projets d'hydroélectricité, menés notamment par des structures comme EDF, se mettaient en place dans la région. En faisant la somme des potentialités de ces projets, nous aurions pu atteindre une masse critique pour enclencher une dynamique MDP programmatique.

Les problèmes rencontrés dans l'accès à la finance carbone

Cependant, nous avons été confrontés à quatre problématiques majeures :

- Quel scénario de référence (*baseline*) devons-nous utiliser pour définir l'additionnalité des tonnes de carbone évitées par le programme RHYVIERE ? Compte tenu de la situation énergétique de base (bougies, lampes à huile, parfois un groupe électrogène), l'apport de micro-centrales hydrauliques offre, avec cette hypothèse, un bilan quasiment nul en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Cependant, si l'on considère que l'électrification sera réalisée suivant ce qui est pratiqué généralement par le Gouvernement malgache en utilisant des groupes électrogènes, alors l'installation de plusieurs centrales hydrauliques devient rentable en termes de bilan carbone. Une petite unité de production permet d'économiser quelques centaines de tonnes de CO₂ par an.
- Les procédures de l'Union européenne ne facilitent pas l'évolution des activités prévues au démarrage du projet, ni l'intégration de nouvelles activités qui ne peut s'effectuer que par des procédures d'avenants longues et complexes.
- La situation politique difficile à Madagascar bloque certaines initiatives.
- L'issue de la conférence de Copenhague était incertaine, notamment sur la pérennité des MDP programmatiques. Après Copenhague, qui n'a pas résolu la question de l'avenir du MDP, Cancun n'a pas su rassurer les investisseurs.

« Quel scénario de référence devons-nous utiliser pour définir l'additionnalité des tonnes de CO₂ évitées par le programme RHYVIERE ? »

Nous continuons à penser que la finance carbone peut être intéressante, compte tenu de ses évolutions récentes pour prendre en compte de petits projets. Elle peut jouer un rôle dans la création d'un mécanisme de financement pérenne qui favoriserait l'émergence d'un marché local pour l'hydroélectricité.

Les PSE et/ou taxes communales

Nous nous sommes également interrogés sur des modalités permettant d'assurer la durabilité de la ressource naturelle, du service mis en œuvre et de l'investissement. Nous avons envisagé deux pistes.

D'une part, nous avons pensé à un mécanisme volontaire dit « de paiement pour services environnementaux » (PSE) à établir entre les usagers du service électrique, le fournisseur d'électricité (déléataire) et les fournisseurs potentiels de services hydrauliques rendus (protection des bassins versants).

D'autre part, nous nous sommes interrogés sur la mise en place d'une taxe communale sur la vente du service de l'électricité. À Madagascar, les communes ont le droit de percevoir entre 0 et 10 % de taxes sur un service essentiel tel que l'eau ou l'énergie. Concrètement, et au final, une solution mixte est en cours d'élaboration et de mise en œuvre. Cette « fiscalité communale discutée » entre les différents acteurs doit permettre une dynamique de responsabilisation des usagers et de protection des bassins versants.

Conclusion

En conclusion, j'insisterai sur l'importance des activités de « négociation entre acteurs », d'éducation et de formation pour faire évoluer les pratiques. Ces activités nécessitent des subventions d'accompagnement dégressives. À titre d'exemple, l'IRD et les partenaires locaux du programme RHY-VIERE estiment que pour un village de 5 000 habitants, ces subventions sont de l'ordre de 7 000 euros la première année, puis sont étalées de manière dégressive sur près de six ans afin d'arriver à un impact durable. Ainsi, ces « nouvelles habitudes » se transformeront en « nouvelles traditions ».

« Une solution mixte est en cours d'élaboration et de mise en œuvre. »

L'idée de mettre en place un MDP programmatique va certainement continuer de cheminer, mais nous sommes réservés sur sa faisabilité, notamment du fait des problèmes politiques actuels à Madagascar.

Jacques Monvois est ingénieur, responsable du pôle Accès aux services essentiels (ASE) et du programme Énergie au Gret.

Contactez Jacques Monvois :
monvois@gret.org

Financer les services d'eau potable dans les petites agglomérations via des opérateurs privés locaux, ouvrage collectif, collection Débats et controverses N°4

Coanimateur du portail Riaed (réseau international d'accès aux énergies durables-www.riaed.net)

Réduction volontaire des émissions et engagements internationaux contraignants : les deux sont-ils possibles ? Sous quelles conditions ?

par Paul Watkinson,
Ministère de l'Écologie (MEDDTL)

Nous sommes tous conscients que nous devons agir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, pour améliorer le signal-prix du carbone et faire face aux impacts du changement climatique. Pour cela, nous devons, comme cela l'a déjà été souligné ici, adopter des modèles de développement sobres en carbone et résilients. C'est un message essentiel.

Ce que les négociations climat ne peuvent faire

Néanmoins, les journalistes et les commentateurs des négociations internationales sur le climat donnent l'impression que les négociateurs doivent tout faire.

Certes, dans un monde idéal, il serait souhaitable et aisé d'obtenir un accord mondial, dans lequel on fixerait un objectif mondial décliné sur l'ensemble des pays et à tous les niveaux pour rester sur la trajectoire fixée. Les organes de gouvernance internationale auraient la capacité de déterminer les objectifs de chaque pays et les actions pour atteindre la trajectoire optimale. Les pays se plieraient à ces injonctions.

Cependant, la réalité du monde actuel fait qu'un tel partage des responsabilités de chacun est impossible. D'abord, il est inacceptable politiquement. Pour ma part, je doute même qu'il soit souhaitable. De

plus, nous ne possédons ni les outils ni les leviers pour imposer des engagements aux pays et exiger le respect de ces engagements.

« Nous ne possédons ni les outils ni les leviers pour imposer des engagements aux pays et exiger le respect de ces engagements. Les négociations internationales correspondent à un système de confrontation des intérêts. »

Les négociations internationales correspondent à un système de confrontation des intérêts. Si nous sommes tous conscients du risque, des enjeux et de l'urgence, la volonté politique au sein de chaque pays reste essentielle. En effet, nous (les négociateurs des pays) avons un mandat que nous devons négocier : jusqu'où pouvons-nous compter sur l'appui politique ? J'étais négociateur de l'Union européenne sur les questions de financement à Cancun.

« La volonté politique au sein de chaque pays reste essentielle. »

De ce fait, je pouvais accéder à certaines demandes des pays (par exemple, aller jusqu'à 100 milliards d'euros de financements pour le climat). Mais j'avais aussi des instructions claires me demandant d'en refuser d'autres (par exemple, un transfert de 6 % du PIB des pays du Nord vers les pays du Sud).

Des négociations déconnectées des actions concrètes

Nous nous situons dans un monde de plus en plus déconnecté des actions concrètes. Pour cela, je suis ravi d'intervenir après une présentation sur des actions au niveau local. Nous devons réfléchir au lien entre les négociations internationales (qui,

d'après de nombreuses opinions, n'aboutissent pas et n'offrent pas les résultats attendus) et les actions menées sur le terrain qui peinent à avancer, parfois pour des motifs au niveau local. Comme le soulignait M. Monvois, le fonctionnement d'un projet de micro-hydroélectricité à Madagascar peut dépendre des résultats des Conférences de Copenhague et de Cancun, qui n'ont pas abouti aux résultats attendus.

« Nous nous situons dans un mode de plus en plus déconnecté des actions concrètes. Nous devons réfléchir au lien entre les négociations internationales et les actions sur le terrain. »

Un document très intéressant a été publié sur le site de la Convention climat⁹. Il liste les actions nationales de réduction des émissions de CO₂ signalées par les pays en développement. Prenons comme exemple le cas de Madagascar : l'action « Élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour développer les énergies renouvelables, dont l'hydroélectricité, les éoliennes, etc. » est notée en première ligne. Quand se fera le lien sur le terrain ? Que peuvent apporter la communauté internationale et la Convention climat pour que ce lien se fasse ? Quels outils en découlent ?

Au niveau international, nous ne pouvons pas annoncer que nous mettons en place

un outil qui financera un investissement micro-hydroélectrique à Madagascar. Nous ne procédons pas de cette manière : nous ne pouvons pas décider de gérer le système de manière centralisée.

Des outils pour lier le local et le global

Nous devons aller au-delà du protocole de Kyoto, qui correspond à une logique incrémentale et qui est incapable de répondre aux questions que nous nous posons aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'y renoncer, mais d'en compléter les modalités. C'est pourquoi nous recherchons et commençons à nous doter d'un ensemble d'outils qui puissent être appliqués dans une partie des cas concrets qui se présentent. Il est certain que ces outils ne pourront répondre à l'ensemble des problèmes et des cas de figure.

« Nous devons aller au-delà du protocole de Kyoto. »

À Cancun, nous nous sommes dotés d'un ensemble d'outils liés à l'information. Que devront signaler les pays, notamment ceux en développement, en termes d'actions de réduction de leurs émissions ? Je fais référence aux actions nationales de réduction des émissions dans les pays en développement (qu'on appelle les « Nama » dans les négociations). Elles concernent 49 pays en développement à ce jour¹⁰. Certes, les

⁹ Rapport en anglais, publié en mars 2011 par le secrétariat de la Convention climat, qui répertorie les informations disponibles sur les actions nationales de réduction d'émissions des pays en développement (« Nationally Appropriate Mitigation Actions » - NAMA) : *Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention* :

<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awgla14/e/inf01.pdf>

¹⁰ Le terme « Nama » (« Nationally Appropriate Mitigation Actions » en anglais) fait référence à un ensemble de politiques publiques, mesures et programmes que les pays en développement mettent ou mettront en place pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre d'un engagement international volontaire. Le terme insiste donc sur le caractère volontaire de ces actions, et sur le fait qu'elles sont en adéquation avec les circonstances et capacités respectives des pays. Les Nama reposent donc sur le principe de « responsabilités communes

informations rapportées varient considérablement d'un pays à l'autre. La Chine, par exemple, explicite des réductions d'émissions à l'échelle de l'ensemble du pays, de l'ordre de 45 % de son intensité énergétique d'ici 2020 par rapport à 2005. D'autres pays rédigent plusieurs pages de mesures détaillées.

Nous allons mettre en place un registre permettant de faire le lien entre ces actions détaillées et les sources potentielles de financement. Toutefois, nous devons réfléchir au fonctionnement exact de ce registre. En effet, il semble complexe qu'un financement soit accordé pour un projet tel celui exposé précédemment, permettant une réduction de 1 000 tonnes de carbone, par exemple. Certainement, cette échelle très locale ne pourra être prise en compte dans ce registre. Néanmoins, nous pouvons imaginer qu'un pays mette en place une politique dans ce domaine, centralisant et synthétisant ainsi les actions sur son territoire, puis recherchant les financements nécessaires auprès de la communauté internationale.

Nous avons également adopté un mécanisme sur les technologies, qui prévoit notamment un comité au sein des Nations unies. Dans ce cadre, nous souhaitons promouvoir un partage d'informations et d'expériences nationales, ainsi qu'une mise en réseau des systèmes technologiques opérant dans les différents pays.

Par ailleurs, la communauté internationale discute actuellement des modalités opérationnelles du Fonds vert décidé à Cancun. Certes, il ne va pas tout financer et ne sera pas approvisionné de l'ensemble des 100 milliards d'euros

mais différenciées », fondement de l'action internationale sous la Convention climat. Le concept de Nama met aussi l'accent sur la nécessité d'un soutien financier de la part des pays développés.

promis annuellement d'ici 2020. D'ailleurs, je ne peux pas me prononcer sur la taille de ce Fonds ; le montant en lui-même n'est pas la donnée primordiale. À mon sens, la priorité réside plutôt dans la définition de la façon dont nous parviendrons à transformer les flux d'investissements aux échelles mondiale, nationale et locale. Ce sont le Fonds vert ainsi que les bailleurs existants, les acteurs du développement et le secteur privé, qui réaliseront cette tâche.

La réconciliation des approches *top down* et *bottom up* ?

De plus, il est essentiel que les pays mettent en place des politiques nationales. Un négociateur à l'échelle internationale ne peut rien faire s'il n'existe pas derrière lui de structures et de politiques nationales. Les engagements doivent être pris sur ce levier pour être efficaces. Si nous voulons transformer le développement et faire face au changement climatique, nous devons nous baser solidement sur des politiques nationales et locales et sur une appropriation de ces questions par les politiques. Sans ce pré-requis, personne ne peut s'engager à l'échelle internationale.

« Un négociateur à l'échelle internationale ne peut rien faire s'il n'existe pas derrière lui de structures et de politiques nationales. »

L'imposition d'un engagement contraignant se fait selon une logique *top down*. Selon moi, cette logique n'est pas celle du protocole de Kyoto, dont les objectifs de réduction d'émissions ont été définis à la suite d'un « marchandage » politique.

Je pense qu'aujourd'hui, des actions

concrètes depuis la base (*bottom up*) doivent être encouragées et mises en place. Certes, nous devons garder en vue une réconciliation des deux approches d'ici dix à vingt ans. Mais c'est à partir d'actions concrètes que nous encourageons l'apparition d'une volonté politique dans chaque pays.

« Nous devons garder en vue une réconciliation des approches bottom up et top down d'ici dix à vingt ans. Mais c'est à partir d'actions concrètes que nous encourageons l'apparition d'une volonté politique dans chaque pays. »

Pour cela, nous avons besoin de financements, mais aussi de mettre en place un partenariat Nord-Sud et, de plus en plus, un partenariat Sud-Sud. Par exemple, sur le territoire africain, vous savez qu'on constate un développement des investissements chinois, y compris des investissements qui participent d'un modèle de développement plus sobre en CO₂ et plus résilient face au changement climatique. Pourtant, la Chine ne notifie pas ses investissements en Afrique à la Convention climat. On pourrait encourager le développement, à l'avenir, de ce type d'investissements et de partenariats Sud-Sud, qui facilitent la transition vers un développement sobre en carbone et résilient.

Garder une approche réaliste

Je conclurai en rappelant qu'au sein de la Convention climat et dans les autres enceintes internationales telles que Rio +20, nous devons partir de constats réalistes du fonctionnement du monde et des moyens de transformer les systèmes existants. À Cancun, nous avons décidé de mettre en place une série d'outils, qui ne sont certes pas parfaits. Nous discuterons de leurs failles et faiblesses,

notamment lors d'un forum sur les financements innovants que portera la France au sein du G20 et au-delà de cette structure. Le travail engagé est permanent. Il ne s'arrêtera pas à Durban, ni à la revue de 2013-2015.

Paul Watkinson est chef de l'équipe de négociations sur le climat de la France. Il travaille au ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

Contactez Paul Watkinson :
Paul.Watkinson@developpement-durable.gouv

Commentaires, débats et points de vue

Dominique Auverlot, Centre d'analyse stratégique (CAS)

Quelle boussole devons-nous prendre et surtout, quelle boussole doit prendre l'Union européenne ? L'Union européenne fait fausse route dans un certain nombre de ses messages, par rapport à l'évolution des négociations. Il semble communément admis que le protocole de Kyoto ne pourra pas être étendu à l'ensemble des nations. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les déclarations de Todd Stern, l'envoyé spécial des États-Unis sur le changement climatique, au lendemain des négociations à Cancun : il affirme que jamais les États-Unis ne signeront un nouveau protocole de Kyoto. Dans ce contexte, quel message l'Union européenne peut-elle faire passer ? Vous nous avez donné un certain nombre de pistes, notamment celle de la coopération au développement. D'ailleurs, le ministère de l'Environnement suit ce message à travers le plan Justice-climat et le plan Énergie pour tous, par exemple. L'augmentation des efforts de réduction des émissions des pays et l'amélioration de la technologie et du développement des technologies propres sont d'autres pistes évoquées. Quels messages sont possibles pour une Union européenne ambitieuse ?

Jean-Charles Hourcade, Cired

Je pense que les États membres de l'Union européenne doivent travailler de manière beaucoup plus rigoureuse sur les centres de financement, en quittant le registre de la morale et de l'éthique. Nous devons être efficaces. Aujourd'hui, nous constatons qu'il y a trop d'épargne dans le monde, notamment en Chine. Cette épargne est mal orientée. Si nous trouvons un mécanisme ou un effet levier nous permettant de diriger une partie de l'épargne vers des investissements faibles en carbone dans les pays en développement, nous gagnons en bilan carbone mais également en termes de mécaniques économiques. En alimentant les marchés locaux, la demande interne plus forte engendre moins de pressions pour l'exportation puis moins de compétition sur les salaires. Nous avons intérêt, géopolitiquement, à ce que l'épargne des pays en développement (Chine, Inde) soit investie en interne. Ce discours mérite d'être développé.

Je pense en outre que nous ne devons pas renoncer au protocole de Kyoto, car il représente pour les pays en développement un symbole très important, et les symboles ont une valeur non négligeable.

Paul Watkinson, MEDDTL

Je pense que l'Union européenne doit faire preuve de volonté politique et démontrer les actions possibles. Ces notions sont au cœur de la *Feuille de Route 2050*. Comment maintenir la position des 20 % de réduction des émissions de l'Union d'ici 2020 par rapport à 1990, telle qu'inscrite dans la législation européenne, tout en imaginant des outils supplémentaires pour renforcer les actions ? Nous devons nous placer sur une trajectoire nous permettant d'atteindre une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 90 % en 2050, c'est-à-dire une décarbonisation de nos économies, en acceptant les conséquences inhérentes. Le débat ne devrait pas se centrer sur la seule quantification des

réductions, mais plutôt définir des actions : notamment, la transformation du secteur du bâtiment et du secteur des transports qui présentent les potentiels les plus importants à ce jour. Avec le Grenelle de l'environnement, la France a esquissé certains éléments de ces transformations. De plus, l'Europe doit défendre la mobilisation des ressources financières, en s'appuyant sur des mécanismes de financement innovants.

Henri Rouillé D'Orfeuil, Cirad

En l'état actuel, les gouvernements ne peuvent agir seuls. Ils ne peuvent décréter les transformations nécessaires pour lutter contre le changement climatique (réduction des émissions, lutte contre la déforestation). Ils doivent recueillir la « signature » de tous les acteurs, engager leur responsabilité. Dans ce cadre, l'expérience du Grenelle de l'environnement est intéressante car elle a rassemblé cinq familles partageant les responsabilités. À Rio, neuf familles avaient été désignées, dont la participation était considérée comme essentielle dans les transformations à apporter. Par conséquent, ce débat national sur la répartition des efforts pour lutter contre le changement climatique doit aussi avoir lieu. Comment les gouvernements peuvent-ils construire des débats nationaux et faire en sorte que les entreprises, les syndicats et les ONG s'engagent ? Et au-delà, les modalités de la négociation internationale sont, elles aussi, soulevées.

Jean-Charles Hourcade, Cired

Dans le vocabulaire des négociateurs, on trouve l'expression : « l'erreur de Clinton ». Clinton pensait que si son Administration adhérait au protocole de Kyoto, le Sénat suivrait cette décision. Il me semble évident que nous devons renverser la mécanique, en partant d'une politique locale. Pour cela, nous devons affirmer que la problématique du climat est une manière de poser un certain nombre de problèmes de développement immédiat. Par exemple, la Chine étudie actuellement des schémas de réforme fiscale fondés sur le carbone ou sur l'énergie car d'ici 30 ans, la pyramide des âges de la Chine ressemblera à celle des pays européens. La Chine est consciente des problèmes de financement et de régulation de leur propre système. Ce lien effectué entre la lutte contre le changement climatique et les problématiques de développement du pays permet de lever certains obstacles politiques. En France, nous demandons aux constructeurs automobiles nationaux d'être volontaires sur la conception de véhicules électriques pour créer de l'emploi en France. En conclusion, nous devons donc renverser le discours, en affirmant : « le climat est également une façon de répondre à vos questions aujourd'hui ».

Jacques Monvois, Gret

Tout d'abord, nous avons tendance à créer des outils qui sont des « usines à gaz », tandis que nous avons besoin d'outils simples et fiables. Pour les acteurs qui opèrent à l'échelon local comme le Gret, comprendre cette myriade de mécanismes décidés à l'échelle internationale est une tâche complexe. S'il faut des outils, ils doivent être pertinents, adaptés et simples d'utilisation pour tous les acteurs concernés.

Ensuite, le cœur du problème dans les pays en développement (et dans les pays développés !) réside dans la volonté politique au niveau local. Nous ne pouvons pas avancer sans réelle volonté politique. Par exemple, à Madagascar, il est difficile d'avancer sans prendre en compte le contexte local : si le Gret avait décidé de manière unilatérale

d'instaurer tel ou tel dispositif, celui-ci aurait été artificiel. C'est pourquoi nous devons savoir avancer à petits pas. La volonté politique ne se décrète pas mais se construit progressivement puis se révèle. Des fenêtres d'opportunités et des outils adaptés se créeront nécessairement. Par exemple, la Direction technique malgache est convaincue par l'intérêt de notre projet RHYVIÈRE. Cet appui demeure toutefois insuffisant aujourd'hui mais c'est déjà un premier pas.

Paul Watkinson, MEDDTL

Nous devons poursuivre la mise en place de ces outils, les élargir, les faire évoluer. Dans ce processus, nous souhaitons préserver le cadre du protocole de Kyoto. Toutefois, je pense qu'il ne doit pas être placé au cœur du système. Il sera un outil parmi d'autres (via le MDP et le marché carbone qu'il a permis d'instaurer).

Je souhaite insister sur le rôle de la volonté politique et les conditions pour créer cette volonté politique au niveau local et au niveau national. Dans ce cadre, un dialogue entre acteurs internationaux et acteurs locaux est essentiel. Nous avons reconnu dans les textes le rôle des collectivités locales et des acteurs à associer ainsi que la notion d'une transition juste et la question du genre. Certes, ces éléments demeurent pour l'instant au niveau de la rhétorique et doivent être mis en œuvre. Mais les textes internationaux ne décrètent pas de telles notions ni comment elles s'appliquent. Leur réalisation revient à la population locale.

J'ai participé à des consultations ministérielles post-Cancun. Dans ce cadre, nous avons dialogué pour définir une suite à Cancun. Les Mexicains, pilotes de la négociation, ont organisé une journée de travail avec la société civile (ONG, entreprises, chercheurs) et les collectivités. Néanmoins, cet atelier s'est déroulé dans trois salles, chacune dédiée à un secteur de la société civile, permettant des coordinations mais ne favorisant pas le dialogue. Ce système doit être repensé. Pour la France, le renforcement du dialogue s'inscrit dans la logique de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de son application à d'autres niveaux, y compris international. Nous ne pouvons pas l'imposer, mais nous pouvons appeler à plus de collaboration en ce sens.

Annie Matundu-Mbambi, AFEBAF/RDC

Je suis vice-présidente d'une association en République démocratique du Congo (RDC) qui sensibilise les populations sur la problématique de la déforestation. Quelle est l'utilité de toutes ces négociations, ces conventions et ces protocoles, si les populations locales ne sont pas prises en considération ? Par ailleurs, que pensez-vous de ce nouveau marché que constitue la séquestration du CO₂ ? En RDC, par exemple, un seul investisseur a pu acquérir plus de trois millions d'hectares. Comment la population locale peut-elle bénéficier de ces investissements ?

Jean-Charles Hourcade, Cired

Il s'agit d'un cas typique. Nous devons concilier objectifs de long terme et attentes de la population à court terme. Des mécanismes peuvent être créés, dans lesquels les experts n'observent pas les conséquences locales. Par exemple, pour les marchés de permis d'émissions ou de séquestration carbone : le long terme est nécessairement lié à des aspects de court terme (emploi, pauvreté). Toutefois, des jeux rhétoriques et des jeux d'acteurs ont des conséquences, à mon avis, négatives. Je partage votre inquiétude implicite.

Marion Jeulin, Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) Climat recherche

Au niveau de la méthodologie, je partage les réserves sur les systèmes d'échange de crédits carbone liés à la séquestration du carbone, notamment dans les forêts. Je sais que la réalisation sur le terrain est très complexe, en particulier en termes de propriété des terres et des crédits, pouvant accentuer les conflits d'usages des terres. Cependant, au-delà de ces points particuliers, comment prétendre lever les sommes nécessaires ou orienter l'épargne disponible en dehors des mécanismes de marché ? Des alternatives existent mais représentent souvent des positions politiques délicates, comme les systèmes de taxes qui sont difficilement acceptables. Les financements publics internationaux, quant à eux, demeurent marginaux en termes de volume.

TROISIÈME SESSION

Équité et efficacité des actions d'adaptation : la différenciation comme prérequis ?

Concernant l'adaptation au changement climatique, la question de la différenciation se pose à travers celle de l'accès aux financements. Les besoins financiers sont conséquents (plus de 200 milliards de dollars d'ici l'année 2020 selon les sources). Or, nous sommes dans un contexte où les ressources financières sont de plus en plus limitées. Il faudra donc créer des mécanismes de financement innovants permettant de générer des ressources nouvelles et additionnelles, mais aussi faire des choix. Sur la base de quels critères faut-il identifier les pays prioritaires ? A l'intérieur des pays, quelles sont les zones, les communautés prioritaires ? Ce sont les questions essentielles posées par cette session. Les intervenants ont cherché à y répondre. Ils ont également débattu enjeux de l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les actions de développement, et des défis qui existent aujourd'hui pour que cette intégration soit systématique.

La vulnérabilité comme seul critère d'éligibilité aux financements pour l'adaptation ?

par **Valentin Przyluski**,
Centre international de recherche
sur l'environnement et le
développement (Cired)

L'approche présentée par les intervenants lors de la précédente table ronde est empreinte des questions d'atténuation des émissions. Elle n'a pas intégré la question de l'adaptation au changement climatique¹¹, qui renverse quelque peu les propos tenus.

Le tableau ci-dessous (cf. tableau 2) reprend quatre études de référence sur les coûts annuels de l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement. Tout d'abord, l'on constate l'ampleur de la fourchette d'estimation des coûts d'adaptation annuels dans les pays en développement : 9 à 109 milliards de dollars américains par an. Ensuite, au contraire de l'atténuation, l'adaptation diffère dans son contenu selon les secteurs. En effet, l'atténuation a pour objectif unique une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle est mesurable.

L'adaptation au changement climatique, quant à elle, dépend des impacts réels et attendus, qui sont le résultat de l'interaction entre les conséquences physiques du changement climatique et les caractéristiques du système

socioéconomique. Par conséquent, l'étude des besoins d'adaptation doit se conduire par secteur.

« *Les instruments sont aujourd'hui au centre de la réflexion des chercheurs, pour créer des leviers pour l'action.* »

Les données existantes ne permettent pas de s'accorder sur les impacts du changement climatique, les actions à mettre en œuvre, leur caractère urgent et prioritaire, les montants. Il est donc difficile pour les chercheurs sur l'adaptation d'établir un diagnostic clair, chiffré, partagé par les pairs, permettant d'élaborer des scénarii. De plus, en ce qui concerne les financements pour l'adaptation, le tempo est donné par les négociations internationales, soumises aux aléas de discussions complexes entre 192 pays.

Ainsi, ce sont les instruments qui sont aujourd'hui au centre de la réflexion des chercheurs pour créer des leviers pour l'action dans les pays en développement. Cette logique est cohérente avec les enjeux de souveraineté et la logique d'« appropriation » (*ownership*) qui doit régir l'aide publique au développement.

De fait, il faut bien comprendre qu'il n'y a pas de projets d'adaptation « pure » sur le terrain. Les deux champs de l'adaptation et du développement sont intimement liés. Seules les négociations internationales sur le climat opèrent une césure entre ces deux champs. En effet, le développement est au cœur des enjeux d'adaptation ; et inversement, l'adaptation est une additionnalité au développement. Ainsi, lorsqu'on s'intéresse à la mise en œuvre d'actions concrètes d'adaptation, on s'intéresse en fait à des enjeux de développement. Se concentrer uniquement sur le sujet du climat ferait peser un risque de paralysie.

¹¹ L'adaptation au changement climatique (cf. glossaire en annexe 2) désigne les stratégies et les actions individuelles (personnes, entreprises) et collectives (gouvernements, associations, collectivités, organisations communautaires etc.) visant, par des mesures adaptées, à réduire la vulnérabilité des systèmes naturels et humains aux effets néfastes, réels ou attendus, du changement climatique (d'après le Giec).

Tableau 2.
Estimation des coûts d'adaptation dans les pays en développement, entre 2010 et 2015

Source	Milliards de dollars US par an	Commentaires
Banque mondiale (2006)	9 - 41	Coûts du « <i>climate proofing</i> » des IDE, de l'investissement national et de l'APD
Stern Review (2006)	4 - 37	Mise à jour du rapport de la Banque mondiale, avec quelques modifications
Oxfam (2007)	> 50	Basé sur le rapport de la Banque mondiale, plus des coûts extrapolés à partir des PANA et des projets ONG
Pnud (2007)	86 - 109	Basé sur le rapport de la Banque mondiale, avec une estimation du coût des objectifs stratégiques de réduction de la pauvreté, et une meilleure gestion des catastrophes naturelles.

Source : Agrawala et Frankhauser, 2008

Concernant les financements, nous constatons que les engagements en la matière pris d'ici 2020, c'est-à-dire 100 milliards de dollars annuels, représentent près des deux tiers des volumes d'APD mondiale d'aujourd'hui. Volumes qui, nous le savons, peinent à augmenter pour atteindre les objectifs fixés en matière d'APD de 0,7 % du revenu national brut (RNB). Eu égard aux niveaux d'aides connus, ces volumes de financements climatiques représentent un effort tout à fait considérable. Comment parviendra-t-on à les mobiliser ? Cette question des sources de financements est encore en débat. En outre, comment utiliser ces financements de façon efficace, efficiente et équitable ?

Adaptation et développement : deux concepts imbriqués

Répondre à cette question suppose d'éclaircir certains points tels que la capacité d'absorption ou les critères de sélection des actions (politiques, plans, programmes, projets).

D'une part, les bailleurs de fonds souhaitent pouvoir suivre et classer les fonds selon ce à quoi ils ont été alloués. D'autre part, les pays récipiendaires souhaitent bénéficier de fonds additionnels à ceux alloués à l'APD, qui soient publics, selon la logique de responsabilité historique des pays développés. Cette double contrainte a conduit à une séparation du débat sur les financements climat et du débat du l'APD.

« Sur le terrain, nous devons savoir comment mélanger les flux APD et les flux climat, dans quelles proportion et selon quels objectifs. »

Dans une perspective comptable, la mobilisation des fonds pour l'adaptation dans les pays en développement est primordiale. Toutefois, sur le terrain, il est complexe de définir un projet lié au changement climatique. Il est notamment difficile de différencier un projet d'adaptation d'un projet de développement. La plupart des projets d'adaptation reposent à la fois sur des flux

climat et des flux APD. Nous devons savoir comment mélanger ces flux, dans quelles proportions et selon quels objectifs. De plus, les enjeux socio-économiques, de développement et la compréhension du développement durable sont une équation bien complexe. Ainsi, la situation devient plus complexe qu'en décidant de mobiliser les 100 milliards de dollars et en espérant une réorientation équilibrée des fonds vers l'adaptation.

Les écueils possibles

Se posent plusieurs questions relatives à la mise en œuvre de projets d'adaptation et à leur financement par des ressources internationales (climat et APD). Constate-t-on un nombre suffisant de projets financés ? Comment les mettre en œuvre et par qui, sans déstabiliser les administrations en place ? Quel rapport hiérarchique entre les fonds climat et le budget général des pays ? Ne risque-t-on pas, en multipliant les interventions à l'échelle « micro », de figer des situations qui auraient besoin de changements structurels ?

« Ne risque-t-on pas, en multipliant les interventions à l'échelle micro, de sédimer des situations qui auraient besoin de changements structurels ? »

De plus, il existe un risque d'effet d'aubaine lié aux financements pour le climat, qui ne créerait qu'une bulle dans la dynamique de développement du pays. Le danger est de faire du changement climatique une vaste pompe à financement, qui soit incohérente avec les enjeux socioéconomiques des pays, freine les choix nationaux de développement, et se traduise surtout en argent pour les opérateurs de projet les mieux informés dans chaque pays.

Définition de la vulnérabilité

Le concept de vulnérabilité provient de différentes communautés de recherche. Il a été utilisé depuis près de vingt ans dans différentes acceptions. Je propose une définition minimaliste : la vulnérabilité correspond aux impacts physiques, entendus dans le sens de l'exposition et de la sensibilité à l'exposition.

« Le danger est de faire du changement climatique une vaste pompe à financements, qui soit incohérente avec les enjeux socioéconomiques des pays. »

Lorsqu'on parle plus particulièrement de la vulnérabilité liée au changement climatique, il est d'autant plus fondamental d'intégrer dans la définition cette notion de sensibilité à l'exposition. En effet, toute action en termes d'adaptation au changement climatique repose sur des scénarii incertains et locaux. Par exemple, nous ne pouvons, aujourd'hui, affirmer avec précision quel sera le climat futur dans la région d'implantation d'un projet. Ainsi, l'impact physique s'entend également en termes de robustesse des prévisions.

Mais il faut également intégrer à notre définition la notion de capacité d'adaptation. La capacité d'adaptation concerne-t-elle uniquement l'adaptation dite « spontanée » ? Ou s'agit-il de la capacité à organiser ses ressources propres pour répondre aux futurs stress liés au changement climatique ? À cette définition s'ajoute le lien entre vulnérabilité et résilience. Une communauté moins vulnérable est-elle nécessairement plus résiliente ?

En synthèse, la vulnérabilité est le rapport entre une exposition aux impacts du

changement climatique et les ressources mobilisables pour y faire face. Par ressources mobilisables, j'entends les ressources financières, mais également institutionnelles, de *leadership*, politiques et de gouvernance.

« La vulnérabilité est le rapport entre une exposition aux impacts du changement climatique et les ressources mobilisables pour y faire face. »

Néanmoins, le concept de vulnérabilité ne se limite pas à cette définition simplifiée. Le débat demeure d'ailleurs ouvert.

Utilisation du critère de vulnérabilité pour prioriser les financements pour l'adaptation

D'un point de vue conceptuel, l'analyse de la vulnérabilité repose sur des indicateurs intéressants. Cependant, dans la pratique, ceux-ci sont délicats à mettre en œuvre et difficilement mesurables. De plus, ils représentent un choix normatif et souffrent d'une acception reconnue par tous. L'agrégation de ces indicateurs pour mesurer la vulnérabilité pose donc problème.

Dans le cadre du changement climatique, ces problématiques sont encore plus vives car la mesure de la vulnérabilité face au changement climatique est souhaitée sur des temps longs. D'autant plus que la plupart des études démontrent que les scénarios socioéconomiques ont un impact plus important que le changement climatique sur les questions de vulnérabilité. Par conséquent, le choix du scénario socioéconomique devient prépondérant.

Pour ces raisons, nous estimons que le concept de vulnérabilité n'est pas

suffisamment mature à ce jour pour être utilisé à large échelle dans l'allocation prioritaire des financements climat. Du moins, il ne l'est pas à l'échelle des 100 milliards de dollars par an en 2020.

Néanmoins, nous ne renonçons pas au concept de vulnérabilité. En particulier, la réduction de vulnérabilité immédiate, autrement dit la vulnérabilité existante selon la variabilité actuelle du climat, peut être un point de démarrage moins complexe et plus probant pour mieux maîtriser cette question difficile.

Un outil de substitution : l'additionnalité

À la place de la vulnérabilité, nous proposons d'évaluer l'additionnalité, c'est-à-dire d'observer la différence induite par le changement climatique sur le coût initial du projet. De plus, la combinaison avec des critères complémentaires est en débat.

Au Cired, nous estimons que l'adaptation correspond à une éligibilité supplémentaire des pays du Sud aux financements du développement. À nos yeux, elle doit donc se fonder sur des évaluations de développement. En effet, l'adaptation n'est pas une nouvelle manière de mesurer le développement.

« L'adaptation constitue une éligibilité supplémentaire des pays en développement aux financements du développement. »

Elle permet de le mesurer différemment et d'interagir avec lui tout en modifiant à la marge, le cas échéant, les pratiques existantes. Cependant, l'élaboration de mécanismes qui permettent d'intégrer l'adaptation dans les projets de développement, de tenir compte de l'additionnalité et du caractère poten-

tiellement structurant des actions prévues dans la sélection des projets est un processus long.

On notera que la mise en œuvre d'actions concrètes d'adaptation n'est pas le seul objectif. La manière de transmettre les objectifs aux pays récipiendaires est fondamentale. Quelle est la place accordée à la capacité de gestion et de gouvernance des pays récipiendaires ? En cela, nous dépassons largement les projets « clés en mains ».

Conclusion

La priorité commune du développement et de l'adaptation, dans une échelle pertinente à définir, doit se focaliser sur les populations les plus vulnérables, y compris au sein des communautés cibles.

« Nous estimons que le concept de vulnérabilité n'est pas suffisamment mature à ce jour pour être utilisé à large échelle. »

Finalement, il est complexe de mettre en pratique la théorie des leviers sur les financements privés. Cette théorie affirme que le financement public peut entraîner des financements privés. Dans le cas des infrastructures et des services essentiels apportés par des fonds internationaux, cet effet d'entraînement est souvent inexistant.

Valentin Przyluski est doctorant au Cired. Il travaille sur la gouvernance de l'adaptation au changement climatique. Il a publié plusieurs articles de recherche, notamment :

- Hallegatte S., Przyluski V. and Vogt-Schilb A., 2011. "Building world narratives for climate change impact, adaptation and vulnerability analyses", *Nature Climate Change*, 1(3), p.151-155.
- Przyluski V., *The economics of governing change: an attempt to account for governance policies in a coherent framework*, Working Paper, Cired, 25 octobre 2010.
- Hallegatte S. & Przyluski V., *The Economics of Natural Disasters*, CESifo Forum, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 11(2), pages 14-24, 07, 2010.

Contactez Valentin Przyluski :
przyluski@cired-centre.fr

Soutenir des projets d'adaptation : une nouvelle logique d'intervention pour les agences de coopération ?

par Sabrina Archambault,
Agence française de développement (AFD)

Ma présentation portera sur la prise en compte de l'adaptation par l'AFD et les enjeux du concept pour une agence de coopération. Plus particulièrement, j'évoquerai les possibilités d'intervention de l'AFD.

L'adaptation est un sujet avec de nombreux enjeux et suscitant de fortes attentes, notamment des pays du Sud. Avant tout, l'adaptation est une problématique de développement qui concerne l'ensemble du développement d'un pays. On pense immédiatement aux secteurs de l'eau ou de l'agriculture qui dépendent directement des conditions climatiques. Toutefois, l'ensemble des secteurs sont concernés : activités touristiques, développement des infrastructures, aménagement du territoire, etc. Potentiellement, l'ensemble des secteurs de l'économie d'un pays est vulnérable au changement climatique.

« Avant tout, l'adaptation est une problématique de développement qui concerne l'ensemble du développement d'un pays. »

Un développement ne prenant pas en compte les risques induits par un changement climatique pourrait conduire à des politiques inefficaces ou à des investissements non pérennes. Il existe un lien inextricable entre adaptation et développement.

L'adaptation est un sujet international. Elle représente une préoccupation pour le Nord et pour le Sud. Une forte attente de mise en œuvre d'actions d'adaptation s'exprime dans les pays du Sud, en particulier en Afrique. Les pays du Nord, certes moins vulnérables d'un point de vue financier, sont également concernés par leur engagement financier : ils ont promis de consacrer des ressources conséquentes à l'adaptation dans les pays en développement. Par exemple, la France, dans le cadre des financements précoces pour le climat sur la période 2010-2012 (aussi appelés « *fast start* »)¹², s'est engagée à financer l'adaptation, en inscrivant une priorité pour les pays très vulnérables.

Les résultats de Cancun

L'accord de Cancun ouvre des possibilités d'actions assez larges, en termes de renforcement de capacités, de plans et de programmes d'action. En particulier, la rédaction de l'accord de Cancun incite explicitement les pays moins avancés (PMA), pour qu'ils aillent au-delà des plans d'action nationaux d'adaptation (PANA), c'est-à-dire qu'ils ne se contentent pas sur des actions urgentes, mais bien sur des visions à long terme de processus de développement qui intégreraient l'adaptation. De plus, l'accord de Cancun reconnaît la nécessité de consacrer des financements importants pour mettre en œuvre des actions d'adaptation dans les pays les plus vulnérables. Néanmoins, qui sont les pays les plus vulnérables ? Je ne possède pas la réponse.

La prise en compte de l'adaptation dans les actions de l'AFD

Comment l'adaptation est-elle prise en compte dans les actions de l'AFD ?

¹² Cf. glossaire en annexe 2.

Trois enjeux majeurs ont été identifiés par l'Agence :

- mieux comptabiliser nos engagements, en déterminant au plus près les actions d'adaptation et en décidant des actions labellisées « adaptation » ;
- mettre en place les procédures et les outils nécessaires pour prendre en compte le risque climatique dans l'instruction des projets. C'est ce qu'on appelle le « *climate proofing* » ;
- l'appui aux opérations et aux politiques pour mettre en œuvre concrètement des projets.

Au cumul, sur la période de 2007 à 2010, l'AFD a engagé 1,3 milliard d'euros sur l'adaptation, avec une prédominance des actions sur le secteur de l'eau (préservation des ressources d'eau), sur le secteur de l'agriculture durable et sur le développement des infrastructures. D'un point de vue géographique, l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord cumulent une part importante de ces engagements. En 2010, les engagements du Groupe AFD sur le climat représentent 2,8 milliards d'euros et ceux sur l'adaptation s'élèvent à 390 millions d'euros. Cette part reste faible dans l'absolu mais relativement importante par rapport à d'autres fonds disponibles sur l'adaptation.

La comptabilisation des engagements de l'AFD pour l'adaptation se base sur une définition établie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : un projet d'adaptation réduit la vulnérabilité des biens, des personnes ou des écosystèmes face aux risques induits par le changement climatique. Toutefois, la définition n'articule pas de critères de classification des actions d'adaptation. Actuellement, dans les différents fonds

existants (le Fonds pour l'adaptation¹³, le Fonds pour l'environnement mondial), nous ne possédons pas ces critères généraux. Nous étudions chaque dossier individuellement pour décider de l'attribution des fonds pour des actions d'adaptation.

« Un projet d'adaptation réduit la vulnérabilité des biens, des personnes ou des écosystèmes face aux risques induits par le changement climatique. »

L'AFD développe une typologie pour mieux classer ces actions d'adaptation. Une première grille de lecture a été constituée, en distinguant, par secteur, les actions d'adaptation. En croisant cette grille d'actions avec une grille des vulnérabilités par pays, nous pourrions définir plus précisément la pertinence des actions d'adaptation. En effet, un projet lié aux ressources en eau réalisé dans un pays dans lequel l'eau n'est pas une variable limitante du point de vue de l'adaptation au changement climatique, n'est pas un projet d'adaptation mais un projet de développement. En revanche, dans un pays souffrant d'un stress hydrique actuel qui sera accru par le changement climatique, le projet peut être qualifié de projet d'adaptation.

Par cette articulation de critères, nous souhaitons nous positionner en tant que force de propositions dans le cadre du futur Fonds vert. En effet, sans l'instauration de critères de définition indiscutables, la part des fonds dévolus aux actions d'adaptation sera difficilement attribuable. Pour l'ensemble des bailleurs de fonds, y compris l'AFD, la réalisation d'un *reporting* précis permettra de définir clairement les fonds alloués. L'AFD élabore une grille de

¹³ Cf. glossaire en annexe 2.

lecture opérationnelle pour les acteurs de terrain qui mettent en œuvre des actions d'adaptation.

« Sans l'instauration de critères indiscutables pour définir l'adaptation, la part des fonds dévolue à l'adaptation sera difficilement attribuable. »

Nous avons constaté que les projets d'adaptation émergent difficilement sur le terrain. De plus, la vulnérabilité climatique n'est pas prise en compte dans les projets de développement au même titre que les risques environnementaux et sociaux. Or, un projet conçu sans intégrer ce risque climatique met sa pérennité en danger. L'AFD a pour objectif de développer des outils et des instruments pour une meilleure prise en compte du risque climatique dans l'instruction des projets afin que ceux-ci soient moins vulnérables. Ce processus n'est actuellement pas très avancé, au regard de sa complexité. Néanmoins, il représente un enjeu considérable et innovant.

« Il faut développer des projets d'adaptation « sans regrets », bénéfiques dans le cadre de la variabilité actuelle et quelles que soient les évolutions climatiques futures. »

Au-delà des définitions et des procédures, le financement des actions concrètes est étudié. Il me semble essentiel que soient développés des projets d'adaptation dits « sans regrets », c'est-à-dire bénéfiques dans le cadre de la variabilité climatique actuelle et quelles que soient les évolutions climatiques futures. En effet, en traitant les problématiques climatiques actuelles, nous anticipons les changements climatiques futurs. Ces projets sont bénéfiques à double titre. D'une part, ils permettent de répondre à des besoins immédiats. D'autre part, ils augmentent la

résilience future. L'AFD met en œuvre un certain nombre de projets qualifiés « sans regrets », notamment pour la préservation des ressources en eau : projets au Maroc, renforcement des capacités dans le bassin du Niger. Bien entendu, ces projets doivent être déployés dans des zones « stratégiques » vulnérables (Afrique subsaharienne, États insulaires).

« Les projets d'adaptation émergent difficilement sur le terrain. La vulnérabilité climatique n'est pas prise en compte dans les projets au même titre que les risques environnementaux et sociaux. »

Enfin, l'AFD souhaite s'orienter vers une étape plus structurante : l'appui aux politiques de développement intégrant l'adaptation. Nous avons déjà évoqué l'importance de mettre en place des politiques locales solides. Comment envisageons-nous une politique de développement intégrant l'adaptation ? Tout d'abord, l'AFD estime indispensable d'appuyer la réalisation d'études permettant de définir le profil climatique d'un pays, d'une région ou d'un territoire donné, et de caractériser la vulnérabilité. Cette première étape permet par la suite d'appuyer la mise en place d'une politique de développement qui sera déclinée en plans d'investissements. Prioritairement, ces actions doivent se centrer sur les zones les plus vulnérables d'un point de vue climatique et économique, à savoir l'Afrique subsaharienne.

Sabrina Archambault est chargée de mission « adaptation » au Pôle climat de l'Agence française de développement (AFD).

Contactez Sabrina Archambault :
archambaults@afd.fr

Mise en œuvre d'actions d'adaptation sur le terrain : critères et contraintes

par **Stéphanie Ah Tchou,**
Care France

En tant qu'opérateur de développement, nous devons nous demander : comment prioriser les communautés avec lesquelles nous mettrons en place des projets d'adaptation au changement climatique ?

L'outil CVCA de Care

Care a développé deux boîtes à outils pour les praticiens du développement : « comment développer des projets d'adaptation à base communautaire (ABC) ? »¹⁴ et « comment intégrer des actions d'adaptation dans des projets de développement ? »¹⁵.

La première boîte à outil « ABC » comprend un manuel d'*Analyse de la vulnérabilité et de la capacité d'adaptation au changement climatique* (CVCA en anglais)¹⁶. Cet outil a été créé à destination des équipes de terrain. Il définit dans un premier temps les concepts de vulnérabilité et d'adaptation. Dans un second temps, il offre des lignes directrices et des outils pour identifier, au sein des communautés et avec leur concours, les vulnérabilités spécifiques et les capacités d'adaptation.

¹⁴ La trousse à outils de Care sur l'adaptation à base communautaire est disponible gratuitement sur : <http://www.careclimatechange.org/tk/cba/fr/>

¹⁵ La trousse à outils de Care sur l'intégration de l'adaptation dans les projets de développement est disponible gratuitement sur : <http://www.careclimatechange.org/tk/integration/en/>

¹⁶ Accessible gratuitement sur : http://www.careclimatechange.org/files/adaptation/CARE_CVCA_Handbook-2009-French.pdf

La CVCA se met en place lors de la phase de montage d'un projet. Le mécanisme CVCA est conçu pour impliquer les communautés locales dès cette phase d'analyse des vulnérabilités, pour favoriser l'appropriation du projet par ces populations. Sous mode participatif, celles-ci réalisent des cartographies de vulnérabilité et des calendriers saisonniers. Nous concevons les projets d'actions avec elles, afin de répondre à leurs attentes.

Pour faire écho aux propos de M. Przymuski, l'analyse CVCA se base sur plusieurs critères théoriques. Tout d'abord, le degré d'exposition de la communauté à la variabilité climatique et à des aléas climatiques extrêmes est défini : sécheresse, inondations, glissements de terrain. La sensibilité de la communauté à ces impacts est également prise en compte. Par exemple, une communauté dépendante de l'agriculture peut présenter une sensibilité plus forte. Enfin, la capacité d'adaptation de la communauté est évaluée. Plusieurs facteurs entrent dans l'analyse, notamment l'accès à l'information et au contrôle des ressources.

En théorie, lors d'un appel à projet, nous devons nous rendre dans plusieurs communautés d'une zone puis mettre en place la CVCA. L'analyse permet de cibler les communautés les plus vulnérables et de prioriser les actions.

Ces éléments correspondent bien sûr à la théorie. La pratique diffère. Les contraintes de temps et de financement, imposées notamment par les bailleurs de fonds, ne permettent pas de réaliser ces étapes consciencieusement. Souvent, nous procédons à une évaluation rapide basée sur les connaissances et les actions précédentes de Care dans la région, ainsi que sur les études gouvernementales qualifiant la zone.

« *Les contraintes de temps et de financement imposées notamment par les bailleurs de fonds ne permettent pas de réaliser ces étapes consciencieusement.* »

Un exemple de terrain

Ces éléments correspondent bien sûr à la théorie. La pratique diffère. Pour illustrer nos actions concrètes, j'utiliserai l'exemple d'un projet d'adaptation au retrait rapide des glaciers andins qui est actuellement déployé au Pérou, en Bolivie et en Équateur. Plus particulièrement, je vous présente les critères utilisés pour sélectionner les communautés sur le territoire péruvien de Santa Teresa.

Santa Teresa est une zone très affectée par le retrait des glaciers, et donc exposée aux glissements de terrain et aux débordements de lac. En 1998, une inondation a engendré la relocalisation des communautés de Santa Teresa, mais toujours dans une zone peu sûre. Plus de 64 communautés vivent sur ce territoire, parfois dans des zones difficiles d'accès.

Dans ce contexte et d'après la définition préalable, l'ensemble des communautés sont vulnérables. Il nous fallait donc déterminer des critères additionnels à ceux de la CVCA, car il nous était impossible de mettre un projet sur l'ensemble du territoire et des communautés. Nous avons choisi les critères suivants:

- La localisation dans le bassin. Nous avons fait en sorte de travailler avec des communautés localisées dans les parties haute, moyenne et basse du territoire. Nous avons priorisé trois sous-bassins sur les cinq existants où les populations sont directement affectées par l'instabilité des glaciers et des lagon.
- Le niveau de peuplement. Nous avons travaillé avec les communautés les plus peuplées. En effet, certaines communautés sont désertées plusieurs

mois par an.

- La synergie avec les actions du gouvernement local : nous avons étudié les projets de renforcement de capacité du gouvernement local.
- L'engagement des communautés. La volonté des leaders de s'associer au projet est cruciale pour qu'il soit réussi.

Par ce filtre, dix communautés ont été sélectionnées. Ainsi, nous avons pu appliquer la CVCA pour identifier, au sein de chaque communauté, les ménages les plus vulnérables (souvent, les femmes et les personnes âgées). À partir de là, nous avons développé un plan d'adaptation communautaire pour déterminer les attentes et les besoins de ces communautés.

Ces actions ont été les premières de Care sur le territoire de Santa Teresa. L'intérêt des communautés était faible dans un premier temps. C'est pourquoi l'accent a été mis sur leur volonté de participation. À présent, au vu des actions réalisées en partenariat avec le gouvernement local qui s'appuie sur les plans d'adaptation communautaires pour investir, cinq autres communautés ont souhaité rejoindre le programme et se sont adressées à nous pour élaborer un plan conjoint. Nous espérons qu'à la fin du projet, en septembre 2012, le gouvernement local prenne le relai et mette en place les actions dans les communautés restantes. Pour cela, le projet comprend un volet de formation technique destinée au personnel local qui nous accompagne dans la CVCA.

La flexibilité, maître mot

Je souhaiterais souligner un point important, à l'aide d'un autre exemple.

Un projet de Care au Honduras avait pour objectif d'offrir une réponse rapide à la pénurie alimentaire liée à la sécheresse.

En janvier 2010, nous avons mis en place des cultures résistant à la sécheresse. Néanmoins, la région a souffert de pluies diluviennes durant l'été suivant, qui ont endommagé considérablement les cultures. Nous avons dû faire face à de nouvelles procédures administratives laborieuses pour modifier le projet. En conclusion, dans la mise en œuvre d'un projet d'adaptation au changement climatique, il est essentiel que les bailleurs de fonds et les porteurs de projet fassent preuve de flexibilité. Dans un contexte de changement climatique, la flexibilité est cruciale.

Stéphanie Ah Tchou était chargée de mission « Amérique Latine et changement climatique » au sein de Care France jusqu'en septembre 2011.

Elle a été remplacée par Aurélie Ceinos :

ceinos@carefrance.org

Commentaires, débats et points de vue

Christian Castellanet, Gret

Nous savons que des pays, des régions ou des zones seront globalement plus affectés que d'autres par le changement climatique. Dans ce cadre, des actions d'adaptation devront être menées. Les exposés de Mmes Archambault et Ah Tchou nous ont permis d'entrevoir des actions et des projets labellisés « adaptation » au niveau local. Cependant, l'exposé de M. Przulski a montré qu'il est complexe de mesurer la vulnérabilité et d'en anticiper les causes. Par conséquent, la planification des actions n'est pas aisée. Dans ce cadre, comment peut-on planifier et mettre en œuvre des actions comme le proposent Care et l'AFD ? Est-ce compatible ? Quelle est la philosophie sous-jacente ?

Renaud Bettin, Geres

Les risques à venir sont déterminés par les impacts climatiques du passé. Ainsi, déterminer des profils de vulnérabilité sans étude de ces impacts me semble complexe. Au Geres, nous avons récupéré des données de la région du Ladakh sur les 35 dernières années. À partir de ces analyses, nous avons pu déterminer les actions les plus pertinentes. Comment identifiez-vous un profil sans avoir réalisé d'étude sur les impacts ?

Séraphine Haeussling, Pnue

Quel rapport établissez-vous entre la variabilité climatique et le changement climatique ? Dans un cadre demandant des réponses à court terme mais également du développement à long terme, vous concentrez-vous sur des tendances d'impacts observables aujourd'hui ? Par ailleurs, comment prenez-vous en compte les efforts d'atténuation actuels dans vos stratégies d'adaptation ?

Christophe Mafuta, Consultant

Comment intégrez-vous la dimension de l'incapacité, administrative ou institutionnelle, de certains pays à répondre à ces questions ? En effet, nous constatons, en République démocratique du Congo, que certains acteurs économiques puissants s'arrogent des terres et des droits de pollution et d'émissions. Les acteurs sociaux locaux qui essaieraient de dénoncer ces pratiques sont exposés à des répressions de la part des pouvoirs publics locaux et nationaux. Dès lors, comment réduire la vulnérabilité des populations locales, victimes de leurs propres dirigeants ?

Par ailleurs, en RDC, les ONG s'intéressent fortement à la question de la déforestation qui affecte les populations locales.

Valentin Przulski, Cired

Nous observons différents niveaux d'adaptation :

- l'adaptation au niveau de la communauté qui correspond à de la résilience ;
- l'adaptation structurelle au niveau des planifications des pays et le choix de localisation des investissements entre les pays ;
- les efforts mondiaux entre grandes régions.

Par exemple, la résilience d'une communauté côtière augmentera jusqu'à ce qu'elle soit dépassée, structurellement, par la montée du niveau de la mer ou de la salinité qui empêcherait la communauté d'avoir accès à ses ressources. Ces différents niveaux d'intervention ont chacun un impact sur un point particulier de la trajectoire ou sur la trajectoire de développement sur laquelle les pays se trouvent.

Intégrer ces différents niveaux d'intervention dans la sélection de projets est complexe. En effet, cette sélection peut s'effectuer sur la base de la vulnérabilité locale, au sein même des communautés. La sélection peut également discriminer les régions et les investissements. Ces trois niveaux de complexité ne sont pas faciles à réconcilier au niveau du financement. C'est pourquoi j'indiquais que pour palier cette difficulté, nous travaillons sur des instruments pour comprendre les débats.

Par ailleurs, nous pouvons comprendre le changement climatique de différentes manières. Tout d'abord, il peut être considéré comme un facteur de stress additionnel sur un profil d'impacts passés. Néanmoins, d'un point de vue structurel, nous devons changer nos manières de faire le développement. Actuellement, ce changement passe par des outils tels que le climate proofing et des analyses du risque climatique. Nous devons avancer vers une intégration de ces questions au cœur des problèmes de développement. Ce changement de paradigme de l'adaptation ne pourra pas se réaliser instantanément.

Sabrina Archambault, AFD

Je voudrais réagir sur la notion de compatibilité des différentes échelles. Souvent, nous prônons les politiques nationales. Cependant, l'existence de politiques nationales ne doit pas limiter l'élaboration d'actions régionales et locales. Compte tenu de la complexité du sujet de l'adaptation et de son caractère transversal, il est crucial que l'ensemble des niveaux international, régional, national et local établissent une communication. D'ailleurs, un certain nombre de pays mettent en place des institutions pour faciliter le dialogue. Par exemple, en Éthiopie, les différentes échelles travaillent conjointement et construisent une vision intégrée de l'adaptation, déclinée au niveau régional et local. Je ne nie pas la difficulté de cette dynamique, mais j'affirme que nous devons évoluer vers une compatibilité des actions aux différents niveaux.

Maden Le Crom, ONF International

Je souhaiterais élargir la discussion sur les liens de la thématique de l'adaptation avec d'autres forums. Quel est le lien avec des forums plus larges concernant notamment l'économie ? Lors de la deuxième table ronde, il a été affirmé que dans le cadre de l'atténuation les discussions devaient être élargies à d'autres enceintes internationales (G8). Cet effort est-il réalisé pour l'adaptation ? En effet, les scénarios socioéconomiques portent une importance aussi élevée que les scénarios sur le changement climatique.

Stéphanie Derozier, Médecins du monde

De même, à votre connaissance, les forums sur l'adaptation et les forums sur la réduction des risques de catastrophes naturelles sont-ils liés ? En effet, les projets présentés laissent entrevoir qu'un projet de réduction des catastrophes naturelles pourrait être l'une des composantes d'un projet d'adaptation. J'ai l'impression que les deux communautés réfléchissent chacune de son côté.

Valentin Przulski, Cired

Aujourd'hui, la communication entre les différentes communautés est établie. La prochaine étape consiste à intégrer les différents forums (réduction des risques de catastrophes naturelles, adaptation). Néanmoins, ils ne portent pas systématiquement des objectifs complémentaires. Par exemple, sur une région côtière, les politiques de réduction de risques de catastrophes naturelles ne sont pas nécessairement compatibles avec des relocalisations d'investissements. D'un point de vue institutionnel, il est essentiel de travailler sur les outils et les mécanismes pour éviter les effets d'opportunité, par lesquels les financements climat financeraient même les projets n'ayant pas de lien avec le changement climatique. Nous devons travailler sur la profondeur de la problématique et des projets pour qu'ils intègrent véritablement adaptation et développement.

Sabrina Archambault, AFD

Pendant longtemps, le travail mené notamment sur les sujets de l'adaptation et de la réduction des risques de catastrophes a été réalisé en parallèle, sans connexion. Toutefois, nous sommes conscients aujourd'hui que l'adaptation comprend la réduction des risques, sans pourtant s'y réduire. Il existe un réel effort des négociateurs travaillant sur l'adaptation pour intégrer ces autres forums. C'est plutôt bon signe.

Stéphanie Ah Tchou, Care France

Il y a plusieurs types de liens qui, selon moi, ne sont pas suffisamment effectués aujourd'hui. D'abord, le lien entre atténuation des émissions de gaz à effet de serre et adaptation. Care répond à des besoins d'adaptation immédiats, car la sécheresse et les pluies irrégulières sont des phénomènes ayant un impact sur les populations au quotidien. Néanmoins, Care essaie aussi de promouvoir des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans ses projets, à travers, par exemple, la construction de fours améliorés et de biodigesteurs. Or, les populations (notamment en Amérique latine) perçoivent les efforts d'atténuation qui sont attendus d'elles comme injustes compte tenu de la faiblesse des efforts des pays développés. De plus, le dialogue sur l'atténuation semble déconnecté des questions d'adaptation.

Ensuite, il est certain que des synergies doivent se créer entre adaptation et réduction des risques de catastrophes pour gagner en efficacité. Au Salvador, où Care a mis en place la CVCA, un projet de réduction de risques de catastrophes avait été constitué trois ans auparavant. Lors de la restitution, la communauté nous a présenté la carte réalisée. Ces synergies se mettent clairement en place au Nicaragua : une discussion est menée non seulement entre les acteurs de l'adaptation et de la réduction des risques de catastrophes naturelles mais également entre ceux de l'adaptation et des projets de développement au sens plus large.

Anne Chetaille, Coordination SUD/Gret

Nous ne savons pas exactement sous quelle forme le Fonds vert climat sera structuré. Sans doute financera-t-il une partie des actions d'adaptation au changement climatique. Nous sommes conscients que la somme annoncée par les pays développés, soit 100 milliards de dollars d'ici 2020, ne sera pas attribuée dans son intégralité et entièrement sous la forme de financements publics et de dons. Compte tenu de ces contraintes de ressources, quels devraient-être selon vous les critères de sélection des projets dans le cadre de ce fonds ? Cette

année, les ONG environnementales et de développement membres de la commission Climat et développement de Coopération SUD travailleront sur des recommandations pour la gouvernance du Fonds vert et, ultérieurement, sur les critères d'allocation des fonds. Comment pouvons-nous prendre en compte cette complexité de l'adaptation, ce qu'elle représente au niveau local, pour exprimer des propositions opérationnelles dans le cadre des négociations ?

Sabrina Archambault, Agence française de développement (AFD)

Nous n'obtiendrons pas de réponse simple et immédiate. En revanche, dans les discussions actuelles, il est important de prendre en compte la composition des membres du conseil et des différents comités du Fonds vert, qui devra refléter cette différence de niveaux territoriaux.

De plus, nous devons nous atteler à ne pas reproduire les erreurs du passé. Quelles expériences et quels bilans tirons-nous des différents fonds existants ? Par exemple, dans le Fonds pour l'adaptation, un plafond de financement par pays a été mis en place, aussi vulnérables soient les pays considérés. Devons-nous reproduire cette approche ? Je ne suis pas certaine que cette démarche soit la plus probante.

Nous devons mener un vrai travail sur la définition de critères précis d'allocation des fonds.

Valentin Przulski, Cired

Sur la gouvernance du Fonds, le Cired ne possède pas d'idées prédéfinies. En revanche, sur la sélection des projets, nous défendons trois points précis :

- une vulnérabilité immédiate et pas de scénario de référence (*baseline*) socio-économique. Celui-ci implique des scénarii de migration urbaine ou d'impacts différenciés au changement climatique. Si nous prenons en compte de tels scénarii socioéconomiques lorsque nous évaluons la vulnérabilité future liée au changement climatique, alors l'ensemble des projets doivent être financés. Tout dépend donc des *baselines* choisies ;
- prouver l'additionnalité des financements, c'est-à-dire prouver le surcoût de l'adaptation par rapport au développement ;
- favoriser les meilleures approches dans une catégorie donnée.

Au-delà de ces trois points, les critères ne représentent qu'un caractère supplémentaire par rapport à une analyse habituelle d'un projet de développement. Il ne me paraît pas fondamental de recréer les procédures dans leur intégralité.

Patrice Burger, Cari

J'ai remarqué que dans nos échanges, nous n'avons évoqué que très peu le domaine de l'agriculture. Pourtant, dans les vulnérabilités présentes et futures qui affectent une grande partie de l'humanité, la question de l'alimentation est fondamentale. Nous sommes tellement focalisés sur les procédures, les concepts ou les accords que leur utilité concrète n'est pas correctement perçue. Nous nous sommes interrogés sur la disparition de la question de l'agriculture, d'abord à Copenhague puis à Cancun. Ne reléguons-nous pas un domaine essentiel ? En analysant le développement et l'adaptation, si nous ne discutons pas

de cette thématique en premier lieu, de quoi parlons-nous pour la plupart des populations qui seront affectées par les changements présents et à venir ?

Valentin Przyluski, Cired

Les enjeux d'adaptation dans les pays en développement sont à la fois ruraux et urbains. Par exemple, la catastrophe à venir au Bangladesh est rurale mais aussi éminemment urbaine : à Dhaka, des millions de personnes résident dans des zones inondables.

Sur la question agricole, et plus généralement sur la question des instruments à utiliser, nous pouvons relever un clivage générationnel. Selon les méthodes pratiquées avant l'intégration climat-développement, on s'accordait sur un diagnostic puis on discutait des objectifs et on appliquait les mécanismes pertinents. Aujourd'hui, on ne peut procéder de la même manière. On ne peut avoir de certitude quant au diagnostic. L'incertitude est devant nous. Nous travaillons donc sur des pronostics et nous recherchons les instruments qui nous permettront d'appréhender au mieux les incertitudes futures.

C'est pourquoi je pense donc que les chercheurs et les praticiens du développement et du climat doivent avancer sur : 1) la flexibilité de leurs actions et 2) la mise en place d'instruments qui aident à mieux appréhender les incertitudes futures. Cela devrait notamment permettre d'éviter les actions irréversibles.

Henri Rouillé D'Orfeuil, Cirad

Dans les négociations internationales, la thématique de l'adaptation fait l'objet de discussions spécifiques, notamment car elle engendre une nécessité d'apport financier complémentaire. Toutefois, sur le terrain, je doute que cette identification particulière ait un sens. Ne faudrait-il pas plutôt déterminer un fonds général et prendre en compte constamment l'idée de l'adaptation dans toutes les actions ? Nous créons des outils spéciaux. Les ONG élaborent des études spéciales. Cependant, l'adaptation fait partie de la profondeur et de la densité d'un projet de développement et de son évolution.

Sabrina Archambault, Agence française de développement (AFD)

Nous sommes d'accord.

Henri Rouillé D'Orfeuil, Cirad

Dans ce contexte, il est préférable de l'affirmer immédiatement.

Valentin Przyluski, Cired

Je suis d'accord, sur le terrain, toutes les actions sont clairement considérées comme des actions de développement.

MISE EN PERSPECTIVE

par **Christian Castellanet**,
Directeur scientifique du Gret

Les discussions précédentes sont très intéressantes pour un non-spécialiste comme moi, néanmoins je me pose de nombreuses questions. Je vais essayer de partager avec vous mes impressions.

Tout d'abord, il me semble que se dégage aujourd'hui un consensus sur la nécessité de traiter la thématique du climat en lien direct avec les questions de développement. On ne peut plus se contenter d'avoir des outils spécifiques pour lutter contre le changement climatique, d'une part, et d'autres outils pour promouvoir le développement international, d'autre part. Il s'agit donc de situer la lutte contre le changement climatique dans une réflexion plus globale sur une transition vers un autre mode de développement. C'est une affirmation qui, bien sûr, est extrêmement ambitieuse et lourde d'implications. Certains participants ont évoqué un besoin de changements structurels à tous les niveaux, dépassant la sphère du climat (échanges internationaux, finance internationale). Cette question dépasse évidemment le cadre des négociations sous l'égide de la Convention climat.

Les discussions lors de l'atelier ont fait référence à plusieurs modèles d'intervention possibles.

Tout d'abord, un accord mondial impliquant tous les pays et s'appuyant sur des mécanismes internationaux contraignants pourrait être signé (c'était l'ambition initiale de l'accord de Kyoto). Cependant, cette solution ne semble plus vraiment réaliste à court terme, au vu des résultats plus que décevants de Cancun dans ce domaine.

En second lieu, nous avons parlé d'une approche plus réaliste selon laquelle chaque pays devrait s'engager unilatéralement autour des objectifs collectifs, créant une « *coalition of the willing* ». Cette approche, qui au passage rend la question de la différenciation entre les différents PED caduque, semble cependant hasardeuse car on ne voit pas bien comment elle pourrait garantir que seront atteints ces objectifs globaux, qui impliquent nécessairement certains efforts et sacrifices des pays « volontaires » dans le contexte d'exacerbation de la compétition commerciale internationale.

Après ce constat, il semble que les négociations internationales se dirigent progressivement vers des approches plus concrètes, consistant à mettre en place divers mécanismes et instruments globaux plutôt incitatifs et plutôt financiers pour avancer.

Cette modalité, *a priori* séduisante, soulève cependant plusieurs questions qui, à mon sens, n'ont pas été suffisamment abordées pendant cet atelier. Compte tenu de l'expérience passée avec ces instruments (par exemple le MDP) qui se sont heurtés à des limites aussi bien en termes de volume que d'efficacité, peut-on penser que les instruments étudiés seront capables d'atteindre le niveau d'effort souhaité dans des délais pas trop éloignés ?

L'utilisation d'instruments plus ou moins complexes pose de plus un problème d'équité. Le MDP a bénéficié principalement aux pays émergents. Si nous appliquons des principes d'efficacité économique aux financements futurs pour l'adaptation et l'atténuation après 2012, les mêmes pays bénéficieront à nouveau de ces mesures, et les pays les plus pauvres

resteront à l'écart. Ils doivent être en mesure d'exprimer leur avis et de défendre les intérêts de leurs concitoyens dans les arènes internationales.

Un autre point semble faire consensus : quel que soit le chemin choisi, il ne sera pas parcouru contre la volonté politique des États. Or, cette volonté politique ne peut être suscitée sans l'adhésion des populations concernées aux différents niveaux, ce qui suppose de développer des mécanismes de concertation interne impliquant les différentes parties prenantes.

Concernant la mise en œuvre des mécanismes proposés, l'organisation d'une bonne articulation entre leur mise en œuvre au niveau local et les politiques nationales ou internationales est primordiale. Une amorce de discussion a eu lieu dans cet atelier sur le type d'actions concrètes pouvant être menées localement dans le cadre de l'adaptation au changement climatique et/ou des mécanismes de paiement de services environnementaux. Cette question mérite d'être approfondie, car une difficulté de dialogue existe entre ces différents mondes. Les négociations internationales sont déconnectées des actions sur le terrain, et vice versa. Avec deux risques sérieux : la difficulté de mobiliser les financements pour des actions concrètes, notamment dans les pays où l'État est fragile, et leur détournement vers des actions aux impacts collatéraux négatifs. En me mettant à la place des gouvernements ou des organisations de la société civile du Sud, je me demande comment ils peuvent s'y retrouver dans cette complexité. Si nous souhaitons sérieusement créer une volonté politique partagée et associer au maximum les citoyens, nous devons résoudre dans les meilleurs délais ce problème de communication et de compréhension réciproque.

En conclusion, j'estime que la nécessité d'un dialogue à construire entre les acteurs du terrain et les négociateurs et technocrates internationaux doit être prise plus au sérieux. Nous devons essayer d'organiser ce dialogue, y compris au sein de la société civile, entre les grandes ONG d'environnement et les ONG de développement.

POSTFACE

« De la différenciation à la définition concertée de politiques nationale et internationale de lutte contre le changement climatique »

Anne Chetaille

**Acter la différenciation dans le droit :
un défi pour les pays en développement, une chance pour le climat ?**

**Équité et responsabilités communes mais différenciées :
des principes sur le devant de la scène internationale**

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto en 1997 constituent les piliers du régime climatique international. Plusieurs mécanismes et instruments institutionnels et financiers ont été mis en place pour aider les pays en développement à lutter contre le changement climatique, avec en particulier le mécanisme de développement propre (MDP) et différents fonds tels que le Fonds pour les Pays les moins avancés (PMA), le Fonds spécial sur les changements climatiques et le Fonds pour l'adaptation¹⁷.

Fin 2007, lors de la 13e Conférence des Parties (COP13), une feuille de route – le Plan d'action de Bali – a été adoptée afin de négocier un nouvel accord mondial, s'appliquant à l'ensemble des pays, y compris les pays en développement et les États-Unis, jusque là exempts d'obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'objectif ultime était ainsi de renforcer la Convention climat pour tenir compte en particulier des nouveaux pays émetteurs.

Le lancement de discussions sur ce nouvel accord a remis sur le devant de la scène le principe d'équité et celui de « responsabilités communes mais différenciées » et de « capacités respectives », qui sont au cœur de la Convention climat : comment ces principes peuvent-ils ou doivent-ils se traduire dans le cadre d'un nouvel accord mondial sur le climat ?

En 1992, ces principes visaient à reconnaître la responsabilité historique des pays développés dans les émissions de gaz à effet de serre. Ils devaient se traduire en engagements de leur part en matière d'atténuation (réduction des émissions et séquestration des gaz à effet de serre), mais aussi par des flux financiers vers les pays en développement pour les aider à lutter contre le changement climatique. Compte tenu de la croissance rapide des émissions de gaz à effet de serre dans les pays émergents, d'une part, et du besoin accru en financement dans les pays en développement les plus vulnérables face aux impacts du changement climatique, d'autre part, ces principes sont à nouveau au cœur des débats actuels.

¹⁷ Voir Glossaire en annexe 2.

Une hétérogénéité des besoins et des priorités au sein des pays en développement

Les dernières conférences des Nations unies sur le climat, de Copenhague, de Cancun puis celle de Durban qui s'est tenue fin 2011, ont été l'occasion de révéler l'hétérogénéité des besoins et des attentes au sein des pays en développement. Même s'ils continuent à s'exprimer officiellement d'une seule voix, celle du groupe des 77 et de la Chine (G77-Chine), les pays en développement prennent aussi position au sein d'autres groupes, notamment le Groupe des pays les moins avancés (PMA), l'Alliance des petits États insulaires en développement (AOSIS), le Groupe africain, l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Bolivie, Cuba, Équateur, etc.) et le Groupe du Basic (Afrique du Sud, Brésil, Chine et Inde).

Le Basic est directement interpellé par les pays développés, États-Unis en tête, pour accroître sa participation à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les PMA, le Groupe africain et l'AOSIS demandent aux pays développés un soutien financier compte tenu de leurs besoins urgents en matière d'adaptation. D'autres pays en développement, tels que des pays à revenu intermédiaire (Colombie) ou ceux du groupe des pays montagneux enclavés (Afghanistan, Arménie, Kirghizstan, Tadjikistan) revendiquent également un accès prioritaire aux financements.

Dès lors, faut-il établir une différenciation au sein des pays en développement, actée par le droit dans le cadre du futur régime climatique international (différenciation de jure), que ce soit en termes d'engagements de réduction des émissions ou d'accès aux financements pour l'adaptation ?

Des engagements de réduction des émissions différenciés selon les pays en développement : une discussion encore ouverte, mais à quel prix ?

À certains égards, une différenciation a commencé à s'opérer concernant les obligations des pays en développement depuis Copenhague et surtout Cancun via la mise en place du système de mesure, notification et vérification (MRV) concernant les mesures nationales d'atténuation appropriées (Nationally Appropriate Mitigation Actions - Namas). Ces Namas visent à dépasser l'approche « projet » du mécanisme de développement propre (MDP) pour une approche « filière » et ainsi permettre des réductions d'émissions plus significatives dans les principaux secteurs concernés (énergie, bâtiment, etc.). Le système MRV s'applique de façon différenciée entre les pays en développement qui bénéficient d'un soutien financier international pour élaborer et mettre en œuvre ces Namas, et les autres (essentiellement des pays émergents) qui mettent en place ces mesures sans appui¹⁸.

Cependant, l'approche « bottom-up » (du bas vers le haut) mise en place à Cancun laisse penser qu'une différenciation de jure n'est plus à l'ordre du jour comme l'ont montré les discussions de l'atelier-débat. Chaque pays fixe ainsi son propre objectif de réduction d'émissions et met ses promesses d'engagement sur la table de façon volontaire. Depuis Cancun, les pays émergents et d'autres pays en développement l'ont fait. On est loin de l'idée d'un objectif ultime de réduction des émissions défini au niveau mondial et se déclinant ensuite par pays (approche top-down, du haut vers le bas). Pour certains, cette idée n'est plus réalisable face à la réalité du monde actuel.

¹⁸ Voir Glossaire en annexe 2.

Mais pour autant un système « à la carte » est-il en mesure d'infléchir les trajectoires d'émissions de façon suffisamment ambitieuse pour limiter une hausse de la température terrestre en-dessous de 2°C ? Rien n'est moins sûr. En effet, une approche bottom-up basée sur des déclarations volontaires sans système contraignant de respect des engagements paraît peu efficace. En outre, les dernières données scientifiques publiées par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)¹⁹, l'Agence internationale de l'énergie²⁰ et le Giec²¹ peu avant la conférence de Durban plaident pour une ambition renforcée des pays. Le rapport du PNUE pointe en particulier le fossé entre le niveau des engagements pris de façon volontaire jusqu'à présent, et celui qu'il faudrait atteindre pour avoir des chances de limiter l'augmentation de la température terrestre en-dessous de 2°C.

Malgré ces nouvelles alertes, à Durban les pays n'ont pas réussi à relever le niveau d'ambition et à trancher clairement la question de la forme juridique. La Conférence de Durban a débouché sur une « plateforme », un nouveau processus lancé en parallèle du groupe de négociation sur le Plan d'action de Bali. La Plateforme de Durban devra élaborer « un protocole, un autre instrument juridique ou un résultat avec force juridique » visant à renforcer la Convention climat. Les pays réitèrent leur volonté de parvenir à un accord mondial sur le climat d'ici 2015 qui puisse entrer en vigueur au plus tard en 2020. La question de la définition d'objectifs de réduction des émissions au niveau mondial et par pays n'est donc pas écartée.

Malgré ce point positif, on reste dubitatif sur la probabilité d'aboutir à un accord fort, protocole ou un autre instrument juridiquement contraignant, commun à tous les pays. Au-delà de ce texte, il faut souligner qu'au cours des 15 jours de négociation, la Chine a par ailleurs manifesté des signes d'ouverture pour des engagements à terme juridiquement contraignants. La Conférence de Durban, y compris les signaux envoyés par la Chine, laissent donc la porte ouverte à des discussions plus poussées sur la différenciation des engagements de réduction des émissions au sein des pays en développement.

Accès aux financements de l'adaptation : ne pas tomber dans le piège d'une approche trop normative, tout en assurant une priorité aux pays les plus vulnérables

En ce qui concerne l'allocation des financements pour l'adaptation, elle fait particulièrement débat. Dans le Fonds pour les PMA, seuls ces pays bénéficiaient de financements pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'action nationaux sur l'adaptation (PanAs). Quant au Fonds pour l'adaptation, il doit financer des « projets et programmes d'adaptation dans les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets négatifs du changement climatique²² ».

En toile de fond, se pose la question de la définition de la vulnérabilité. Celle-ci peut être considérée de façon générale comme le rapport entre une exposition aux impacts du changement climatique et les ressources mobilisables pour y faire face. Si des indicateurs existent, on a pu voir qu'ils représentaient un choix normatif. Ils souffrent d'un manque

¹⁹ « Bridging the Emissions Gap », PNUE, 2011.

²⁰ « Perspectives énergétiques mondiales 2011 », AIE.

²¹ Rapport spécial du GIEC « Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, Novembre 2011.

²² « Operational Policies and Guidelines for Parties to access resources from the Adaptation Fund », Conseil du Fonds pour l'adaptation ().

d'acceptation reconnue par tous lorsqu'il s'agit de la définition de la vulnérabilité de façon opérationnelle, via des critères d'éligibilité pour l'accès aux financements. Si la vulnérabilité renvoie à des conditions naturelles objectives, elle est aussi fortement liée aux capacités d'action et au niveau de développement des pays. En outre, la vulnérabilité ne peut se définir uniquement à l'échelle d'un pays. Elle est aussi territoriale. Cette question insoluble n'a pas été véritablement tranchée aujourd'hui par le Conseil du Fonds pour l'adaptation qui a pour mandat d'accréditer les agences nationales de mise en œuvre par lesquelles peuvent désormais transiter les financements²³. Des pays à revenus intermédiaires tels que la Colombie et même des pays émergents comme l'Afrique du Sud peuvent désormais prétendre à des financements. En effet, le Conseil du Fonds pour l'adaptation a récemment accrédité les autorités nationales de mise en œuvre proposées par ces deux pays.

La question de l'allocation des financements va également se poser au sein du « Fonds vert pour le climat » établi à Cancun et opérationnalisé à Durban. Ce Fonds devrait accueillir une partie des 100 milliards de dollars que les pays développés se sont engagés à verser annuellement d'ici 2020. Il répond à une demande politique forte des pays en développement. Par rapport aux fonds existants, il a vocation à promouvoir un réel changement de paradigme vers des trajectoires de développement sobres en émissions de gaz à effet de serre et résilientes face au changement climatique. Il devra intervenir de façon complémentaire et cohérente avec ces fonds. Le Fonds vert devrait financer des projets et des programmes dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation (appui à l'élaboration des Namas, programmes d'adaptation nationaux...). Il prévoit la possibilité pour les pays d'accéder directement aux financements comme pour le Fonds pour l'adaptation. Tous les pays en développement ayant ratifié la Convention sont éligibles en théorie. En ce qui concerne les ressources pour l'adaptation, il reviendra au Conseil de prendre en compte « les besoins urgents et immédiats des pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets négatifs du changement climatique, y compris les PMA, les petits États insulaires en développement et l'Afrique », en ayant recours selon les cas à des planchers d'allocation pour ces pays. Si la Conférence de Durban a permis de définir les grandes lignes de fonctionnement de ce Fonds, les modalités opérationnelles précises restent à définir en particulier concernant les planchers d'allocation et critères d'éligibilité et les liens avec les autres fonds et canaux de financements bilatéraux et multilatéraux existants, etc.

Renforcer le dialogue entre État et société civile pour une meilleure efficacité et appropriation des outils internationaux sur le changement climatique

Connecter le politique et l'opérationnel

La période de transition vers un nouvel accord mondial sur le climat doit être mise à profit pour aider les pays en développement à préparer et à mettre en œuvre des mesures de lutte contre le changement climatique, qu'il s'agisse des mesures nationales appropriées en matière d'atténuation (Namas) ou des Programmes d'adaptation nationaux (PAN).

Comme cela a été rappelé pendant l'atelier, transformer le développement et faire face au changement climatique nécessite de se baser solidement sur des politiques nationales et locales et sur une appropriation de ces questions par les politiques afin que ceux-ci s'engagent de façon plus ambitieuse dans les négociations. Il y a urgence à connecter

²³ Le Fonds pour l'adaptation prévoit la possibilité d'accéder directement aux financements sans passer par les traditionnelles agences multilatérales de mise en œuvre telles que le Programme des Nations unies pour l'environnement, Programme des Nations unies pour le développement ou la Banque mondiale.

davantage le politique et l'opérationnel. Le cas du projet de microhydroélectricité à Madagascar l'a montré. La mise en place d'un MDP programmatique sur l'hydroélectricité s'est heurtée à des contraintes technique (définition d'un scénario de référence), financière (rigidité des procédures des bailleurs pour intégrer de nouvelles activités telles que celles liées à la mise en place d'un MDP programmatique) et politique (instabilité). Mais par ailleurs, Madagascar a indiqué au secrétariat de la CCNUCC qu'il envisageait comme action d'atténuation celle d'« élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour développer les énergies renouvelables, dont l'hydroélectricité, les éoliennes, etc. ». Il y a ainsi un décalage entre le local, le national et l'international.

La déclinaison opérationnelle des engagements internationaux suppose des actions dans les pays en développement à l'échelle nationale et locale entre la société civile (au sens large) et les décideurs. Elles doivent être ciblées sur le renforcement institutionnel et d'organisation et de structuration du dialogue. Les activités de « négociation entre acteurs », d'éducation et de formation ainsi que des mesures incitatives (subventions dégressives par exemple) sont également essentielles pour faire évoluer les pratiques. Pour permettre une participation efficace des acteurs concernés, il est nécessaire qu'ils soient au préalable informés des principaux enjeux liés à la mise en œuvre de la Convention et du Protocole. En outre, la société civile (secteur privé, ONG, organisations de producteurs, etc.) doit être suffisamment organisée pour porter la voix de sa base sociale. Or dans certains pays, il existe un déficit de structuration du milieu associatif et des branches du secteur privé. La définition d'une stratégie concertée sur la REDD+ en RDC a montré la nécessité d'une meilleure structuration et coordination des ONG autour de plateformes. L'implication des autorités locales est également essentielle.

De l'importance d'un diagnostic partagé

Ces espaces de dialogue autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques climatiques sont en outre nécessaires pour la construction concertée de positions dans le cadre des négociations internationales sur le climat, qui soient ainsi davantage connectées aux réalités locales. En outre, il faut éviter que la mise en œuvre de mesures prises au niveau international sur le terrain ne soit davantage source d'inefficacité et d'iniquité comme on a pu le voir avec le MDP.

Il s'agit de faire émerger un diagnostic partagé des enjeux au sein de chaque pays ainsi que des mesures à mettre en œuvre (quelles sont les implications concrètes pour un pays donné de tel objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Quels changements seraient nécessaires pour sa politique énergétique, agricole, etc. ? Quels sont les besoins en termes d'adaptation au niveau national?, etc.).

De façon plus spécifique, on observe par exemple que les règles de gouvernance du Fonds vert adoptées à Durban reposent sur une approche relativement centralisée, avec un rôle fort pour le Conseil du Fonds, qui va décider notamment de l'allocation des financements. Par ailleurs, l'accès direct aux financements via des autorités nationales de mise en œuvre est rendu possible. Si cela représente une avancée en termes d'appropriation par les pays bénéficiaires, les modalités opérationnelles adoptées Durban ne permettent pas d'assurer un lien suffisamment fort entre le local et le national. Elles devront donc être renforcées pour intégrer la mise place de plateformes multi-acteurs qui interviendront en lien avec les agences nationales de mise en œuvre. Par ailleurs, elles devront assurer le financement d'actions de renforcement institutionnel pour améliorer à terme les capacités d'absorption de l'aide.

De la même façon, la mise en place de systèmes MRV pour les Namas, ou bien de systèmes d'information pour le respect des clauses de sauvegarde environnementale et sociale de REDD+ posent la question des critères ou indicateurs qui devront être retenus pour permettre une certaine comparabilité des efforts réalisés. Un juste équilibre doit être trouvé entre le type d'information nécessaire à retenir au niveau international, et la capacité des Etats et des acteurs locaux à fournir ces informations dans la pratique. Une chose est de définir des critères « idéaux » au niveau international, une autre est de pouvoir les renseigner sur le terrain. Cet exemple montre l'importance de connecter le politique et l'opérationnel afin de définir des outils qui puissent être mis en œuvre de façon efficace sur le terrain et en même temps garantir la comparabilité des efforts de réduction des émissions et des besoins financiers.

Société civile : une diversité à refléter et organiser dans les espaces de dialogue

Aujourd'hui, les négociations sur le climat ne sont plus l'apanage des seuls experts techniques des ministères ou de la recherche et ONG environnementales. D'autres acteurs se sont emparés des enjeux Climat et s'investissent dans ces arènes internationales, à commencer par les acteurs du développement – ONG, bailleurs de fonds - ainsi que les collectivités territoriales. Ces derniers ont été rejoints depuis le sommet de Copenhague par le mouvement altermondialiste.

Cette diversité d'acteurs impliqués dans les négociations sur le climat doit être valorisée dans la construction ou le renforcement des espaces de dialogue, au Nord et au Sud. En effet, ce sont autant de compétences et de savoir-faire qui peuvent permettre une meilleure efficacité et appropriation au plan national des outils définis par le régime climatique international, d'une part, et aussi d'améliorer ces outils, d'autre part.

Chaque année, la Conférence des Parties à la Convention climat invite les Parties à faire des soumissions sur un certain nombre de sujets. Dans certains cas, les observateurs, y compris les ONG, peuvent également soumettre des points de vue. Ces soumissions constituent une portée d'entrée à ouvrir pour contribuer au renforcement du régime climatique. En outre, le régime climatique a créé des dispositifs institutionnels tels que le Comité pour l'adaptation, ou le Conseil du Fonds vert dans lesquels la société civile est représentée. Ces dispositifs constituent également des espaces d'expression et de dialogue à utiliser. Cependant, le nombre de sièges réservés à la société civile est limité. Compte-tenu de la diversité des courants de pensée au sein de la société civile, cela nécessite donc que celle-ci s'organise et se structure pour porter sa voix au niveau international. Des moyens doivent être mis en place pour assurer une circulation de l'information et un débat d'idées au sein des différents courants de la société civile.

Enfin, en parallèle de ces espaces « officiels », d'autres se mettent en place selon les thématiques. Ainsi des réseaux spécialisés, rassemblant ONG, chercheur, etc., se créent ou se renforcent par exemple sur les forêts, l'agriculture ou l'adaptation, pour contribuer au débat au niveau international mais aussi faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques sur le terrain.

La création ou le renforcement des espaces de dialogue aux niveaux national et international est essentielle pour renforcer la volonté politique des États à répondre de façon collective au défi de la lutte contre le changement climatique.

Annexes

Annexe 1 : Sigles et acronymes

Annexe 2 : Glossaire

Annexe 1

Sigles et acronymes

ABC	Adaptation à base communautaire
AIE	Agence internationale de l'énergie
AGF	<i>Advisory Group on Finance</i> – Groupe d'experts de haut niveau sur les financements pour le climat
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
Cired	Centre international de recherche sur l'environnement et le développement
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COP	<i>Conference of the Parties</i> – Conférence des Parties
CVCA	<i>Climate Vulnerability and Capacity Analysis</i> – Analyse de la vulnérabilité et de la capacité d'adaptation au changement climatique
EHESS	Ecole des hautes études en sciences sociales
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
IDE	Investissements directs étrangers
MDP	Mécanisme de développement propre
MEDDTL	Ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement
MRV	<i>Measure, Reporting and Verification</i> – Mesure, notification et vérification
Nama	<i>Nationally Appropriate Mitigation Action</i> – Action nationale d'atténuation appropriée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PANA	Plan d'action national sur l'adaptation
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PED	Pays en développement
PNUE	Programme des Nations unies sur l'environnement
PSE	Paiement pour service environnemental
RAC-F	Réseau Action Climat – France
REDD	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts

Annexe 2

GLOSSAIRE

La Convention climat

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), dite aussi Convention climat, est l'un des trois accords multilatéraux sur l'environnement adoptés au Sommet de la Terre de Rio en 1992. Elle vise à encadrer et promouvoir la lutte contre le changement climatique à l'échelle internationale. Elle est basée sur trois grands principes :

- le principe de précaution,
- le principe des responsabilités communes mais différenciées,
- le principe du droit au développement.

Elle ne comprend aucune disposition juridiquement contraignante, les Parties s'étant laissées la possibilité de compléter la CCNUCC par des engagements ultérieurs dans le cadre d'un régime international.

Le protocole de Kyoto

Adopté en 1997, ce protocole vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention climat. Il s'agit d'un texte juridiquement contraignant, fixant un objectif mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre, lequel se décline en objectif national contraignant pour les pays développés (approche *top-down*). Le protocole est entré en vigueur en 2005. Il fallait pour cela qu'au moins 55 pays le ratifient et soient responsables d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre de la planète. Les États-Unis, jusqu'à récemment plus gros émetteur de la planète, sont aujourd'hui le seul pays ayant signé la Convention climat mais n'ayant pas ratifié le protocole.

La première période d'engagement du protocole de Kyoto s'étale sur 8 ans (2005-2012). Le protocole de Kyoto établit trois mécanismes dits « de flexibilité » auxquels les pays développés peuvent recourir pour satisfaire leurs obligations de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, à côté de leurs politiques nationales :

- **Le marché de permis négociables** (entre pays, auquel s'est rattaché le marché européen d'échange des quotas en 2008). Ce mécanisme est un outil de politique climatique basé sur le marché, qui permet à des pays pour lesquels les coûts de réduction d'émissions sont les plus faibles de revendre leurs crédits. Il fixe un montant maximum d'émissions mondiales, basé sur les engagements de Kyoto, et en alloue une partie à chaque pays. Il vise à améliorer l'efficacité économique des actions de lutte contre le changement climatique.
- **Le mécanisme de développement propre (MDP)** : il permet aux pays développés de satisfaire une partie de leurs engagements de Kyoto en dehors de leur territoire, dans les pays en développement. En investissant dans des projets permettant un développement

faible en CO₂, les pays peuvent générer des crédits d'émission (1 crédit = 1 tonne d'équivalent CO₂). Ces crédits peuvent être échangés sur un marché, le plus gros marché étant le marché d'échange de quotas européens. 2 % des revenus issus de la vente des crédits générés par le MDP sont automatiquement reversés à un Fonds international au bénéfice des pays en développement les plus vulnérables : **le Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto**.

- **La mise en œuvre conjointe (MOC)** : ce mécanisme de financement de projets vise à favoriser la séquestration du CO₂ ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à travers des projets industriels ou forestiers tout particulièrement en Russie et dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ces projets permettent de générer des crédits d'émission utilisables par les investisseurs.

En cas de non-respect de leurs engagements, les pays se voient sanctionnés à l'échelle internationale.

Le plan d'action de Bali et l'échec de Copenhague

À Bali, en 2007, lors de la 13^e COP, les pays parties à la Convention ont décidé d'un plan d'action permettant d'organiser le déroulement des négociations internationales sur l'après-2012, date à laquelle la première période du protocole de Kyoto prendra fin. L'objectif était de parvenir à un nouvel accord international, unique, incluant *tous* les pays (y compris les États-Unis, à l'époque, toujours premier émetteur mondial). Pour cela, cette feuille de route organise les négociations sur l'après 2012 en deux groupes de travail : d'une part, le groupe de travail des pays ayant ratifié le protocole de Kyoto (sans les États-Unis) qui devait parvenir à un accord sur le renouvellement de l'engagement des pays pour une deuxième période, ainsi qu'à de nouveaux objectifs ambitieux de réduction des émissions. On appelle ce groupe de travail le « AWG-KP » (*Kyoto Protocol*). D'autre part, un second groupe de travail a été instauré à Bali, pour que l'ensemble des pays (y compris les États-Unis), parviennent à un nouvel accord international sur le changement climatique. Ce groupe est appelé le « AWG-LCA » (« *Long-term cooperative action* »). La conférence de Copenhague (COP15), fin 2009, devait être l'aboutissement du travail de ces deux groupes, et devait permettre l'adoption d'un nouvel accord mondial incluant tous les pays.

Cependant, les négociations en 2008 et 2009 se sont heurtées à de nombreux blocages sur plusieurs volets essentiels. Malgré une multiplication des sessions de négociations entre les Conférences sur le climat de fin d'année, les pays ne sont pas parvenus à un accord unique et contraignant à Copenhague.

Le seul texte issu de la Conférence est une déclaration politique non contraignante préparée par un petit groupe de pays (avec à leur tête les États-Unis et les pays émergents) : l' *Accord de Copenhague*. Ce texte n'a pas recueilli le consensus nécessaire pour être adopté par la COP. À travers cette déclaration, les pays énoncent des engagements unilatéraux de réduction d'émission et de financements, consacrant ainsi une approche *bottom-up* et non plus *top-down*.

La conférence de Cancun (COP16), en 2010, avait notamment pour objectif de réintégrer les acquis de l'accord de Copenhague dans le système onusien, à travers des décisions de la conférence des Parties. Si elle a acté ces acquis, la conférence de Cancun a aussi confirmé l'approche *bottom-up* qui régit désormais les négociations internationales.

Le Fonds pour l'adaptation

Le Fonds pour l'adaptation est un fonds institué sous le protocole de Kyoto. Il vise à financer des plans et des projets d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement les plus vulnérables. Il est automatiquement abondé par un prélèvement sur les revenus de la vente de crédits MDP, et de manière volontaire par les pays développés. Le Fonds présente des caractéristiques particulières du point de vue de sa gouvernance. Il bénéficie d'une gouvernance équitable entre pays développés et pays en développement grâce à une répartition juste des sièges au Conseil. De plus, il est régi par le principe de l'accès direct, c'est-à-dire que les pays en développement peuvent accéder directement aux fonds à partir du moment où ils possèdent une entité nationale de mise en œuvre accréditée, respectant les normes fiduciaires internationales en vigueur. Le Fonds finance des projets, coordonnés par l'entité nationale de mise en œuvre. Chaque entité nationale bénéficie d'une enveloppe, proportionnelle au nombre de pays demandeurs et à l'enveloppe totale du Fonds, qui pourrait être renouvelée.

En septembre 2011, après 4 ans de fonctionnement, le Fonds contient 223,75 millions d'euros, dont 138,16 proviennent des crédits MDP. Ce chiffre est relativement faible, compte tenu des besoins (d'après le Pnud, entre 86 et 109 milliards de dollars par an). De nombreux défis, liés notamment à l'accès direct, restent à résoudre. Néanmoins, le nombre de projets approuvés et d'entités nationales de mise en œuvre accréditée est en augmentation constante.

Pour en savoir plus :

- La lettre des ONG sur le Fonds pour l'adaptation, publiée par GermanWatch : <http://www.germanwatch.org/klima/afnl-no2-french.pdf>
- Les analyses des Conférences des Parties publiées par la commission Climat et développement de Coopération SUD : « [Climat : les négociations en mal d'ambition](#) » (COP 16); [Copenhague : face à l'immobilisme politique, l'élan citoyen ?](#) (COP 15); [Lutte contre le changement climatique : l'horloge tourne](#) (COP 14).

Le Fonds vert climat

Le Fonds vert climat, également appelé « Fonds vert » est un dispositif décidé par les Parties à la Convention climat lors de la conférence de Cancun. Il vise à financer la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement pour l'après-2012.

La création de ce Fonds avait été formellement annoncée dans l'accord de Copenhague, en dehors du système onusien. Elle a été réaffirmée dans le cadre multilatéral de l'Onu à Cancun. Cependant, tout reste à faire. Les pays n'ont pu décider :

- ni comment ce Fonds sera alimenté : c'est la question épineuse des sources de financement, qu'il convient rapidement de traiter pour que ce Fonds ne soit pas une coquille vide ;
- ni quelles relations il entretiendra avec les autres institutions financières de l'Onu sur le climat (Fonds pour l'adaptation, Fonds pour l'environnement mondial (FEM), etc.) ;
- ni quels seront exactement ses mécanismes de gouvernance : présentera-t-il certaines clauses de sauvegarde ? Les pays en développement bénéficieront-ils d'un accès direct ? À Cancun, les pays ont seulement décidé que le Conseil du futur Fonds vert serait composé d'un nombre égal de sièges entre pays développés et pays en développement. Cette répartition est jugée inéquitable et déséquilibrée par les ONG, car elle ne

représente pas la réalité de la répartition géographique et démographique dans le monde ;

- ni ce qu'il financera : des budgets nationaux ? Des projets (ONG ou autres) ? Les deux ? Des agences internationales de mise en œuvre ? Aucun accord non plus n'a été décidé sur la répartition de l'enveloppe du Fonds entre l'adaptation au changement climatique et l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.

Pour répondre à ces questions, les Parties à la Convention climat ont décidé de mettre en place un « comité transitionnel », composé d'un nombre de délégués équitable entre pays du Sud et du Nord. Ce comité doit revenir fin 2011, à la conférence de Durban, avec des propositions pour examen et décision par la COP.

Financements internationaux pour le climat

Les pays développés ont fait des annonces publiques en termes de financements à verser aux pays du Sud, concernant les financements à long terme d'ici 2020. Ils les ont inscrits à l'accord de Copenhague. Ces engagements ont été reconnus et réaffirmés dans le cadre des Nations unies à Cancun :

- Sur le court terme, pour la période 2010-2012, ils se sont engagés collectivement à contribuer à hauteur de 30 milliards de dollars à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Cet argent doit permettre la mise en place d'actions pilotes et de politiques publiques à l'échelle nationale, pour préparer des actions plus ambitieuses sur le long terme. La France s'est engagée en la personne de Nicolas Sarkozy à payer sa « *fair share* » de ce montant, soit 1,2 milliard d'euros (400 millions par an). Nicolas Sarkozy a par ailleurs précisé que 20 % de la contribution française irait à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts (REDD). Cet argent ne transitera pas par le Fonds vert qui ne serait opérationnel qu'après 2012.
- À plus long terme, les pays développés se sont aussi engagés à poursuivre et augmenter progressivement leur soutien financier aux pays en développement pour atteindre 100 milliards de dollars par an en 2020. Rien n'a été précisé sur la répartition entre pays développés de cette contribution. En outre, les pays n'ont pas encore décidé quelle est la part de cet argent qui transitera via le Fonds vert. 100 %, comme 1 %, pourrait aller au Fonds vert. Sur ce point, les avis divergent entre pays développés et pays en développement : ces derniers veulent que la majeure partie de l'argent transite via le Fonds vert, tandis que les pays développés considèrent ce Fonds plutôt comme un fonds complémentaire permettant d'opérer un fort effet de levier et financer la part sans laquelle ces investissements ne pourraient avoir lieu. Les pays parlent désormais d'effet « transformationnel » du Fonds vert, sans pour autant s'accorder sur une définition de ce nouveau terme.

Le cadre d'adaptation de Cancun

L'adaptation au changement climatique a longtemps été le parent pauvre des négociations internationales. Néanmoins, à Cancun, les pays ont décidé de mettre en place un cadre d'adaptation, pour favoriser la mise en œuvre d'actions d'adaptation au changement climatique à tous les niveaux, ainsi que leur coordination. Comme pour les autres mécanismes institutionnels décidés par la conférence des Parties à Cancun, tout reste encore à opérationnaliser.

Le mécanisme REDD

Un mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation (RED) est en discussion depuis 2005 dans les négociations internationales. Au fil des années, les pays y ont ajouté la dégradation des forêts (REDD) ainsi que l'augmentation des stocks de CO₂ forestier (REDD+). Ce mécanisme n'a été formellement adopté qu'en 2010, lors de la conférence des Parties de Cancun. Malgré le consensus sur la nécessité de lutter contre la déforestation pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, les nombreux points de blocage et questions techniques à résoudre ont ralenti l'adoption de ce mécanisme. L'accord adopté à Cancun prévoit que le mécanisme sera mis en œuvre en trois étapes : 1) l'élaboration de politiques publiques et d'actions pilotes, et la mise en œuvre d'activités de renforcement de capacités et d'actions pilotes ; 2) la mise en œuvre de ces politiques publiques et de nouvelles actions de démonstration ; et finalement 3) la généralisation de la mise en œuvre de REDD+, avec paiements au résultat par les pays développés. L'accord de Cancun établit également des garde-fous que les pays devront respecter pendant la mise en œuvre de REDD+ au niveau national. Cependant, l'accord ne précise pas comment sera financé un tel mécanisme : par une éligibilité des projets REDD+ au marché de permis d'émissions négociables (dit « marché carbone ») ? Par un fonds international (par exemple, via une fenêtre « forêts » du Fonds vert climat) ? Même si l'accord ne précise pas non plus quelle sera l'échelle privilégiée de mise en œuvre (politiques nationales ou projets), l'on se dirige plutôt vers un consensus portant sur l'approche nationale.

Le MRV (« mesure, notification et vérification »)

À Copenhague, les pays développés se sont engagés à soutenir les pays en développement pour qu'ils puissent mettre en place des politiques publiques, programmes et projets de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi, en contrepartie, ils ont demandé aux pays en développement qu'un suivi des actions et des réductions d'émissions réalisées grâce à leur soutien soit effectué. Cette demande était fortement contestée par les pays en développement (et notamment la Chine). Un compromis a finalement été trouvé à Cancun.

De même, les pays en développement ont demandé à ce que soit assuré un suivi du soutien apporté par les pays développés. De plus, l'approche volontaire et *bottom-up* qui prédomine actuellement dans les négociations a poussé les pays développés (dit « de l'Annexe I ») à s'accorder sur la mise en place de règles de mesure, notification et vérification (en anglais, « *Measuring, Reporting, and Verifying* » – MRV) des réductions d'émissions qu'ils réalisent (dans le cadre de l'action concertée de long terme – LCA).

Gouvernance climatique internationale : le rôle des pays en développement en question

Coordination :

Anne Chetaille
Célia Gautier

Animation des débats :

Patrice Burger
Swan Fauveaud

Auteurs :

Stéphanie Ah Tchou
Sabrina Archambault
Sébastien Blavier
Fabrice Cytermann
Jean-Charles Hourcade
Marion Jeulin
Jacques Monvoiz
Valentin Przulski
Paul Watkinson

La différenciation des pays en développement dans la lutte contre le changement climatique est une question controversée et taboue dans les négociations internationales sur le climat. Cependant, elle appelle aujourd'hui un débat, des réponses et des décisions. En effet, si les pays en développement négocient dans un même bloc, ils expriment de plus en plus des besoins et des priorités différentes. Dans cette situation, une position unique pour les pays en développement est-elle encore tenable aussi bien sur leur niveau d'engagement en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, que sur l'allocation des financements pour l'adaptation au changement climatique ?

La participation des pays émergents aux efforts mondiaux d'atténuation du changement climatique devient incontournable compte tenu de la forte croissance de leurs émissions de gaz à effet de serre. Mais elle devra se faire en tenant compte du principe de responsabilité « commune mais différenciée ».

Sur le plan de l'adaptation au changement climatique, la question de la différenciation se pose à travers celle de l'accès aux financements. Les besoins financiers sont conséquents (plus de 200 milliards de dollars d'ici l'année 2020 selon les sources) et les financements limités compte tenu de la baisse tendancielle de l'aide publique au développement. Dans ce contexte, il faudra faire des choix. Quels seront les pays en développement prioritaires ? Sur la base de quels critères faudra-t-il différencier les pays ?

Pour débattre de ces controverses, un atelier a été organisé par Coordination SUD en collaboration avec le Cired. Il a réuni des intervenants issus du secteur de la recherche, d'institutions publiques et d'ONG.

La collection Débats & Controverses accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique Ressources en ligne. Cette collection est dirigée par Christian Castellanet et Danièle Ribier.



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00
Fax : +33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org



14 passage Dubail
75010 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 44 72 93 72
Fax : +33 (0)1 44 72 93 73
E-mail : sud@coordinationsud.org
Site Web : www.coordinationsud.org

ISBN : 978-2-86844-278-9

