

Recommandations de Coordination SUD et du Réseau Action Climat-France pour la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique

➤ 1-12 décembre 2008, Poznan (Pologne)

Lutte contre le changement climatique et lutte contre la pauvreté sont indissociables. Une action efficace pour réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre ne peut être envisagée sans prendre en compte les enjeux liés au développement. L'équité doit être au cœur du futur régime climatique post-2012.

Compte tenu des interactions entre la lutte contre le changement climatique et le développement, les ONG environnementales et les ONG de solidarité internationale françaises ont décidé de rassembler leurs efforts au sein du groupe *ad hoc* « Changement climatique et développement » de Coordination SUD¹, afin d'appuyer la définition de politiques climatiques, soucieuses des impératifs de développement.

Un nouvel accord sur le régime climatique post-2012 doit être conclu fin 2009 lors de la Conférence de Copenhague. Pour y parvenir, la Conférence de Poznan (COP14/MOP4) constitue un rendez-vous crucial. Pour Coordination SUD et le RAC-F, elle doit permettre d'envoyer des signaux positifs à la communauté internationale pour la mise en place du futur régime climatique post-2012.

¹ Le groupe *ad hoc* « Changement climatique » regroupe des ONG membres de Coordination SUD et des ONG environnementales membres du RAC-France. Créé à l'occasion de la préparation du programme de suivi de la présidence française de l'Union européenne de Coordination SUD, le groupe a pour objectifs l'échange d'expérience et d'expertise entre ONG de développement et ONG environnementales, la construction d'un argumentaire commun sur les négociations internationales et le renforcement des capacités.

L Définir une « vision partagée » ambitieuse et équitable

Reconnaître 2°C comme seuil à ne pas dépasser

Le constat des scientifiques est clair. Un réchauffement de la planète de plus de 2°C aura des conséquences désastreuses et irréversibles sur les équilibres écologiques et la société. Afin de ne pas franchir ce seuil fatidique d'ici la fin du siècle, des réductions significatives des émissions sont nécessaires au niveau mondial dans un futur très proche. D'après le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), la concentration des émissions de gaz à effet de serre ne devra pas dépasser 450 ppm éq. CO₂. Sachant que la concentration actuelle est de 375 ppm éq. CO₂, le défi est immense mais atteignable. À Poznan, les pays Parties à la Convention doivent discuter du contenu de la « vision partagée », premier pilier du Plan d'action de Bali. Il est important qu'ils s'accordent sur le seuil de réchauffement climatique à ne pas dépasser.

R1 : La nécessité d'éviter un réchauffement de plus de 2°C doit être au cœur des conclusions des Parties sur la « vision partagée ».

Mobiliser l'ensemble des pays selon leurs responsabilités et capacités respectives

D'après le scénario du GIEC à 450 ppm éq. CO₂, les émissions mondiales devront culminer en 2015 pour ensuite décliner de 50 % à 85 % d'ici 2050, par rapport à 2000. Les pays industrialisés devront réduire leurs émissions entre 25 % à 40 % pour 2020 et 80 % à 95 % pour 2050, par rapport au niveau de 1990. Cependant ces efforts ne seront pas suffisants. Le GIEC indique que certains pays en développement d'Amérique du Sud, d'Asie centrale et orientale et du Moyen-Orient devront aussi limiter la progression de leurs émissions d'ici 2020. La participation de ces pays à l'effort de réduction des émissions est importante, au-delà de celle des pays industrialisés.

Le contexte actuel des négociations du nouvel accord post-2012 sur le climat est radicalement différent de celui qui prévalait en 1997 lors de la conclusion du Protocole de Kyoto. Les pays en développement émettent en valeur absolue autant de gaz à effet de serre que les pays industrialisés, mais ils représentent 80 % de la population mondiale. Leurs émissions par habitant restent ainsi nettement inférieures à celles des pays industrialisés. Il ne serait pas équitable de leur imposer les mêmes contraintes. Un accord politique n'émergera qu'à condition que les situations spécifiques des pays en développement se trouvent équitablement reflétées. Laisser la place à un développement légitime, tout en garantissant des réductions radicales des émissions de gaz à effet de serre est le principal défi à relever par les négociateurs.

R2 : Une clé de répartition des efforts à fournir pour lutter contre le changement climatique doit être définie. Elle doit tenir compte de la responsabilité et des capacités respectives de chacun.

2 Mettre en place des engagements et des actions différenciées de réduction des émissions

À Bali, fin 2007, une voie de négociation associant l'ensemble des pays, industrialisés et en développement, a été mise en place afin de définir le futur régime climatique post-2012. Le type et la nature des actions et/ou des engagements de réduction des émissions qui seront issus de ces négociations seront différenciés entre les pays industrialisés et les pays en développement.

Fixer des objectifs chiffrés contraignants de réduction des émissions pour tous les pays industrialisés

Lutter contre le changement climatique ne peut se satisfaire d'incertitudes sur le volume exact de réduction des émissions nécessaire pour éviter un réchauffement de la planète supérieur à 2°C d'ici la fin du siècle. La solution n'est pas dans ce qui peut être fait, mais dans ce qui doit être fait. Le Protocole de Kyoto a permis de fixer un plafond juridiquement contraignant de limitation de leurs émissions pour une trentaine de pays industrialisés. Aujourd'hui, des réductions beaucoup plus importantes doivent être accomplies par l'ensemble des pays industrialisés, y compris les États-Unis.

R3 : Les Parties doivent s'engager sur un objectif de réduction des émissions ambitieux pour l'ensemble des pays industrialisés. Cette réduction doit être de l'ordre de 25 à 40 % d'ici 2020, par rapport au niveau de 1990 et doit s'effectuer en priorité sur leur territoire.

R4 : Le soutien nécessaire des pays industrialisés à la limitation des émissions dans les pays en développement doit venir en supplément de cette réduction domestique et être additionnel aux budgets de l'aide publique au développement.

Définir des actions de réduction différenciées dans les pays en développement

Les pays en développement, rassemblés au sein du groupe « G77/Chine », constituent un ensemble de pays très hétérogène du point de vue des niveaux de développement et d'émission de gaz à effet de serre. Compte tenu de cette hétérogénéité, des actions de réduction des émissions différenciées doivent être envisagées. Des indicateurs doivent être définis afin d'identifier des mesures adaptées selon les catégories de pays.

Jusqu'à présent, la seule action pour la réduction des émissions dans les pays en développement reconnue par le Protocole de Kyoto est le mécanisme de développement propre (MDP). Ce mécanisme doit permettre de générer des réductions additionnelles des émissions de gaz à effet de serre tout en contribuant à un développement viable à long terme des pays d'accueil. Cet objectif n'a toujours pas été atteint. En outre, le MDP présente une faiblesse intrinsèque. En étant axé sur une approche « projet », il ne permet pas de s'attaquer plus largement à des secteurs qui peuvent être très émetteurs, tels que les transports, l'habitat ou la génération d'électricité. Ainsi, l'un des enjeux du nouvel accord consistera à réviser le MDP pour améliorer son impact sur le développement des pays hôtes et sa contribution à la réduction des émissions au niveau mondial.

R5 : Les Parties doivent définir des indicateurs pour pouvoir différencier les futures actions de réduction des pays en développement. La responsabilité des pays en termes d'émissions cumulées, leur capacité à contribuer (revenu par habitant) ou encore leur potentiel à réduire les émissions (par habitant ou intensité du PIB) devraient être retenus par les Parties comme indicateurs clés².

R6 : Les critères d'éligibilité doivent être revus afin de satisfaire des exigences environnementales et sociales élevées, en tenant compte notamment des critères développés par le Goldstandard³.

R7 : L'approche « projet » du MDP doit être élargie à une approche par politiques ou par programmes. Différents instruments actuellement en discussion devraient pour cela être étudiés avec plus d'attention : le MDP programmatique, les politiques et mesures de développement ou encore les approches sectorielles. Ce dernier type d'instrument qui recouvre une multitude de définitions, permettrait de réduire les émissions sectorielles d'un pays en développement, si possible par le biais d'incitations telles que l'obtention de crédits « carbone » si les réductions sont atteintes, voire dépassées au-delà d'un scénario de référence préétabli.

R8 : Quelles que soient les futures actions qui seront mises en place par les pays en développement, elles devront être soutenues par des financements, un transfert de technologies et un renforcement des capacités qui soient mesurables, notifiables et vérifiables, conformément au Plan d'action de Bali.

nisme REDD, qui sera mis en place dans le cadre du régime climatique post-2012, ne devra pas se focaliser sur la seule réduction des émissions. Il devra au contraire envisager la forêt dans sa globalité et permettre de s'attaquer aux multiples causes de la déforestation et de la dégradation des forêts.

R9 : Le mécanisme REDD devra offrir des garanties pour le respect des droits des populations locales, notamment celui de décider de leur avenir pour les peuples autochtones qui vivent des forêts. Il ne devra pas renforcer certaines politiques forestières qui sont aujourd'hui déjà injustes vis-à-vis de ces populations.

R10 : Le mécanisme REDD ne devra pas reposer sur une approche par projet similaire au MDP, rattachée au marché du carbone. Cela pourrait générer des « fuites » importantes de carbone vers d'autres territoires ou pays et constituer une incitation supplémentaire pour les pays industrialisés à réduire leurs émissions dans d'autres pays et non pas sur leur territoire.

R11 : Le mécanisme REDD devra être financé par un fonds, alimenté de façon pérenne et à un niveau suffisant. Un tel fonds permettra de financer des activités s'attaquant aux causes profondes de la déforestation et de la dégradation des forêts. Afin d'assurer des financements pérennes, des contributions obligatoires issues de mécanismes tels que la taxation du transport aérien ou maritime international, ou l'utilisation du revenu de la mise aux enchères des quotas d'émissions des pays industrialisés, devront être mises en place.

3 Lutter contre les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD)

Les émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation représentent 17 % du total des émissions mondiales. 96 % de la déforestation intervient dans les régions tropicales. Lutter contre le changement climatique et diviser par deux les émissions mondiales à l'horizon 2050 implique également une action d'envergure de la communauté internationale pour combattre la déforestation et la dégradation des forêts. Les forêts représentent des réservoirs de biodiversité immenses et fournissent également de nombreux services aux populations qui en dépendent. Par conséquent, le méca-

2 South-North Dialogue on Equity in the Greenhouse : « A proposal for an adequate and equitable global climate agreement », mai 2004, disponible sur : <http://www.erc.uct.ac.za/publications/South-North-Dialogue.pdf>

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

4 Traduire les besoins en matière d'adaptation en mesures concrètes et opérationnelles

L'adaptation au changement climatique constitue le troisième pilier du Plan d'action de Bali. En vertu de la Convention, les pays les moins avancés ont élaboré des programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) listant leurs besoins urgents en matière d'adaptation et les mesures à mettre en place pour y faire face. Mais faute de moyens disponibles, l'essentiel de ces mesures n'est pas encore mis en œuvre. Une approche intégrée de l'adaptation doit être promue, au-delà de l'approche par les projets. Des actions concrètes sont nécessaires pour permettre dès à présent et après 2012 de répondre au défi de l'adaptation.

R12 : Des financements doivent être alloués en priorité pour la mise en œuvre des PANA, avant même la conclusion du nouvel accord post-2012.

R13 : Les populations locales, concernées au premier rang par les impacts du changement climatique, doivent être davantage impliquées dans la définition et mise en œuvre des PANA.

R14 : Au-delà des PANA, des actions présentant des co-bénéfices pour le développement et pour la réduction de la vulnérabilité climatique doivent être privilégiées. Ce type d'approche « sans regret » nécessite également d'établir des priorités d'action géo-graphiques et thématiques compte tenu du nombre important de projets qui pourraient être alors financés.

R15 : Pour maximiser l'efficacité de l'action de la Communauté internationale, une intégration systématique de l'adaptation au changement climatique dans les politiques et projets de développement, notamment énergétique, est indispensable.

5 Instaurer des financements pérennes et un transfert de technologies effectif pour soutenir les pays en développement dans la lutte contre le changement climatique

Dans le Plan d'action de Bali, les pays en développement ont accepté d'engager des actions nationales de réduction de leurs émissions après 2012, à condition qu'elles soient « appropriées dans le contexte du développement durable » et « soutenues par un renforcement de capacités, des financements et des transferts de technologies ». Les pays industrialisés, principaux responsables du dérèglement climatique en cours, devront ainsi soutenir l'adaptation et la limitation des émissions des pays en développement. Les financements actuellement disponibles dans le cadre de la Convention et du Protocole de Kyoto sont insuffisants. Ils se comptent en millions d'euros quand sont requis annuellement des milliards d'euros. L'aide publique au développement (APD), en déclin depuis plusieurs années, ne permettra pas de faire face aux besoins. Par conséquent, dégager des financements additionnels pérennes et proportionnés aux besoins constitue l'un des enjeux majeurs de la négociation du nouvel accord post-2012.

R16 : Les Parties doivent rétrécir le champ des options mises sur la table jusqu'à présent concernant les sources de financement innovants : affectation d'une partie du PIB à un fonds pour l'adaptation, taxation du revenu issu de la mise aux enchères des droits d'émissions des pays industrialisés, taxation dans les pays dont les émissions par habitant sont supérieures à 1,5 tonnes de CO₂ par an, etc. Dans cette perspective, les pays devront faire leur choix de façon à assurer des financements pérennes et appropriés par rapport aux besoins et une répartition des efforts financiers tenant compte de la responsabilité et de la capacité de chacun des pays.

R17 : Les nouveaux outils de financement devront être additionnels à l'aide publique au développement.

La question du transfert de technologies, que ce soit en matière de réduction des émissions ou d'adaptation aux impacts du changement climatique, est également centrale. Un développement et une diffusion sans précédent des technologies sont requis pour limiter le réchauffement de la planète en deçà de 2°C d'ici la fin du siècle et accroître la résilience des populations et des pays face au changement climatique. Un changement d'échelle est indispensable. Il ne pourra se faire sans la levée des contraintes économiques, réglementaires ou institutionnelles, pesant actuellement sur le transfert de technologies, et sans la mise en place d'un cadre institutionnel cohérent.

R18 : La priorité doit être accordée à la diffusion des technologies existantes propres pour l'atténuation et pour l'adaptation. Ce transfert devra bénéficier de manière équitable à l'ensemble des pays en développement et de manière adaptée selon les niveaux technologiques. Au-delà des transferts Nord-Sud, des transferts Sud-Sud devront également être promus selon les besoins des pays.

R19 : Des incitations doivent être fournies pour augmenter les investissements privés dans les pays en développement, par le biais notamment d'une prime de risque leur garantissant un minimum de rentabilité.

R20 : Un cadre institutionnel cohérent doit être établi afin de faciliter la mise en œuvre des mesures à prendre en matière de transfert de technologies et d'assurer un lien avec les initiatives non onusiennes en cours et les interlocuteurs non gouvernementaux à impliquer, tels que le secteur privé et les ONG de développement et d'environnement. Les ONG ont un rôle essentiel à jouer en termes de sensibilisation et d'éducation sur les bonnes pratiques en matière d'environnement, au Nord comme au Sud.

Contacts à Poznan :

Pour GRET/ Coordination SUD : Anne Chetaille, e-mail : chetaille@gret.org
Pour le RAC-F : Morgane Créach, e-mail : morgane@rac-f.org