



Politique **ecbi**

La question de l'équité dans les négociations sur les changements climatiques

Christoph Schwarte et Emily Massawa

Août 2009

Le contenu de ce document est placé sous l'unique responsabilité de ses auteurs. Il ne représente pas nécessairement les points de vue de la European Capacity Building Initiative (ecbi) ni ceux de ses membres, ou de toute autre organisation à laquelle sont affiliés les auteurs.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système de récupération ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, (électronique, mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre) sans l'autorisation préalable de l'ecbi.

Remerciements :

Ce travail a été rendu possible par le financement de la **Swedish International Development Cooperation Agency** au profit de l'ecbi.



À propos des auteurs :

Christoph Schwarte avec l'aide de *Fabio Stevanato*

Christoph Schwarte est un avocat-conseil de FIELD (Foundation for International Environmental Law and Development), partenaire de l'ecbi. Il exerçait précédemment sa profession auprès de l'International Tribunal for the Law of the Sea et peut être contacté à l'adresse suivante : christoph.schwarte@field.org.uk. Fabio Stevanato a travaillé pour FIELD en tant que stagiaire de juin à août 2009.

Emily Massawa

Emily Massawa possède une expérience nationale et internationale de plus de 25 ans dans le domaine des accords environnementaux multilatéraux. Elle a été la principale négociatrice et le point de référence pour le Kenya auprès de la CCNUCC et a coordonné les préparatifs de la 12^{ème} Conférence des Parties. Elle a occupé divers postes au sein du gouvernement kenyan et travaille désormais pour le PNUE.



I. L'équité au sein de la CCNUCC

Bien que les pays en développement n'aient que très faiblement contribué au changement climatique, ce sont eux qui en paieront le plus gravement les conséquences, et en particulier les plus pauvres d'entre eux. Ces pays se retrouvent simultanément confrontés à de nouveaux ensembles de défis mondiaux présentant des facteurs de stress supplémentaires, mais ne disposent pas des ressources et des technologies qui leur permettraient d'établir leur capacité d'adaptation. En conséquence des impacts disproportionnellement plus importants subis et susceptibles d'être subis par les pays défavorisés, la question de l'équité au sein des sociétés et des groupes fait l'objet d'une attention grandissante dans les négociations sur le changement climatique.

Les considérations en termes d'équité sont importantes dans le traitement du changement climatique mondial pour plusieurs raisons, et notamment : (a) les préoccupations morales et éthiques, (b) l'efficacité, (c) le développement durable, et (d) les dispositions et l'esprit de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) elle-même. L'équité est un concept axé sur l'éthique et les individus avec des dimensions sociales, économiques et environnementales. Elle repose sur l'impartialité des tenants et des aboutissants de la prise de décision. Les décisions équitables sont synonymes d'une plus grande légitimité et incitent toutes les parties à mieux coopérer pour mener à bien des actions faisant l'objet d'un accord mutuel.

La CCNUCC comporte plusieurs références spécifiques à l'équité dans ses dispositions de fond. L'article 3 paragraphe 1 stipule que :

« Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives.. Il appartient en conséquence aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. »

D'autres principes ayant trait à l'équité mentionnés dans l'Article 3 comprennent (a) le besoin de tenir compte des besoins spécifiques et des circonstances particulières des pays en développement et des pays vulnérables parties, (b) le principe de précaution, (c) le droit de favoriser le développement durable, et (d) l'engagement à favoriser un système économique international positif et ouvert.¹ La CCNUCC ne définit pas le concept d'équité ni ses principes associés. Mais il est généralement reconnu qu'ils reflètent le droit des pays en développement à poursuivre leur développement avec le soutien des états industrialisés en raison de leur responsabilité principale vis-à-vis de la dégradation environnementale mondiale et des ressources technologiques et financières dont ils disposent.²

La différenciation des engagements entre les pays développés parties et les pays en développement parties est élaborée dans l'Article 4 de la Convention. Tandis que la

¹ Article 3 paragraphes 2 à 5, respectivement

² Principe 7 de la Déclaration de Rio

protection du système climatique est une « *préoccupation commune de l'humanité* », **les pays développés** (figurant dans l'Annexe I de la Convention) **sont tenus d'initier les actions et d'assumer une plus grande part du fardeau**. Chacune de ces parties apportera « *des contributions équitables et appropriées* » à l'effort mondial. Enfin, l'équité est également mentionnée dans le contexte de la gouvernance financière, afin de souligner l'importance de l'inclusion d'éléments procéduraux qui garantissent des résultats légitimes perçus comme étant équitables. Ainsi, l'Article 11 paragraphe 2 exige que le mécanisme financier de la Convention « *soit constitué sur la base d'une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties, dans le cadre d'un système de gestion transparent* ».

Ce document d'information examine les principaux problèmes d'équité dans les négociations actuelles sur les changements climatiques menant à la COP 15 de Copenhague. Dans cette optique, le document se penche sur le texte des négociations provenant du **Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme** au titre de la Convention (AWG-LCA). Dans le cadre du « *Plan d'action de Bali* », l'AWG-LCA a la tâche de mener « *un processus complet visant à permettre la mise en œuvre complète, efficace et durable de la Convention par le biais d'une action de coopération à long terme, dès aujourd'hui et jusqu'en 2012, et au-delà, afin d'atteindre un résultat convenu et d'adopter une décision lors de sa quinzième session* » (à Copenhague en 2009).³

2. L'équité entre les parties

La richesse est l'une des différences les plus évidentes entre les pays. Dans son quatrième rapport d'évaluation de 2007, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) montre que les différences en revenu par habitant, en émissions par habitant et en intensités énergétiques sont importantes entre les pays. En 2004, les parties de l'Annexe I détenaient 20 % de la population mondiale, dégageaient des émissions moyennes de 16,1 tonnes équivalent CO₂ par habitant, produisaient 57 % du produit intérieur brut mondial (basé sur la parité des pouvoirs d'achat) et représentaient 46 % des émissions de gaz à effet de serre. En revanche, les émissions moyennes par habitant des parties ne figurant pas dans l'Annexe I équivalaient à environ un quart des niveaux de l'Annexe I. Ces différences auront des répercussions directes sur l'accord sur le mode de traitement des changements climatiques dans la période post-2012.

L'objectif de la CCNUCC est d'atteindre la « *stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêcherait l'interférence anthropogène dangereuse avec le système climatique* ». ⁴ Mais l'assignation équitable des responsabilités entre les Parties qui peut entraîner une stabilisation climatique reflétant des responsabilités communes mais différenciées, des capacités, une responsabilité historique et le besoin de se développer déterminera si une nouvelle donne se fera jour à Copenhague en décembre 2009.

³ Décision 1/CP.13 para.1

⁴ Article 2 de la CCNUCC

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) n'a pas indiqué de seuil de température spécifique pour **l'interférence anthropogène « dangereuse » avec le système climatique**. Cependant, son quatrième rapport d'évaluation de 2007 stipule que certaines régions seront plus affectées par les changements climatiques que d'autres. Sont concernés l'Arctique, l'Afrique subsaharienne, les petites îles et les grands deltas asiatiques. Pour l'Afrique par exemple, il est prévu que d'ici 2020, entre 75 et 250 millions de personnes seront exposées à une augmentation du stress hydrique en raison des changements climatiques. Le rapport souligne également que les effets négatifs des changements climatiques augmentent progressivement avec la hausse des températures. Un récent rapport du Forum humanitaire mondial estime qu'actuellement, les changements climatiques provoquent d'ores et déjà 300 000 décès à travers le monde et ont un impact grave sur la vie de 325 millions de personnes.⁵

Les pays de l'Annexe I

L'Alliance des petits états insulaires (AOSIS) et le Groupe des pays les moins avancés (PMA) exigent qu'un accord de Copenhague limite la hausse des températures à moins de 1,5 °C. Pour atteindre cet objectif, ils demandent à ce que les émissions mondiales atteignent leur maximum d'ici 2015 et à ce que les émissions de gaz à effet de serre des pays développés diminuent d'au moins 45 % d'ici 2020, et de 85 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990.⁶

Cependant, les discussions internationales à plus grande échelle convergent actuellement vers un objectif de 2 °C (qui correspond à une concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère d'environ 450 ppm équivalent CO₂) par rapport à l'époque pré-industrielle afin d'éviter des risques climatiques ingérables. Les scénarios du GIEC suggèrent que si les gaz à effet de serre pouvaient être réduits (par rapport aux niveaux de 1990 et sans l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie – LULUCF) de 25 à 40 % d'ici 2020, et de 80 à 95 % d'ici 2050, le réchauffement de la planète pourrait se stabiliser au seuil de 2 °C.

Deux récentes études publiées dans la revue *Nature* indiquent que si les émissions de CO₂ sont diminuées de moitié d'ici 2050 par rapport à 1990, le réchauffement de la planète peut se stabiliser en-dessous de deux degrés. Lors d'une réunion qui s'est tenue à Londres en mai 2009, les lauréats du prix Nobel ont demandé à ce qu'un accord mondial soit conclu à Copenhague et qu'il inclue un pic des émissions mondiales de tous les gaz à effet de serre d'ici 2015 et une réduction d'au moins 50 % des émissions d'ici 2050 par rapport à la référence de 1990. Cela signifie que les pays développés devraient également viser une réduction de 25-40 % d'ici 2020.⁷

⁵ Forum humanitaire mondial, rapport sur l'impact humain : « Anatomie d'une crise silencieuse ou les conséquences du réchauffement climatique », mai 2009

⁶ Communiqué de presse de l'AOSIS et des PMA, les petites îles et les pays les moins avancés unissent leurs forces pour faire face aux changements climatiques, Bonn, 14 août 2009

⁷ Symposium des lauréats du prix Nobel - St James Palace - Mémoire de St James Palace, *Action for a Low Carbon and Equitable Future*, Londres, Royaume-Uni, 26 – 28 mai 2009

À ce jour, plusieurs pays de l'Annexe I ont annoncé qu'il leur serait possible d'atteindre des limitations et des réductions des émissions de gaz à effet de serre. Lors du sommet du G8 en juillet dernier, les nations les plus riches du monde ont convenu de réduire les émissions de 80 % d'ici 2050, mais n'ont pas établi d'objectifs pour 2020. En outre, les niveaux de référence pour le calcul de ces réductions demeurent peu clairs. Le tableau suivant est en grande partie basé sur les soumissions des parties de l'AWG-LCA et de l'AWG-KP.⁸ Il a été complété par des informations provenant de diverses sources informelles et ne doit donc être considéré que comme un reflet des tendances générales (et non comme une source de chiffres scientifiques précis). Les objectifs potentiels indiqués pour l'Australie, la Norvège et la Suisse ainsi que le pourcentage plus élevé conclu au sein de la Communauté Européenne incluent le LULUCF. Dans certains cas, cela n'a pas été clairement défini.

⁸ Document n° 3, Informations concernant les objectifs potentiels de limitation et de réduction des émissions quantifiées tels que soumis par les Parties, dans FCCC/KP/AWG/2009/MISC.8

Partie de l'Annexe I	Objectif de Kyoto	Objectifs potentiels de réduction des émissions		Émissions de 2020 par rapport à 1990
		Moyen terme	Plus long terme	
Australie	+8 %	Réduction inconditionnelle de 5 % par rapport aux niveaux de 2000 d'ici 2020 ; réduction de près de 15 % d'ici 2020 si l'accord mondial ne parvient pas à fixer la stabilisation atmosphérique à 450 ppm équivalent CO ₂ ; 25 % par rapport aux niveaux de 2000 d'ici 2020 si un accord mondial ambitieux stabilisant les niveaux des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à 450 ppm équivalent CO ₂ ou moins est conclu.		-3 à -24 %
Biélorussie	-8 %	Envisage un objectif de 90-95 % du niveau de 1990 pour la période post-2012.		-5 à -10 %
Canada	-6 %	Réduction des émissions de gaz à effet de serre totales de 20 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 2006.	Réduction des émissions de 80 % sous les niveaux de 2006 d'ici 2050.	+24 %
Croatie	-5 %	Identique à la Communauté Européenne ci-dessous.		-20 à -30 %
Communauté Européenne	-8 %	Législation pour réduire les émissions d'au moins 20 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990 et de 30 % si d'autres pays développés s'engagent à obtenir des réductions des émissions comparables et que les pays en développement économiquement plus avancés apportent leur contribution.	Réduction de 80 % convenue par les états-membres que sont la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni	-20 à -30 %
Islande	+10 %	Réduction de 15 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990.	Objectif ambitieux de réduction des émissions de 50-75 % pour 2050.	-15 %
Japon	-6 %	Les options envisagées donnent une réduction comprise entre 7 et 15 %.	Accepte l'engagement du G8 de 80 % d'ici 2050.	-7 à -15 %
Nouvelle-Zélande	0	Développe une gamme d'objectifs potentiels à moyen terme conformes à un objectif mondial de stabilisation à 450 ppm équivalent CO ₂ .	Réduction de 50 % des émissions nettes par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2050.	
Norvège	+1 %	Réduction des émissions de gaz à effet de serre totales de 30 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, avec l'objectif de réduire les émissions de 2/3 sur le plan national.	Dans le cadre d'un accord mondial ambitieux, la Norvège prévoit de réduire les émissions mondiales à un niveau équivalant à 100 % de ses propres émissions de gaz à effet de serre pour devenir neutre en carbone d'ici 2030.	-30 %
Fédération Russe	0	Objectif national à moyen terme en cours d'examen		
Suisse	-8 %	Réduction de 20 à 30 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020		-20 à -30 %
Ukraine	0	Prête à s'engager pour une réduction des émissions de 20 % d'ici 2020.	50 % d'ici 2050.	-20 %
États-Unis	-7 %	Prévoit des réductions de 14-	80 % d'ici 2050.	0 à -7 %

Partie de	Objectif	Objectifs potentiels de réduction des émissions	Émissions de
		20 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2020.	

Ainsi, toutes les parties de l'Annexe I ne visent pas actuellement une réduction des émissions comprise entre 25 et 40 % d'ici 2020. Selon certaines estimations, les réductions cumulées pour toutes les parties de l'Annexe I d'ici 2020 ne totalisent que 10 à 16 % par rapport aux niveaux de 1990. De graves perturbations du système climatique sont donc à craindre si des réductions plus radicales des émissions ne sont pas convenues et mises en œuvre par la suite.

Les engagements des pays en développement

Dans le cadre de la CCNUCC et de son Protocole de Kyoto, les pays en développement n'ont aucun objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ceci a constitué l'un des principaux arguments utilisés par les États-Unis et d'autres pays pour empêcher sa ratification. Bien que la majorité des émissions de CO₂ anthropogènes soient toujours attribuables au monde développé, les émissions des pays en développement économiquement avancés, notamment en Asie, sont en augmentation rapide. Par conséquent, de nombreux pays de l'Annexe I attendent des états en développement « plus développés » qu'ils prennent certaines mesures qui contribueront à réduire les émissions. Le fait de savoir si ceci constitue une déviation par rapport aux principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées est une question ouverte.

Plusieurs délégations ont souligné qu'en conséquence de leur responsabilité historique, seuls les pays de l'Annexe I ont l'obligation légale de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Certains avancent même qu'un régime post-Kyoto ne devrait pas dévier de la distinction de principe créée par la CCNUCC entre les parties de l'Annexe I à la Convention et les autres. L'argument selon lequel les obligations de réduction des émissions des parties n'entrant pas dans le cadre de l'Annexe I seraient incohérentes avec la Convention est donc avancé.

La CCNUCC fournit un cadre qui envisage d'autres élaborations et des accords supplémentaires entre les parties et permet également la différenciation entre les pays en fonction de leurs situations et besoins différents.⁹ Son préambule reconnaît explicitement que « *la part des émissions totales imputable aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins de développement* ». ¹⁰

La Fédération Russe et d'autres pays suggèrent donc une **liste des responsabilités communes (en premier lieu) puis des responsabilités différenciées** dans un document dont la version finale pourrait être adoptée à Copenhague. L'Australie et d'autres pays sont spécifiquement en faveur de l'utilisation de **calendriers** pour enregistrer les engagements et les actions de limitation que les pays peuvent atteindre selon leurs capacités respectives. Certains calendriers pourraient également faire la distinction entre les engagements et les actions juridiquement irrévocables et non juridiquement irrévocables au sein du même calendrier.

À l'issue de la réunion de l'AWG-LCA en juin dernier à Bonn, les États-Unis ont déclaré qu'ils n'attendaient pas de la Chine et d'autres pays en développement qu'ils adoptent des objectifs irrévocables en matière d'émissions. Lors de la réunion, le chef de la délégation américaine a suggéré que la Chine devrait prendre des mesures irrévocables, et non pas se fixer des résultats irrévocables. Les États-Unis espèrent que la Chine et

⁹ Comparer par exemple l'Article 4 paragraphe 8 de la CCNUCC

¹⁰ Point 3 du préambule de la CCNUCC

d'autres économies émergentes prendront des mesures nationales pouvant être mesurées, quantifiées et consignées.¹¹

Afin de stabiliser le réchauffement de la planète au seuil de 2 degrés, il sera nécessaire non seulement de réduire drastiquement les émissions des pays de l'Annexe I, mais aussi de dévier considérablement d'une trajectoire conventionnelle de développement émettant des niveaux élevés de gaz à effet de serre et reposant principalement sur l'utilisation de combustibles fossiles dans les pays en développement. Cependant, la résolution mondiale nécessaire ne se matérialisera que si un cadre équitable est proposé, reflétant les responsabilités historiques et fournissant de nouvelles stratégies, de nouveaux outils et de nouvelles ressources afin de favoriser le transfert des technologies respectueuses de l'environnement et du savoir-faire scientifique. Les problématiques de l'équité procédurale et corrélative seront importantes pour soutenir le régime du changement climatique post-2012 et sa mise en œuvre reposera en grande partie sur la mesure dans laquelle il sera perçu comme équitable.

Les pays vulnérables

Les négociations sur les changements climatiques tendent généralement à s'accorder sur le fait que la vulnérabilité particulière des pays pauvres aux effets néfastes des impacts des changements climatiques doit être traitée de façon appropriée dans un accord post-Kyoto. Ce groupe a besoin d'une attention particulière basée sur des principes et des procédures humanitaires et équitables. Les **pays vulnérables** ne seraient ainsi pas tenus de prendre des engagements allant au-delà de ceux qui sont déjà stipulés dans la CCNUCC (coopération, échange d'informations). Leurs calendriers pourraient enregistrer les actions prévues, et notamment celles qui devraient faire l'objet d'une assistance internationale supplémentaire.

Le texte actuel de l'AWG-LCA ne définit pas les pays vulnérables, mais il cite :

- « (i) les pays en développement pauvres ;
- (ii) les PMA et les PEID, ainsi que les pays d'Afrique touchés par la sécheresse, la désertification et les inondations ;
- (iii) les pays de faible élévation et autres petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides ou semi-arides ou des zones sujettes aux inondations, à la sécheresse et à la désertification, les pays archipels et les pays en développement ayant des écosystèmes montagneux fragiles ;
- (iv) les pays dotés d'une biodiversité unique, de glaciers tropicaux et d'écosystèmes fragiles. »¹²

Lors de la 6^{ème} réunion de l'AWG-LCA à Bonn, plusieurs délégations ont critiqué le texte du président, affirmant qu'il n'était pas axé de façon appropriée sur la mise en œuvre de l'adaptation. Un désaccord significatif s'est également fait jour en ce qui concerne la structure institutionnelle, les ressources financières à mettre à disposition ou la nature irrévocable/non-irrévocable d'un cadre d'adaptation. Les grandes nations exportatrices de pétrole avancent l'argument que l'action d'adaptation doit non seulement inclure des

¹¹ Arthus Max, *UN climate chief confident of global warming pact*, The Associated Press, 12 juin 2009

¹² Texte de négociation du président de l'AWG-LCA, paragraphe 31

mesures de réponse aux effets néfastes des changements climatiques, mais aussi englober l'adaptation aux impacts des mesures de réponse.¹³

3. L'équité et les finances

Le rapport du développement humain du PNUD de 2007-08 indique qu'au moins 86 milliards de dollars américains seraient nécessaires d'ici 2015 pour prendre en charge les besoins d'adaptation très pressants des pays en développement. Le secrétariat de la CCNUCC estime que les flux financiers destinés aux pays en développement doivent se situer aux alentours de 100 millions de dollars américains par an afin de couvrir les coûts des atténuations et être compris entre 28 et 67 milliards de dollars américains pour l'adaptation. Lors de la 6^{ème} réunion de l'AWG-LCA à Bonn, le Groupe 77 et la Chine ont souligné que le cadre actuel de financement des changements climatiques ne répondait pas de façon adéquate à l'ampleur du défi financier posé par les changements climatiques et n'était pas équitable.

Fonds de la CCNUCC :

En novembre 2001, la COP 7 a créé trois fonds : un Fonds pour les pays les moins avancés (PMA) et un Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) au titre de la Convention, ainsi qu'un Fonds pour l'adaptation au titre du Protocole de Kyoto. Le Fonds PMA aide notamment les pays les moins avancés dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de leurs programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA). Le FSCC a été créé pour financer les projets ayant trait à l'adaptation, au transfert de technologie et à la création de capacité, à l'énergie, au transport, à l'industrie à l'agriculture, à la foresterie et à la gestion des déchets, ainsi qu'à la diversification économique. Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) gère ces deux fonds.

Le Fonds pour l'Adaptation est destiné à aider l'adaptation financière aux changements climatiques dans les pays particulièrement vulnérables aux impacts néfastes des changements climatiques. Il tire ses ressources d'une taxe de 2 % sur les ventes de crédit de carbone par le biais du Mécanisme pour un développement propre (MDP). Lors de la COP 13 de 2007 à Bali, les parties au Protocole de Kyoto ont décidé que la Banque Mondiale serait l'administrateur du Fonds pour l'Adaptation et que le FEM serait le secrétariat du Conseil du Fonds pour l'Adaptation. Ces dispositions institutionnelles provisoires seront examinées au bout de 3 ans. Les prévisions de croissance du Fonds pour l'Adaptation suggèrent qu'il pourrait passer à 5 milliards de dollars américains après 2012.

De nombreuses délégations ont donc demandé à ce qu'un accord post-Kyoto englobe les nouvelles dispositions institutionnelles flexibles, ainsi que les engagements financiers irrévocables des pays de l'Annexe 1, et soit basé sur les principes énumérés dans la CCNUCC. À cet effet, l'équité, les responsabilités communes mais différenciées, les capacités respectives, le principe pollueur-payeur et les responsabilités historiques ont été évoqués.

¹³ Texte de négociation, paragraphes 21 et 22

Les responsabilités historiques

Le préambule de la CCNUCC indique que « *la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés* ». ¹⁴ Leur conduite passée (entraînant le réchauffement de la planète) empêche effectivement les pays en développement d'accroître leurs émissions et de se développer de façon similaire. Plusieurs pays en développement se réfèrent donc de plus en plus aux **émissions par habitant** dans différentes régions du monde en tant qu'indicateur d'équité dans un régime climatique post-Kyoto.

La Chine, l'Inde et la Bolivie, entre autres, affirment que les **ressources atmosphériques** sont la richesse commune de l'humanité. Mais en raison de l'utilisation non-équitable de l'espace atmosphérique existant par une minorité riche (celle des pays de l'Annexe I), l'espace des pays en développement en termes d'émissions est désormais limité. En basant les futurs quotas d'émissions sur les niveaux d'émissions passés, cette dette d'émissions (également appelée dette climatique ou dette écologique) s'accroîtrait encore davantage. Les pays développés ont donc la responsabilité de dédommager les pays en développement pour leur contribution aux effets néfastes des changements climatiques.

Un exemple pratique : ¹⁵

Si un pays de l'Annexe I acceptait de réduire ses émissions de 30 %, les émissions par habitant diminueraient de 20 à 14 tonnes par habitant. Pendant ce temps, les pays en développement limités à un écart de 20 % par rapport à la référence et à des émissions de 2 tonnes par habitant devraient limiter les émissions à 2,6 tonnes, voire même moins (si l'on tient compte de la croissance de la population). Dans ce système, l'inégalité brute en termes d'émissions par habitant demeure.

Afin de refléter la dette d'émissions et la responsabilité pour les émissions antérieures, le groupe G-77 et la Chine ont appelé à la création d'un nouveau mécanisme financier international afin de soutenir les actions d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement. Dans la proposition, le financement proviendrait d'une contribution comprise entre **0,5 et 1 pour cent du produit national brut** des parties de l'Annexe I afin de financer les transferts de technologies nécessaires (brevets compris), la création de capacité, etc.

D'autres propositions de création des fonds nécessaires reflètent les responsabilités historiques dans une moindre mesure. Parmi celles-ci on peut citer :

- la mise aux enchères des quotas d'émissions ;
- une taxe mondiale sur les émissions de combustibles fossiles ;
- des taxes sur les émissions provenant de l'aviation internationale, du transport aérien et des billets d'avion ;
- une taxe mondiale sur les transactions monétaires internationales ;

¹⁴ Point 3 du préambule

¹⁵ Par Martin Khor, directeur exécutif, South Centre, *Historical responsibility as a guide to future action in climate change*, Présentation effectuée à Bonn le 4 juin 2009, lors du Technical Briefing on Historical Responsibility, pendant la 6^{ème} réunion de l'AWG-LCA

- une augmentation de la part des produits des mécanismes du marché ; ou
- des pénalités pour la non-conformité des parties des pays développés au niveau de leurs engagements en termes de réduction des émissions et de ressources financières.

Le cadre de financement

Il existe différentes positions concernant le cadre structurel et institutionnel relatif à la fourniture de ressources financières avec des latitudes distinctes pour l'atténuation et l'adaptation, mais aussi pour les pertes et les dommages résultant des impacts des changements climatiques qui comprennent l'assurance, la réhabilitation et des éléments compensatoires. Les propositions actuelles comprennent la création d'un « Fonds pour l'adaptation de la Convention » ou d'un « Fonds d'acquisition technologique multilatéral ».

Cependant, de nombreuses délégations de pays en développement sont d'ores et déjà préoccupées par la **prolifération** des fonds et ont souligné à maintes reprises le besoin que tout engagement financier vienne **en complément** du niveau actuel d'assistance officielle au développement. En outre, la majorité des initiatives de financement existantes semblent viser un nombre limité de pays. Une autre préoccupation exprimée lors des négociations actuelles est le fait que les ressources ne pourraient être fournies que sous réserve de conditionnalités. Ceci serait contradictoire avec le point de vue selon lequel l'assistance en matière d'adaptation et d'atténuation est une obligation (de la part des pays développés parties) et fondamentalement différente de l'aide ou de l'assistance volontaire de la part des nations donatrices.

Étant donné qu'une grande partie des dépenses technologiques provient de sources privées, les pays de l'Annexe I s'attendent à ce que le financement privé joue un plus grand rôle dans le financement des mécanismes financiers d'un régime post-Kyoto. Les pays en développement soulignent toutefois que les investissements privés ne commencent souvent à affluer que lorsque des bénéfices sont à la clé. Ils préféreraient donc soutenir des modèles permettant de couvrir les coûts incrémentaux par le biais d'un financement public, de transferts de ressources ou de subventions.

La liste suivante de fonds climatiques a été compilée par « Climatefundsupdate », disponible sur <http://www.climatefundsupdate.org> :

Fonds	Type	Administration	Spécialité	Projets	Fonds déboursés
Fonds pour l'adaptation	Multilatéral	Conseil du Fonds pour l'adaptation	Adaptation	0	0
Fonds pour les technologies propres	Multilatéral	Banque Mondiale	Atténuation	0	0
Cool Earth Partnership	Bilatéral	Gouvernement japonais	Adaptation, atténuation	0	0
Environmental Transformation Fund - International Window	Bilatéral	Gouvernement britannique	Adaptation, atténuation	0	0
Fonds de partenariat pour le carbone forestier	Multilatéral	Banque Mondiale	Atténuation - REDD	0	0
Programme	Multilatéral	Banque Mondiale	Atténuation -	0	0

d'investissement pour la forêt			REDD		
Caisse du FEM - Zone d'intérêt changements climatiques	Multilatéral	Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)	Adaptation, atténuation - généralités	591	2 388 millions USD
Alliance mondiale contre le changement climatique	Bilatéral	Commission Européenne	Adaptation, atténuation - généralités, REDD	0	0
Initiative internationale pour le climat	Bilatéral	Gouvernement allemand	Adaptation, atténuation	128	347 millions USD
Initiative internationale pour le carbone forestier	Bilatéral	Gouvernement australien	Atténuation - REDD	0	0
Fonds des pays les moins avancés	Multilatéral	FEM	Adaptation	62	47 millions USD
Fonds pour la réalisation des ODM – Volet thématique sur l'environnement et le changement climatique	Multilatéral	PNUD	Adaptation, atténuation	16	85,5 millions USD
Programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques	Multilatéral	Banque Mondiale	Adaptation	0	0
Programme pour l'augmentation des énergies renouvelables pour les pays à faible revenu	Multilatéral	Banque Mondiale	Atténuation - généralités	0	0
Fonds spécial pour les changements climatiques	Multilatéral	FEM	Adaptation	14	59,8 millions USD
Fonds stratégique pour le climat	Multilatéral	Banque Mondiale	Adaptation, atténuation - généralités, Atténuation - REDD	0	0
Priorité stratégique pour l'adaptation	Multilatéral	FEM	Adaptation	22	50 millions USD
Programme NU-REDD	Multilatéral	PNUD	Atténuation - REDD	0	0

Le pollueur-payeur

Dans leurs soumissions et déclarations orales, les pays se réfèrent également de temps en temps au principe pollueur-payeur en tant que base pour l'affectation équitable de responsabilité pour ce qui est des dégâts imputables aux changements climatiques. Le principe **pollueur-payeur** est un outil juridique établi dans les juridictions du monde entier. Cependant, dans la documentation et la jurisprudence concernées, il est rarement considéré comme un principe régissant les relations entre les états.¹⁶ Lors des

¹⁶ Patricia Birnie & Allan Boyle, *International Law and the Environment* (2ème éd.), Oxford, 2002

négociations de la CCNUCC, les pays en développement souhaitaient à l'origine inclure le principe pollueur-payeur dans l'Article 3, ce à quoi se sont opposés (avec succès) les pays les plus développés.

Ensuite, en 1997, le Brésil a proposé un Fonds de développement propre (FDP) reposant sur le principe pollueur-payeur. Fonctionnant par le biais d'amendes devant être réglées par les pays non-conformes, le FDP a été conçu pour financer les mesures d'atténuation des émissions et d'adaptation. Pendant les négociations, les éléments de non-conformité ont été retirés du FDP. À la place, la discussion s'est axée sur une mise en œuvre conjointe qui a fini par mener à l'adoption du Mécanisme pour un développement propre (MDP) dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Les états sont toutefois soumis à l'obligation générale du droit international de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres états. Ce principe est souvent appelé **interdiction de causer un dommage** et a été reconnu dans le préambule du CCNUCC.¹⁷ Il semble fournir une base juridique plus solide pour justifier la responsabilité des grands pays émetteurs vis-à-vis des impacts des émissions de CO2 provenant de leurs territoires sur l'environnement d'autres pays.

4. L'équité dans la collaboration et les marchés nord-sud

Les instruments légaux et juridiques adoptés au Sommet de la Terre de 1992 à Rio de Janeiro reflètent l'importance accrue attribuée par la communauté internationale aux instruments économiques en tant qu'outil pour la réalisation des objectifs environnementaux (sur le plan national et international). Au titre de la CCNUCC et de son Protocole de Kyoto, le système le plus élaboré à ce jour pour l'utilisation des mécanismes de marché sur le plan international a été établi.

Mais des solutions plus équitables associant les problèmes de changement climatique et de développement durable avec les considérations commerciales, liées au marché et financières sont toujours recherchées dans divers domaines. Celles-ci comprennent par exemple le mécanisme pour un développement propre (MDP), le transfert de technologie, la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) et le transport international.

Le mécanisme pour un développement propre

À l'origine, le MDP établi dans le cadre du Protocole de Kyoto a fait l'objet d'un grand soutien en raison de sa double promesse d'aider les pays développés parties à atteindre leurs objectifs d'émissions et de créer de nouvelles opportunités pour les pays en développement. Opérationnel depuis début 2006, le MDP a enregistré plus de 1500 projets. On assiste à l'heure actuelle à une concentration de projets MDP en Asie, avec la Chine représentant à elle seule 62 % des crédits sur le marché. En revanche, l'Afrique reçoit **moins de 3 % des projets enregistrés**.

¹⁷ CCNUCC, point 8 du préambule

Tandis que les pays de l'Annexe I ont remporté des unités de réduction des émissions certifiées, les projets MDP n'ont généré que des avantages limités pour les pays en développement. Bien que le pays hôte doive confirmer que l'activité du projet l'aide à atteindre le développement durable, il n'existe aucune directive concernant la manière dont ceci devrait être évalué.¹⁸ Par conséquent, les projets représentent souvent l'approche de réduction des émissions la moins coûteuse disponible et ont soulevé des préoccupations à propos des impacts sociaux négatifs et de leur manque de complémentarité.¹⁹

Diverses propositions visant à modifier le MDP pour la période post-Kyoto font actuellement l'objet de discussions. Celles-ci comprennent :

- l'extension du champ d'éligibilité pour les activités de projet afin d'inclure, par exemple, la réduction de la déforestation et de la dégradation de la forêt, le piégeage et le stockage du carbone ou l'énergie nucléaire ;
- l'établissement d'objectifs d'émissions en lien avec différents secteurs industriels ;
- l'introduction de crédits sur la base d'actions d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA) ;
- le développement de critères et de normes pour les types d'activités de projet spécifiques ; ainsi que
- pour l'éligibilité des parties de l'Annexe I et des pays hôtes parties ; et
- l'application de facteurs de motivation spécifiques pour favoriser les co-avantages des projets.

Les questions d'équité sont associées à bon nombre de propositions. Par exemple, le Brésil avance que l'inclusion du piégeage et du stockage du carbone entraverait la participation des pays en développement sur le marché. Elle créerait un **facteur de motivation pervers** pour les pays en développement afin de mettre fin aux projets à petite échelle relatifs à l'énergie renouvelable et au rendement énergétique. Afin d'obtenir un accès au marché équitable, l'Arabie Saoudite a suggéré **l'attribution de quotas de projet** aux pays hôtes sur la base de facteurs explicites tels que la pauvreté ou les besoins en développement durable.²⁰

Le transfert de technologie

Le GIEC définit le transfert de technologie comme étant « *un vaste ensemble de processus qui englobent les échanges de savoir-faire, de données d'expérience et de matériel pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements, et ce parmi différentes parties prenantes telles que les gouvernements, les entités du secteur privé, les organismes financiers....* » Afin de traiter le changement climatique et ses impacts, de nombreux pays en développement considèrent comme

¹⁸ Décision 3/CMP.1 sur les modalités et les procédures du MDP

¹⁹ Par exemple : la discussion sur le projet de barrage hydroélectrique *Changuinola I*. AES Corporation, requérant du projet, revendique un chiffre de 669 000 tonnes CO₂/an de réduction des émissions. Pour de plus amples informations, consultez le site <http://www.internationalrivers.org>

²⁰ Avis sur les améliorations possibles des échanges d'émissions et des mécanismes basés sur les projets, soumissions des parties à la 8^{ème} session de l'AWG-KP, FCCC/KP/AWG/2009/MISC.9

prioritaire la disponibilité d'une technologie adéquate, et ont régulièrement identifié le système actuel de droits de propriété intellectuelle comme étant la principale raison du manque de transfert de technologie entre les pays. Ils conviennent généralement du fait que, pour que la situation s'améliore, il est nécessaire d'intégrer de nouveaux modèles et des mécanismes innovants dans un régime post-Kyoto.

Dans les négociations menées actuellement dans le cadre de l'AWG-LCA, les pays en développement ont souligné à maintes reprises qu'un transfert de technologie équitable engloberait des activités de renforcement de capacité et une concentration sur les technologies qui pourraient être adaptées aux circonstances particulières des pays en développement.²¹ Ils craignent que la seule concentration sur l'accès aux technologies abordables mènerait à l'abandon des technologies obsolètes.

Le texte de négociation du président de l'AWG-LCA reflète la demande d'un objectif mondial clair sur le transfert de technologie, les plans d'action spécifiques à la technologie et aux secteurs, ainsi que des « partenariats stratégiques entre le secteur public et le secteur privé ». De nombreux pays en développement ont soutenu un système basé sur une **autorisation d'exploitation obligatoire** dans le cadre duquel les gouvernements permettent aux fabricants de produire des biens brevetés destinés à un usage domestique sans l'accord du propriétaire du brevet (quelquefois contre paiement). Ceci a, par exemple, amélioré l'accès à certains médicaments dans les pays en développement.

REDD

Le quatrième rapport d'évaluation du GIEC a estimé que la déforestation et la dégradation des forêts contribuent à plus de 17 % des émissions de gaz à effet de serre anthropogènes mondiales.²² La réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) a donc figuré dans le Plan d'action de Bali, parmi d'autres initiatives d'atténuation, en tant que moyen potentiel d'obtenir des réductions des émissions.

Le concept clé de la REDD (payer les pays en développement et les propriétaires terriens pour la réduction réussie des taux d'élagage des forêts) pourrait potentiellement délivrer des co-avantages. Outre l'atténuation des changements climatiques, cette mesure peut soutenir les modes de vie, maintenir les services des écosystèmes vitaux et préserver la biodiversité majeure sur le plan mondial si les approches et les activités des politiques concernées tiennent compte du rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (désormais généralement appelée « REDD plus »).

Bien qu'un accord général semble avoir été trouvé sur le fait que (au moins) la fondation d'un futur mécanisme REDD devrait être établie à Copenhague, d'importantes

²¹ Article 4 paragraphe 5 de la CCNUCC

²² GIEC, Changement climatique 2007 : Rapport de synthèse du quatrième rapport d'évaluation du GIEC, 2007 disponible sur le site <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>

différences demeurent entre les parties concernant l'apparence de ce mécanisme. Les principales différences sont les suivantes :²³

- si la REDD doit être axée sur la foresterie ou englober d'autres problématiques d'utilisation des terres,
- la connexion avec les actions d'atténuation nationales – NAMA,
- les sources de financement de la REDD,
- le rôle des marchés,
- la nature légale et institutionnelle d'un mécanisme et des dispositions associées, et
- le niveau de référence à partir duquel les réductions des émissions seraient mesurées.

À cet égard, les préoccupations en termes d'équité peuvent mener à différentes approches possibles. Ainsi, les **niveaux de référence** peuvent être déterminés sur la base de la couverture forestière existante à un moment donné, les taux de déforestation historiques (éventuellement par rapport à la déforestation mondiale moyenne) ou les zones forestières spécifiques menacées. Des paiements peuvent être effectués pour compenser les pays participants pour des **efforts spécifiques** en lien avec le coût d'opportunité, ou leur impact sur l'environnement – correspondant essentiellement à la « dotation carbone » représentée par les forêts nationales.

La réussite de la REDD dépendra de la capacité des pays en développement à traiter les facteurs nationaux de la déforestation. À cet égard, les ressources et **l'assistance fournies par les pays développés** peuvent être d'une grande aide. En fonction des besoins nationaux, une assistance peut être nécessaire pour améliorer les capacités scientifiques (afin de recueillir les données sur la couverture forestière ou d'estimer les émissions) et la gouvernance forestière, ainsi que l'établissement de systèmes et d'infrastructures pour faire en sorte que les avantages de la REDD atteignent les communautés dépendantes des forêts.

Les émissions dues aux transports internationaux

Le Protocole de Kyoto ne couvre pas les émissions de gaz à effet de serre dues à l'aviation et aux expéditions internationales. Au lieu de cela, le Protocole stipule que les parties de l'Annexe I doivent poursuivre la limitation de ces émissions par le biais de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) et de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). Cependant, en conséquence de l'augmentation continue des émissions dues aux transports internationaux, on assiste à une forte demande d'inclusion des expéditions et de l'aviation dans un régime post-Kyoto.

Ceci peut soulever certaines craintes en termes d'équité. Par exemple, pour ce qui est des expéditions, la majorité des navires impliqués dans le trafic maritime international hissent pavillon dans des pays ne figurant pas dans l'Annexe I mais appartiennent souvent à des intérêts commerciaux étrangers. Il n'est donc pas évident de déterminer quel pays devrait être tenu pour responsable de telle ou telle part des émissions. Les propositions actuelles

²³ Telles que résumées par le Président du groupe de contact sur la REDD à l'issue de la réunion à Bonn en juin 2009

comprennent des objectifs pour l'ensemble de l'industrie, des échanges d'émissions et une taxe sur les combustibles des soutes des navires.

5. L'équité en-dessous du niveau inter-parties

L'équité est traditionnellement évoquée dans les négociations internationales sur le changement climatique au niveau inter-états. Mais les disparités entre les parties sont également reflétées dans le **contexte national** – même dans les pays riches – où les sections les plus pauvres et les plus faibles de la société sont généralement davantage exposées aux impacts négatifs du changement climatique. Il existe des mécanismes dans les pays afin d'obtenir une répartition plus juste des ressources. Bien que leur capacité puisse varier, ils fournissent un point de départ permettant de traiter les problèmes de changement climatique au niveau national et local. Les stratégies de réponse internationales convenues dans le cadre du régime post-Kyoto se traduiront par des mesures nationales reflétant les préoccupations des pays en termes d'équité. Beaucoup de travail reste à faire au niveau mondial.

Le texte de négociation de l'AWG-LCA reflète une préoccupation grandissante relative aux différences et aux inégalités au sein des pays et au besoin en solutions équitables. Pour ce qui est des activités d'adaptation, il se réfère explicitement aux intérêts des **populations, groupes et communautés vulnérables, des femmes, des enfants, des personnes âgées, des minorités, des personnes handicapées et des peuples indigènes**. Par exemple, en lien avec les activités de la REDD, la Norvège et la Suisse visent à inclure des garanties de base aux droits des peuples indigènes et des communautés locales. Ils doivent être respectés « *conformément à la disposition établie au titre de la législation nationale concernée, ou en l'absence de cette dernière, conformément à la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples indigènes* ». ²⁴

Même s'il y a un fort potentiel de développement durable par le biais de la REDD, il existe également des pièges telles que les incertitudes au niveau des régimes relatifs aux terres et aux modes d'occupation, le détournement d'avantages financiers ou autres, ou encore la protection insuffisante des droits des minorités. Certains pays développés évoquent donc la mise en œuvre de consultations et d'autres processus de participation en tant que condition préalable à leur participation à la REDD. Ceci reflète la reconnaissance du fait que la **justice procédurale** est un élément important en termes d'efforts visant à obtenir une meilleure **justice distributive**.

Mis à part le processus de négociation de la CCNUCC, les changements climatiques sont de plus en plus liés aux **droits de l'homme** des personnes qui sont menacées par la faim, les maladies, la perte de modes de vie ou l'accès à l'eau et d'autres impacts des changements climatiques. On prétend que le cadre des droits de l'homme existant habilite les groupes et les individus à revendiquer la protection de ces droits. Afin de prévenir et de traiter les problématiques d'injustice mondiale, les gouvernements sont dans l'obligation d'agir de façon précoce.

²⁴ Paragraphe 109 du texte de négociation du président de l'AWG-LCA

On peut également mettre en doute le fait que les négociations actuelles sur les changements climatiques mèneront à de nouvelles approches radicales qui déclencheront des changements fondamentaux en termes de modes de vie et d'habitudes de consommation dans les sociétés plus riches de l'hémisphère nord. Malgré l'ampleur du problème et le manque de temps, les gouvernements n'ont à ce jour que très peu montré l'exemple pour ce qui est du cadre et de la mise en œuvre des politiques nécessaires. Possèdent-ils la vision et la fermeté nécessaires pour pouvoir prendre les décisions requises à Copenhague afin de créer un cadre mondial qui soit à la fois équitable et durable ?

Contact :

Adresse postale : 57 Woodstock Road, Oxford, OX2 7FA, UK

Téléphone +44 (0) 1865 889 128, Fax : +44 (0) 1865 310 527

e-mail : admn.ocp@gmail.com