



ecbi rapport d'orientation

L'Adaptation dans le cadre de la CCUNCC

FIELD partenaire de l'ECBI,
en collaboration avec
Sumaya Zakieldeem
Septembre 2009

Le contenu de ce document est sous la seule responsabilité de l'auteur. Il ne représente pas obligatoirement les points de vue de l'Initiative Européenne de Renforcement des Capacités (ECBI) ou de ses Membres

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document ne doit être reproduite, stockée dans un système d'extraction d'information ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que se soit, électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, sans l'autorisation préalable de l'ECBI.

Remerciements :

Ce travail a été rendu possible grâce au financement principal de soutien de l'ECBI en provenance de l'**Agence suédoise de coopération pour le développement (SIDA / Swedish International Development Cooperation Agency)**.



A propos des auteurs :

La Fondation pour le droit international de l'environnement et le développement (FIELD), un partenaire de l'ECBI, est constituée d'un groupe de professionnels du droit public international, engagés dans la promotion de solutions justes et efficaces pour tous, en aidant les pays, les communautés et les militants vulnérables, à négocier en faveur de lois environnementales plus justes. Notre travail dépasse celui d'un cabinet juridique classique : il comporte le travail de renforcement des capacités, de recherche et de plaidoyer. Nous travaillons avec des partenaires locaux, des ONG nationales et internationales et des institutions. Site web : www.field.org.uk

Mme Sumaya Zakieldean est un Professeur d'Assistant à l'Institut d'Études de L'environnement, Université de Khartoum, le Soudan. Elle a neuf ans d'expérience dans l'enseignement des études d'étudiant de troisième cycle à l'Université.

Elle a aussi l'expérience de recherche dans le changement climatique et depuis 2003 est devenue activement impliquée dans les programmes de la Convention de Cadre de Nations Unies sur le Changement climatique (UNFCCC) organisé par son foyer, qui est accueilli au Soudan par le Plus haut Conseil pour l'Environnement et les Ressources minérales (sous le Ministère d'Environnement et de Planification Physique).

Elle coordonne l'Adaptation à base de Communauté en Afrique (CBAA) au Soudan et est un membre Régional de l'équipe responsable du suivi et de l'évaluation du CBAA au Soudan aussi bien que pour la Tanzanie, l'Ouganda, le Kenya. Elle mène le travail de changement climatique à la Société de Conservation d'Environnement soudanaise NGO locale (SECS).



Acronymes

AOSIS / APEI en français	Alliance des petits Etats insulaires
AWG-KP / GTS-PK en français	Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto
AWG-LCA / GTS-ACLT en français	Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention sur les changements climatiques
BAP / PAB en français	Plan d'action de Bali
COP / CDP en français	Conférence des parties
GEF / FEM en français	Le Fonds pour l'environnement mondial
GHGs / GES en français	Gaz à effet de serre
IPCC / GIEC en français	Groupe d'experts intergouvernemental des Nations unies sur les changements climatiques
LDCs / PMA en français	Pays les moins avancés
LEG / GEPMA en français	Groupe d'experts des PMA
LDCF / FPMA en français	Fonds des pays les moins avancés
NWP / PTN en français	Programme de travail de Nairobi
NAPAs / PANA en français	Programmes d'action nationaux d'adaptation
ODA / APD en français	Aide publique au développement
SCCF / FSCC en français	Fonds spécial pour le changement climatique
SBI / OSMœ en français	Organe subsidiaire de mise en œuvre
SBSTA / OSCST en français	Organe Subsidiaire de Conseil Scientifique et Technologique
UNDP / PDNU	Programme de développement des Nations Unies
UNEP / PNUE en français	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNFCCC / CCNUCC en français	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Note de synthèse

Les dernières études scientifiques montrent que de nombreux indicateurs climatiques clés vont désormais au delà des modèles de variabilité naturelle dans laquelle la société et l'économie contemporaines se sont développées et ont prospéré. La science montre aussi que les changements climatiques ont déjà des effets importants sur les sociétés humaines et sur le monde naturel, et qu'il en sera ainsi pour les décades à venir. Hormis la vitesse à laquelle les pays du monde réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre (GES / GHG), un « filet de sécurité pour l'adaptation » efficace et correctement financé est nécessaire pour les personnes les moins aptes à faire face à ces effets.

L'Afrique est un des continents les plus vulnérables à la variabilité et aux changements climatiques, une situation aggravée par l'interaction de « stress multiples » se manifestant à divers niveaux et par une faible capacité d'adaptation. La production agricole et la sécurité alimentaire de nombreux pays et régions d'Afrique sont susceptibles d'être sérieusement compromises par la variabilité et les changements climatiques. Entre autre difficultés, les changements climatiques vont faire augmenter le stress hydrique existant dans certains pays, la variabilité et les changements climatiques pourraient ainsi avoir pour résultat une inondation des terres basses, entraînant des conséquences aggravantes sur la santé humaine et l'établissement côtier des populations, déjà compromis par de nombreux facteurs.

La Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (La Convention) offre une plate-forme internationale permettant aux pays de travailler ensemble à la réduction des émissions des gaz à effet de serre et de s'adapter aux changements climatiques provoqués par l'homme. Toutefois, articuler cette adaptation autour du cadre des NU reste un défi, car elle n'est pas abordée de manière détaillée dans la Convention. De nombreux articles de la Convention se réfèrent à l'adaptation et le terme est fréquemment utilisé sans toutefois être défini. Le terme ne peut de ce fait être interprété qu'en relation avec des termes définis, tels que « changements climatiques » et « effets néfastes des changements climatiques ».

Alors que l'adaptation a été discutée dans le processus de la Convention depuis son adoption en 1992, les progrès liés à l'adaptation ont été lents. Les deux articles majeurs de la Convention relatifs à la prise en compte de l'adaptation dans les pays en voie de développement sont l'article 4.8 et 4.9. L'article 4.8 demande à toutes les Parties de bien prendre en compte les actions nécessaires destinées à répondre aux préoccupations et aux besoins spécifiques des Parties des pays en voie de développement, préoccupations « émergeant des effets néfastes du changement climatique et / ou de l'impact des mesures de réaction mises en oeuvre contre ces effets », y compris les actions liées au financement, à l'assurance et au transfert des technologies. Les effets néfastes du changement climatique et les conséquences des mesures de réaction contre ces effets (les mesures mises en place pour limiter les émissions de GES) ont des causes, une nature et un calendrier différents, de même que les groupes affectés présentent une vulnérabilité et des intérêts différents. En conséquence, leur amalgame dans le même article de la Convention et les tentatives de traiter indépendamment des différentes manières de prendre en compte l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique ont été rendu difficiles.

Les besoins des pays les moins avancés (PMA) sont traités dans l'article 4.9 de la Convention. L'article 4.9 demande aux Parties de considérer pleinement les besoins et les situations spécifiques des PMA, en particulier en ce qui concerne le financement et le transfert des technologies. Une des décisions majeures liées aux activités relatives à l'adaptation, est la décision 5/CP.7, qui met l'emphase sur l'identification des actions au titre des articles 4.8 et 4.9. La décision 5/CP.7 est divisée en quatre points plus spécifiques : (1) les effets néfastes du changement climatique; (2) la mise en oeuvre de l'Article 4.9 (relatif aux PMA); (3) les conséquences des différentes actions de lutte contre ces effets; et (4) le travail multilatéral additionnel. La décision 5/CP.7 est renforcée par la décision 1/CP.10, qui met en évidence les secteurs dans lesquels un travail supplémentaire doit être fait.

Le manque de financement adéquat de l'adaptation demeure une préoccupation essentielle des pays en voie de développement et une des failles majeures à ce niveau d'avancement de la de la Convention. Bien que clairement stipulé dans les articles 4.3 et 4.4 de la Convention, le financement de l'adaptation est presque totalement érodé par le mécanisme financier de la Convention. Les négociations au titre du groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (GTS-ACLT) ouvrent la voie à un nouvel élan dans l'élaboration d'un cadre pour l'adaptation au titre de la Convention. Bien que de nombreuses idées différentes aient été clairement exprimées et mises sur la table au cours du processus ACLT (Action concertée à long terme), toute approche de l'adaptation au titre de la Convention, doit être capable de soutenir les pays en voie de développement quant à l'expression et à la détermination de leurs besoins en matière d'adaptation, ceci en répondant à leurs besoins prioritaires d'une manière organisée et équitable.

Introduction

Le 4^{ème} rapport d'évaluation (AR4) du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), publié en 2007, constate que la plupart des augmentations de la température mondiale moyenne depuis la moitié du 20^{ème} siècle, est très probablement due à l'augmentation constatée des concentrations de gaz à effet de serre (GES) induites par l'activité humaine.¹ De plus, au titre des politiques d'atténuation des GES actuelles, le GIEC a déterminé que les concentrations de GES continueraient d'augmenter,² et tout montre que le changement climatique régional, en particulier les augmentations de température, ont déjà commencé à affecter de nombreux systèmes naturels.³ En qualité de corps principal de l'évaluation du changement climatique, le rapport AR4 du GIEC, est reconnu comme étant la meilleure source d'informations scientifiques disponibles sur le changement climatique. Entre autres choses, cette note d'information guide les Parties de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) dans leur révision des politiques nationales relatives aux changements climatiques et dans le calcul des volumes d'émissions.

L'adaptation est l'ajustement des systèmes naturels ou humains effectué en fonction des stimuli climatiques ou de leurs effets, actuels ou attendus, destiné à modérer les dommages ou à exploiter les opportunités en faveur du climat.

La vulnérabilité est le degré auquel un système est sensible ou auquel il est incapable de supporter les effets néfastes des changements climatiques, y compris la variabilité climatique et les extrêmes. **La vulnérabilité** est fonction du caractère, de la magnitude et du taux de changement climatique et de variation auquel un système est exposé, la capacité d'adaptation et la sensibilité de ce système.

GIEC, 4^{ème} rapport d'évaluation, 2007

Si l'AR4 de 2007 avait déjà été l'instrument d'un accroissement de la prise de conscience des risques sociaux associés à des émissions de GES non maîtrisées, à la fois des de la part des politiques et de la part du public, le rapport du GIEC a apporté de nouvelles connaissances permettant de mieux comprendre l'influence de l'activité humaine sur le climat. Ces connaissances ont récemment été réunies lors d'un congrès scientifique international qui s'est tenu à Copenhague en mars 2009.⁴ Un des principaux messages de ce congrès est que le changement climatique atteint les limites supérieures du schéma de prévisions du GIEC. De nombreux indicateurs climatiques clés vont désormais au delà des modèles de variabilité naturelle dans laquelle la société et l'économie contemporaines se sont développées et ont prospéré.⁵

Un autre message clé du congrès est que le climat a déjà et continuera d'avoir des effets considérables sur les sociétés humaines et sur le monde naturel, et ce hormis la vitesse à laquelle les pays du monde réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre (GES / GHG), et qu'un « filet de sécurité pour l'adaptation » efficace et correctement financé est nécessaire pour les personnes les moins aptes à faire face à ces effets.⁶ Il est désormais inévitable que les changements climatiques induits par l'activité humaine aient pour conséquence une augmentation du niveau de la mer, des changements dans l'intensité et la fréquence des phénomènes climatiques extrêmes et une altération des

¹ Résumé de l'AR4 du GIEC destiné aux décideurs, p. 5, disponible à l'adresse : www.ipcc.ch.

² *Id.* en p. 7.

³ *Id.* en p. 2.

⁴ Pour plus d'informations, consultez le rapport de synthèse : Changements climatiques – Risques mondiaux, défis & décisions, Copenhague 2009 (Climate Change – Global Risks, Challenges & Decisions, Copenhagen 2009), 10 – 12 mars, *disponible à l'adresse* : www.climatecongress.ku.dk.

⁵ *Id.* en p. 6.

⁶ *Id.*

systèmes de la biodiversité. L'atteinte d'un niveau de changements climatiques supérieur aux prévisions datant d'il y a seulement quelques années, le fait que nous dussions déjà nous y adapter et que les pays les moins à même de s'y adapter seront ceux qui en souffriront le plus, constituent les facteurs contextuels de base d'une négociation des Parties des pays en voie de développement en faveur d'une action plus soutenue au regard de l'adaptation dans le cadre de la convention sur les changements climatiques.

Impacts, Adaptation et Vulnérabilité – Afrique

Messages clés du GIEC, 4^{ème} rapport d'évaluation, chapitre 9, Afrique

- L'Afrique est un des continents les plus vulnérables à la variabilité et aux changements climatiques, une situation aggravée par l'interaction de « stress multiples » se manifestant à divers niveaux et par une faible capacité d'adaptation (haut niveau de certitude).
- Les fermiers africains ont développé diverses options d'adaptation pour faire face à la variabilité climatique actuelle, mais de telles adaptations pourraient ne pas être suffisantes au regards des changements climatiques futurs (haut niveau de certitude).
- La production agricole et la sécurité alimentaire (y compris l'accès à la nourriture) de nombreux pays et régions d'Afrique sont susceptibles d'être sérieusement compromises par la variabilité et les changements climatiques (haut niveau de certitude).
- Les changements climatiques vont aggraver le stress hydrique déjà existant dans certains pays, alors que des pays n'ayant actuellement aucun risque de stress hydrique deviendront des pays à risque (très haut niveau de certitude).
- Des modifications de certains écosystèmes sont déjà détectés, en particulier des écosystèmes du sud du continent africain, à un taux plus haut que celui prévu (très haut niveau de confiance).
- La variabilité et les changements climatiques pourraient avoir pour résultat une inondation des terres basses, entraînant des conséquences aggravantes sur l'établissement côtier des populations (haut niveau de certitude).
- La santé humaine, déjà compromise par nombre de facteurs, pourrait être encore plus affectée par le changement et la variabilité climatiques, comme par exemple pour la malaria en Afrique du Sud et dans les régions montagneuses de l'Afrique de l'Est. (haut niveau de certitude).

L'Adaptation dans le cadre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁷

Toutefois, articuler cette adaptation autour du cadre des NU reste un défi, car elle n'est pas abordée de manière détaillée dans la Convention. De nombreux articles de la Convention se réfèrent à l'adaptation et le terme est fréquemment utilisé sans toutefois être défini. Le terme ne peut de ce fait être interprété qu'en relation avec des termes définis, tels que « changements climatiques » et « effets néfastes des changements climatiques ».⁸

Les deux articles majeurs de la Convention quant à la prise en compte de l'adaptation dans les pays en voie de développement sont l'article 4.8 et 4.9. L'article 4.8 demande à toutes les Parties de bien prendre en compte les actions nécessaires destinées à répondre

⁷ Pour une analyse détaillée de l'adaptation au titre de la CCNUCC, veuillez vous référer à Mace, MJ « Adaptation au titre de la Convention cadre des Nations Unies pour les changements climatiques » : Cadre légal international" dans *Fairness in Adaptation to Climate Change* (Adger, WN *et al* eds.) ['Adaptation under the UN Framework Convention on Climate Change: The International Legal Framework' in *Fairness in Adaptation to Climate Change* (Adger, WN *et al* eds.)] 2006.

⁸ 1 Endsleigh Street

aux préoccupations et aux besoins spécifiques des Parties des pays en voie de développement, préoccupations « émergeant des effets néfastes du changement climatique et / ou de l'impact des mesures de réaction mises en oeuvre contre ces effets », y compris les actions liées au financement, à l'assurance et au transfert des technologies. Les effets néfastes du changement climatique et les conséquences des mesures de lutte contre ces effets (les mesures mises en place pour limiter les émissions de GES) ont des causes, une nature et un calendrier différents, de même que les groupes affectés présentent une vulnérabilité et des intérêts différents. En conséquence, leur amalgame dans le même article de la Convention et les tentatives de traiter indépendamment des différentes manières de prendre en compte l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique ont été rendu difficiles.

Les besoins des pays les moins avancés (PMA) sont traités dans l'article 4.9 de la Convention. L'article 4.9 demande aux Parties de considérer pleinement les besoins et les situations spécifiques des PMA, en particulier en ce qui concerne le financement et le transfert des technologies. L'élaboration des actions nécessaires au titre des articles 4.8 et 4.9 est un processus lent et continu. En 2001, la septième conférence des Parties (CDP 7) a marqué une avancée capitale grâce aux Accords de Marrakech relatifs à l'adaptation, qui contient une série de décisions relatives à l'action et au financement de l'adaptation. Une des décisions majeures des Accords de Marrakech relative aux activités liées à l'adaptation, est la décision 5/CP.7 qui met l'emphase sur l'identification des actions au titre des articles 4.8 et 4.9. La décision 5/CP.7 est divisée en quatre points plus spécifiques : (1) les effets néfastes du changement climatique; (2) la mise en oeuvre de l'Article 4.9 (relatif aux PMA); (3) les conséquences des différentes actions de lutte contre ces effets; et (4) le travail multilatéral supplémentaire.

Entre autres choses, la décision 5/CP.7 crée un programme de travail pour les PMA et un mécanisme destiné à identifier les besoins immédiats et urgents des PMA. La décision 5/CP.7 inclue aussi le développement, la préparation et la mise en oeuvre de Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA). Ils seront détaillés plus bas. La section finale de la décision 5/CP.7 propose aux ateliers d'identifier d'autres actions au titre des articles 4.8 et 4.9, y compris des actions d'évaluations intégrées, de synergies entre les conventions, de modélisation, de diversification économique et d'assurance. Depuis la décision 5/CP.7, au fil des ans, les négociations relatives à l'adaptation se sont largement focalisées sur la manière de pérenniser les résultats de ces ateliers.

Points relatifs à l'adaptation actuellement pris en compte par les Parties au titre du calendrier actuel

Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention sur les changements climatiques (AWG-LCA)

- Permettre la mise en œuvre complète, efficace et durable de la Convention, par le biais d'actions concertées à long terme, à présent, jusqu'en et après 2012, en prenant en compte entre autre : Une action étendue au regard de l'adaptation

L'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique (OSCST)

- Le programme de travail de Nairobi relatif aux impacts, à la vulnérabilité et à l'adaptation au changements climatiques
- Le transfert de technologies
- La recherche et l'observation systématique

L' Organe subsidiaire de mise en œuvre (OSMÉ)

- L'Article 4.8
- L'Article 4.9 : Les PMA et Programmes d'action nationaux d'adaptation
- Les communications nationales non incluses dans l'Annexe I
- Les communications nationales incluses dans l'Annexe I
- Le financement de l'adaptation Les conseils relatifs à la Révision des mécanismes financiers du GEF, le FPMA, le FSCC et le FA.
- Le renforcement des capacités
- L'Article 6 de la Convention (éducation, formation et sensibilisation du public)
- Le transfert des technologies

Mise en œuvre soutenue de l'adaptation au titre de la Convention

Au cours de la CDP 10 de 2007, les Parties ont reconnu que des manques subsistaient dans la mise en œuvre de la décision 5/CP.7, elles ont aussi convenu de la décision 1/CP.10, qui met en évidence les secteurs dans lesquels un travail supplémentaire doit être fait. En ce qui concerne les effets néfastes des changements climatiques, ces secteurs comprenaient : l'information et les méthodologies ; la vulnérabilité et l'adaptation ; la modélisation ; les rapports ; et le soutien financier nécessaire à la prise en compte des pays en voie de développement. La décision 1/CP. 10 mandate une série d'ateliers relatifs aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact de la mise en œuvre de mesures de réaction. Les ateliers suivants ont eu lieu :

- 3 ateliers sur les effets néfastes des changements climatiques
- 1 réunion d'experts des Petits États insulaires en développement (PEID) relative aux problématiques de ce groupe
- 1 atelier d'expert pré-session sur l'impact des mesures de réaction
- 1 atelier d'expert pré-session sur la diversification économique

Les trois ateliers régionaux et la réunion d'experts des PEID sont inclus sous l'intitulé « effets néfastes des changements climatiques ». Un rapport de synthèse relatif aux résultats des trois ateliers régionaux et de la réunion d'experts du PEID résume certains des résultats majeurs de ces réunions.⁹ Les deux ateliers d'experts pré-session se sont tenus dans le contexte de l'impact des mesures de réaction aux effets néfastes des changements climatiques mises en oeuvre. Les ateliers et réunions ont été organisés afin de faciliter l'échange d'informations et d'aider le regroupement régional des Parties en vue d'identifier les problématiques et les besoins spécifiques en matière d'adaptation. De nombreuses recommandations issues de ces ateliers et réunions, ont par la suite été

⁹ FCCC/SBI/2007/14, 3 mai 2007.

incorporées dans une déclaration de principes développée par le G77 et la Chine. L'OSMCE a tenté de négocier une série d'actions d'adaptation depuis près de deux ans, sans être, à ce jour, arrivé à une conclusion.

Lors de sa dernière session en juin 2009, (OSMCE 30), l'OSMCE a convenu de continuer à considérer la progression de la mise en œuvre de l'Article 4.8, en prenant en compte le texte d'ébauche préparé par la présidence du groupe en charge de cette question lors du OSMCE 29 (en décembre 2008, à Poznan).

Les autres contributions à cette prise en compte incluent :

- Le résumé de la présidence d'une table ronde qui s'est tenue lors du OSMCE 29 (voir le détail plus bas) ;
- Les thèses avancées et les documents antérieurs relatifs à cette question, y compris : FCCC/SBI/2008/MISC.4, FCCC/SBI/2008/MISC.9 et Add.1, FCCC/SBI/2008/MISC.10 ; et
- Les documents mentionnés en Annexe III du rapport de l'OSMCE 28¹⁰

L'OSMCE a aussi invité les Parties et organismes concernés à faire part au secrétariat des thèses relatives à leurs points de vue concernant les actions supplémentaires envisageables pour cette question. Pour finir, l'OSMCE a demandé à sa présidence de préparer une ébauche de texte de décision sur les actions supplémentaires, basée sur les documents ci-dessus, en vue d'adopter une décision lors de la CDP. 16 (en décembre 2010).

Comme ce fut le cas lors des autres sessions où fut discutée la mise en œuvre de la décision 1/CP. 10, les pays en voie de développement ont, au cours de l'OSMCE 30, demandé des actions ; cependant, de maigres progrès (s'il en est) ont été obtenus. Si l'on considère la probabilité que la réunion de l'OSMCE de Copenhague soit considérablement écourtée pour faciliter les processus du GTS-PK et du GTS-ACLT, on peut tabler sur 2010 avant que les Parties n'aient l'opportunité de mener à bien une discussion complète sur la décision 1/CP. 10. A ce stade, il y a fort à parier que les négociations relatives à la décision 1/CP. 10 puissent être subsumées par les résultats du processus du GTS-ACLT.

Termes de référence pour l'évaluation du statut de mise en oeuvre de l'Article 4.8

En plus de la demande de soutien de la mise en œuvre de la décision 5/CP. 7, la décision 1/CP. 10 (paragraphe 22) demande une évaluation du statut de mise en œuvre de l'Article 4.8 et des décisions 5/CP. 7 et 1/CP.10. Les termes de référence pour cette évaluation ont été convenus en juin 2008, au cours de l'OSMCE 28, et les Parties ont avancé des thèses relatives à leurs évaluations avant une table ronde qui s'est tenue lors de la CDP 14 à Poznan, ceci en vue de considérer les résultats de cette évaluation. Le but des discussions de cette table ronde était de fournir aux Parties une image plus claire des manques et des besoins, et d'identifier les actions futures. Malheureusement, les Parties n'ont pas été capables de conclure un accord lors de la réunion de Poznan. Le plan relatif aux actions supplémentaires est décrit plus bas.

¹⁰ FCCC/SBI/2008/8.

Programme de travail de Nairobi

Dans la section IV de la décision 1/CP.10 les Parties de la Convention ont demandé à l'OSCST de développer un programme à cinq ans, structuré sur les « aspects scientifiques, techniques et socio-économiques des impacts, de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques ». Si les Parties ont pu convenir d'un cadre de base pour ce programme de travail lors de la CDP 11 en 2005, elles n'ont pas pu se mettre d'accord sur une première phase d'activités avant la CDP 12 de 2006, à Nairobi. Le programme de travail de Nairobi relatif aux impacts, à la vulnérabilité et à l'adaptation au changement climatique (PTN) s'articule autour des neuf axes de travail suivants :

1. Méthodes et outils ;
2. Données et observation ;
3. Modélisation du climat, scénarios et modèles de décroissance ;
4. Risques liés au climat et phénomènes extrêmes ;
5. Information socio-économique ;
6. Planification et pratiques liées à l'adaptation ;
7. Recherche ;
8. Technologies liées à l'adaptation ; et
9. Diversification économique

L'objectif du PTN est d'améliorer la compréhension des effets et de la vulnérabilité liés aux changements climatiques, de manière à ce que les pays puissent prendre des décisions éclairées quant à l'adaptation aux changements climatiques. Le PTN dispose actuellement d'une seconde phase d'activités programmée en 2010 et il n'est pas encore clair à ce jour qu'il sera poursuivi au delà.

Le PTN a été développé par l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique (l'OSCST), un corps de la Convention créé pour fournir un avis et des informations scientifiques et technologiques. Parce que l'OSCST n'a pas autorité sur la mise en œuvre, les activités actuellement convenues au titre du cadre du PTN sont de nature assez passive et incluent des ateliers, des réunions d'experts et la publication et la diffusion de l'information. Au cours des négociations du PTN et de ces activités, les partisans de ce type de travail ont avancé que les activités du PTN pouvaient catalyser et coordonner à différents niveaux, une action concrète des Parties, organismes et autres parties prenantes liés à la question de l'adaptation.

Toutefois, de nombreux pays en voie de développement attendaient un programme impliquant des actions plus concrètes, incluant la soumission de rapports écrits relatifs à la progression, à chaque session de l'OSCST, et qui refléteraient les points de vue des Parties. Au lieu de cela, la progression de la première phase du PTN a été rapportée oralement, ce qui a laissé l'impression aux Parties de nombreux pays en voie de développement que les corps de mise en œuvre de la Convention n'étaient pas complètement informés des résultats du PTN.

Lors de la révision des activités de la première phase du PTN au cours de la CDP 14 de Poznan, l'OSCST a reconnu le rôle catalytique du PTN, et a exprimé sa gratitude aux organismes qui s'étaient engagés, ou avaient fait part de leur intention de s'engager, dans des actions visant à soutenir l'objectif du PTN : L'OSCST a aussi fourni à l'OSMCE les informations et les conseils nécessaires, issus de la mise en œuvre de la première phase

du PTN. Les Parties des pays en voie de développement étaient particulièrement enthousiastes en ce sens, car cela créait une opportunité de présenter de potentielles actions en faveur de l'adaptation devant le corps de mise en œuvre de la Convention.

A divers intervalles du processus du PTN, les Parties ont étudié le besoin potentiel d'un groupe d'experts et le rôle que ce dernier pourrait avoir sur les futurs développements du PTN. Le G 77 et la Chine préconisaient fortement l'existence d'un groupe d'experts dès le début. Leur point de vue était qu'un groupe d'experts pourrait jouer un rôle central dans la gestion globale de l'adaptation au titre de la Convention, et faciliter la mise en œuvre des actions en faveur de l'adaptation. Malheureusement, les Parties n'ont pas été capables de se mettre d'accord sur l'inclusion d'un groupe d'experts dans les modalités du PTN. Au lieu de cela, les discussions portant sur un groupe d'experts ont été ignorées sur un certain nombre de sessions. Lors de la CDP 14, l'OSMCE a de nouveau considéré le besoin éventuel d'un groupe d'experts et le rôle qu'un tel groupe pourrait jouer dans la mise en œuvre des futurs développements du Programme de Travail de Nairobi. Aucune conclusion n'a été atteinte au cours de la session, sinon celle visant à poursuivre l'étude de cette question en juin 2010.

Même si beaucoup ont reconnu que les sujets couverts par le PTN étaient pertinents, son placement sous couvert de l'OSCST a servi à renforcer l'approche fragmentée avec laquelle l'adaptation est traitée au titre de la Convention. Même si un des résultats attendu du PTN est de faciliter la mise en œuvre de la décision 1/CP.10, en réalité le flux d'information entre l'OSMCE et l'OSCST a été très limité.

Programme de travail des PMA et limites du renforcement des capacités

En prenant en compte le fait que les PMA manquaient souvent à la considération de leurs besoins d'adaptation, la décision 5/CP.7 a créé un programme de travail des PMA qui inclue :

- La préparation et la mise en œuvre des PANA
- Le renforcement du Secrétariat au changement climatique et des Points de convergence
- Une formation aux compétences et au lexique de la négociation
- L'encouragement de la sensibilisation du public
- Le développement et transfert des technologies

Les limites spécifiques du renforcement des capacités des PMA sont définies dans une annexe de la décision 2/CP.7 (paragraphe 17).

Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANA)

Créés par la décision 5/CP.7, les PANA (Programmes d'action nationaux d'adaptation) proposent aux pays les moins développés (PMA), un processus destiné à identifier les activités prioritaires répondant à leurs besoins immédiats et urgents au regard de l'adaptation aux changements climatiques. La logique, selon les PANA, repose sur la capacité d'adaptation limitée des PMA aux effets néfastes des changements climatiques.

Le processus des PANA est conçu pour utiliser l'information existante à la base. Les étapes de préparation des PANA incluent la synthèse des informations disponibles par une équipe PANA nationale, une évaluation participative et un processus de révision, l'identification des mesures d'adaptation clés et d'un critère de définition de l'ordre de priorité des activités, puis, la sélection d'une courte liste d'activités prioritaires. Une fois terminé, le PANA est soumis au secrétariat de la CCNUCC, d'où il est mis en ligne sur le

site, enfin la Partie PMA devient éligible au financement de mise en œuvre du PANA au titre du fonds des PMA. Une copie du PANA est aussi envoyée au Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). A ce jour, 41 PANA ont été soumis au secrétariat.¹¹

Le processus de préparation des PANA a apporté aux PMA une expérience très précieuse, en particulier en ce qui concerne l'évaluation de la vulnérabilité et l'identification des besoins en matière d'adaptation. En fait, ce degré d'expérience est exceptionnel dans les pays en voie de développement. Malheureusement, les espoirs de nombreux PMA qui attendaient que leur PANA soit mis en œuvre dans les temps, n'ont pas encore été satisfaits. Certaines Parties des PMA ont commencé à remettre en question le caractère urgent et immédiat des besoins identifiés dans les PANA, alors qu'ils datent déjà de plusieurs années.

Le financement a été une des premières entraves à la mise en œuvre des PANA. Alors que le niveau de financement requis pour mettre en œuvre les mesures répondant aux besoins immédiats et urgents des PMA ont été estimés à approximativement 2 milliards de dollars, les financements estimés pour ces propositions soumis au FEM n'excéderont pas les 85 millions de dollars et les financements actuels s'élèvent à 176 millions de dollars. De plus, nombre de PMA pensent que l'accessibilité au FPMA n'est pas entièrement maîtrisée par les agences de mise en œuvre, car elle ne fait pas toujours partie du dialogue régional entre les FEM et les PMA. Les besoins de co-financement représentent par ailleurs un véritable obstacle pour les PMA.

Sans réel mécanisme de mise en œuvre des projets prioritaires au titre des PANA et avec des montants de financement limités (voir discussion ci-dessous), il n'est pas surprenant que de nombreuses Parties des PMA aient exprimé leur désenchantement par rapport à la progression du processus des PANA.

Groupe d'experts des PMA (GEPMA)

La CDP a créé le Groupe d'experts des pays les moins développés (GEPMA) en 2001, pour conseiller sur la préparation et la mise en œuvre des stratégies des PANA (décision 29/CP.7). Le GEPMA se réunit deux fois par an et fait un rapport sur son travail à l'OSMCE.

Lors de la CDP 13 à Bali (décembre 2007), les Parties ont révisé les progrès du GEPMA, la nécessité de continuité du groupe et ses termes de référence, puis décidé d'étendre le mandat du GEPMA selon les termes de référence adoptés par la décision 29/CP.7.

La CDP 13 a aussi demandé au GEPMA de développer un programme de travail contenant ses objectifs, ses activités et les résultats attendus, tout en prenant en compte les résultats de la réunion d'inventaire et du programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques. Le GEPMA a préparé son programme de travail pour 2008 – 2010 et l'a présenté à l'OSMCE en juin 2008.¹²

Le GEPMA s'est avéré très important pour les PMA. Il a joué un rôle significatif dans la préparation des PANA. On pense que le rôle du GEPMA continuera d'être important pour la mise en œuvre des PANA. En effet, le GEPMA a un mandat de préparation et de divulgation d'un schéma guide de mise en œuvre des PANA étape par étape. Toutefois,

¹¹ Voir unfccc.int adaptation.

¹² Voir FCCC/SBI/2008/6, du 19 mai 2008.

de nombreux PMA pensent que le GEPMA, ainsi que le programme des PMA en général, font face à des limites de ressources drastiques.

Financement de l'Adaptation

La convention prévoit des transferts financiers des Parties de l'annexe II aux Parties des pays en voie de développement, en vertu des articles 4.3 et 4.4. L'Article 4.4 prend en compte les Parties des pays en voie de développement « particulièrement vulnérables » aux effets néfastes des changements climatiques. Lors de la CDP 7 de Marrakech, les fonds suivants ont été créés pour compléter les fonds versés au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'opérateur du mécanisme financier de la Convention ¹³:

- Un fonds des PMA au titre de la Convention pour prendre en compte le programme de travail des PMA.
- Un Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) en vertu de la Convention, pour financer l'adaptation, le transfert de technologies, l'atténuation des changements climatiques, et la diversification économique ; et
- Un fonds d'adaptation au titre du Protocole de Kyoto, pour soutenir des projets et des programmes concrets d'adaptation .

Le FEM a reçu la responsabilité de faire fonctionner à la fois le FPMA et le FSCC. Le Conseil du fonds pour l'adaptation (CFA) fait fonctionner le fonds pour l'adaptation.

Les possibilités de financement actuelles de l'adaptation comprennent notamment :

- Le fonds en fidéicomis du FEM, notamment pour le soutien des évaluations de la vulnérabilité et de l'adaptation dans le cadre des communications nationales;
- Le fonds des pays les moins avancés (Fonds des PMA) en vertu de la Convention ;
- Le Fonds Spécial pour les Changements Climatiques (FSCC) au titre de la Convention ;
- Un fonds d'adaptation (FA) au titre du Protocole de Kyoto, géré par le CFA

Estimation des besoins de financement futurs :¹⁴

PDNU	86 milliards de dollars d'ici à 2015
Banque Mondiale	10 à 40 milliards de dollars d'ici à 2030
Oxfam	Plus de 50 milliards de dollars d'ici à 2030
CCNUCC	de 28 à 67 milliards de dollars d'ici à 2030

Le manque de financement suffisant de l'adaptation est une préoccupation essentielle des pays en voie de développement, et une des failles majeure à ce niveau d'avancement de la de la Convention. Bien que clairement stipulé dans les articles 4.3 et 4.4 de la Convention, le financement de l'adaptation est presque totalement érodé par le mécanisme financier de la Convention. Le domaine d'intervention du FEM ne propose pas un programme de fonctionnement officiel de l'adaptation. La préférence apparente des organismes d'exécution pour les grands projets, la lourdeur des procédures de

¹³ Voir UNFCCC, article 11.

¹⁴ FCCC/TP/2008/7, du 26 novembre 2008.

demande du FEM et les conditions de co-financement dissuadent souvent les pays de chercher des financements.

Bien que le fonds pour les PMA, le fonds spécial pour le changement climatique et le fonds pour l'Adaptation aient été créés en partie pour répondre à ces lacunes, ces fonds sont nettement insuffisants, et de nombreuses promesses de soutien de projets grâce à ces processus restent insatisfaites. Même lorsque le fonds d'adaptation sera pleinement opérationnel, de nouvelles sources de financement seront évidemment nécessaires, en plus des financements existants en vertu de la Convention.

Les négociations menées par le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (GTS – ACLT) offrent la possibilité de garantir des sources régulières, adéquates et supplémentaires pour le financement de l'adaptation. Un certain nombre de propositions des pays en voie de développement rapprochent le financement pour les besoins d'adaptation aux émissions de GES, selon le principe du pollueur-payeur.

Le GTS – ACLT sera détaillé dans la section suivante.

Adaptation au titre du processus de l'ACLT

La treizième session de la Conférence des Parties (CDP 13) de décembre 2007, à Bali, a adopté le Plan d'action de Bali (décision 1/CP.13), qui identifie l'adaptation comme l'un des cinq principaux éléments constitutifs requis (vision commune, atténuation, adaptation, technologie et ressources financières) pour un renforcement futur des réponses apportées aux changements climatiques. L'un des principaux objectifs du processus du Plan d'action de Bali (PAB) est de permettre l'application intégrale, efficace et continue de la mise en œuvre de la Convention, par une action concertée à long terme, à présent, jusqu'à et au-delà de 2012 (PAB, paragraphe 1).

La Conférence de Bali a été le début des négociations visant à renforcer le régime international des changements climatiques d'ici la fin de l'année 2009, tout en fixant une feuille de route claire pour les négociations - le processus de la Feuille de route de Bali. Il est à noter que le PAB traite à part les effets néfastes des changements climatiques et l'impact des mesures de réaction en paragraphes distincts. Un certain nombre de Parties des pays en voie de développement espèrent que cela facilitera les discussions distinctes sur ces deux questions.

Il n'y a pas de consensus du G77 et de la Chine, concernant le stade du processus de négociation auquel les mesures de réaction doivent être envisagée. En fait, certains pays en voie de développement voient la pertinence des mesures de réaction dans le transfert de technologie. Les pays en voie de développement ont commencé à examiner les effets des mesures de réaction au-delà des exemples des plus « traditionnels » liés aux pays producteurs de pétrole, par exemple les impacts créés par un changement dans les moyens de subsistance résultant de la production de biocarburants à Djibouti. En conséquence, ils acceptent l'examen de cette question au titre de l'adaptation. Afin de pousser plus avant la discussion sur l'adaptation, un certain nombre de pays en voie de développement ont commencé à examiner de plus près les avantages et les inconvénients liés à l'inclusion des mesures de réaction dans les négociations sur l'adaptation.

Le Plan d'action de Bali est actuellement négocié dans le cadre du Groupe de travail spécial des actions concertées à long terme en vertu de la Convention (GTS-ACLT). À la sixième session du GTS-ACLT, du 1 au 12 juin 2009 à Bonn, en Allemagne, les Parties

ont discuté et élaboré le texte de négociations établi par la Présidence. Un texte révisé¹⁵ a été publié et les négociations sur ce texte ont continué au cours d'une réunion informelle du GTS –ACLT, 10 - 14.

Le texte compte à peu près 200 pages, ce qui est lourd pour un texte de négociations. Il est également jugé trop complexe et confus par la plupart des Parties, et comme présentant des bouts et des morceaux de textes plus volumineux apparemment dispersés un peu partout. En conséquence, une grande partie de la semaine de Bonn a été utilisée pour arriver à un accord sur un processus de consolidation du texte sans pour autant oublier des idées ou des propositions des Parties. Alors qu'un accord sur le processus a été atteint, le secrétariat a maintenant pour tâche de produire un texte de synthèse avant la session de négociations de Bangkok, fin septembre 2009. De nombreuses Parties craignent toujours que le texte de synthèse n'aboutisse à un compromis entre les positions, avant que les négociations n'aient correctement débuté. Compte tenu du temps limité qu'il reste entre les réunions de Bangkok et de Copenhague (Décembre 2009), de nombreux groupes de négociations sont préoccupés par le peu de temps accordé aux négociations.

A ce stade du processus de négociations du GTS-ACLT, de nombreuses questions de procédure et de fond restent à déterminer. De nombreuses Parties ont indiqué leur préférence pour une forme juridique de l'accord de Copenhague, mais la gamme des options reste vaste.

Pour la plupart, le texte de négociations actuel de l'ACLT est simplement une compilation des points de vue des pays et des groupes de pays. Bien qu'il n'y ait actuellement aucune position du G77 et de la Chine sur l'adaptation, certains points de vue des pays en voie de développement semblent émerger. De nombreux pays en voie de développement sont en faveur d'un arrangement institutionnel plus formalisé pour l'adaptation au titre de la Convention, bien que la fixation des priorités d'adaptation doive être faite au niveau des pays. L'accès à un financement suffisant qui soit adéquat, prévisible, durable et complémentaire à l'aide publique au développement est primordial; et, les transferts de technologies sans entraves sont également considérés comme un élément clé d'un cadre d'adaptation renforcé au titre de la Convention. S'il est entendu que les plans et processus nationaux d'évaluation sont nécessaires, les Parties des pays en voie de développement ont aussi souligné la nécessité d'une action immédiate au niveau des projets.

Le tableau suivant résume une série de points de vue des pays en voie de développement en matière d'adaptation, dans le cadre du processus de l'ACLT.

Partie ou Parties	Date de proposition	Proposition
L'Algérie au nom du Groupe africain	Bonn, 1-12 juin	Un programme nouveau et complet qui devrait : <ul style="list-style-type: none"> • Fournir l'accès aux moyens de mise en œuvre : la technologie, la finance et le renforcement des capacités • Mettre en œuvre des mesures d'adaptation urgentes et immédiates au niveau mondial, national et régional • Promouvoir la cohérence et les liens avec d'autres programmes internationaux (p. ex PNT)

¹⁵ FCCC/AWGLCA/2009/INF.1, disponible sur unfccc.int.

<p>Le Lesotho au nom des PMA</p>	<p>Bonn, 1-12 juin</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le nouvel arrangement institutionnel post-2012 devrait inclure un nouvel organe subsidiaire sur l'adaptation gérée par un conseil exécutif responsable devant la CDP. Le conseil exécutif sera chargé de la gestion d'un nouveau fonds d'adaptation et d'agir pour faciliter la conception et la mise en œuvre d'un nouveau programme de travail sur l'adaptation. • Le fonds d'adaptation de la Convention serait liée au fonds d'adaptation au titre du Protocole de Kyoto afin de coordonner les flux financiers. Financé par les contributions des pays développés et d'autres sources compatibles avec les principes de la Convention, selon deux guichets : <ul style="list-style-type: none"> ○ l'un soutiendrait le respect des engagements vis à vis de l'adaptation au titre de la Convention ○ l'autre compenserait les dommages et les pertes qui résultent de l'impact des changements climatiques • Les ressources financières devraient être adéquates, prévisible, durable et complémentaire à l'aide publique au développement (APD).
<p>Le Guatemala, au nom du Belize, du Costa Rica, de la République dominicaine, du Salvador, du Honduras, du Nicaragua et du Panama</p>	<p>Bonn, 29 mars - 8 avril</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il existe un besoin de ressources financières stables, prévisibles et opportunes, s'ajoutant à l'APD, en vue d'appliquer des plans nationaux relatifs à l'adaptation • Reconnaître les coûts réels totaux de mesures prioritaires d'adaptation • Rendre le Groupe de Travail sur l'adaptation actif en vertu de la Convention, avec l'objectif de soutenir la mise en œuvre des Plans d'action nationaux

<p>L'alliance des petits Etats insulaires (APEI)</p>	<p>Poznan, 1 - 10 décembre 2008</p>	<p>L 'APEI a demandé une approche structurée mais souple de l'adaptation qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un Comité d'adaptation permanent (CCP) pour faciliter l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques pour les pays en voie de développement. Le CCP serait géré par un Conseil composé de membres des Parties nommés pour des périodes déterminées. Il sera chargé d'élaborer, exécuter et coordonner les futures actions concernant l'adaptation menées au titre de la Convention • un fonds de la Convention pour l'adaptation • un mécanisme multi-guichets destiné à remédier à la perte et aux dommages causés par les impacts du changement climatique, par le biais d'une assurance, de la réhabilitation / des compensations et de composants de gestion des risques • le partage des connaissances et le transfert des Technologies • une planification nationale du niveau d'adaptation et des mécanismes de mise en œuvre, s'appuyant sur les processus et les méthodologies existantes lorsqu'elles sont disponibles et appropriées (PANA ou communications nationales)
---	-------------------------------------	---

Conclusions

Des preuves scientifiques récentes ont montré que le changement climatique induit par l'activité humaine se produit désormais à un stade supérieur à la plupart des prévisions. Les Parties des pays en voie de développement qui sont les plus vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques sont celles qui ont le moins contribué aux émissions mondiales. Cela crée des arguments convaincants en faveur d'une assistance à ces pays. Ce sont les besoins de ces pays vulnérables qui devraient conduire les négociations en cours sur les actions d'adaptation et le financement. Bien qu'il existe actuellement un large éventail d'idées qui ont été formulées et mises sur la table dans le processus de l'ACLT, l'approche de l'adaptation au titre de la Convention doit être en mesure d'aider les Parties des pays en voie de développement à déterminer et à exprimer leurs besoins en matière d'adaptation, tout en répondant à ces besoins prioritaires d'une manière organisée et équitable. Une approche réussie de l'adaptation au titre de la Convention doit être soutenue par une volonté politique de la part des personnes les plus responsables et les plus aptes à s'attaquer aux causes du changement climatique.¹⁶

¹⁶ Mace (2006), p. 72.

Contact :

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

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

e-mail : admn.ocp@gmail.com