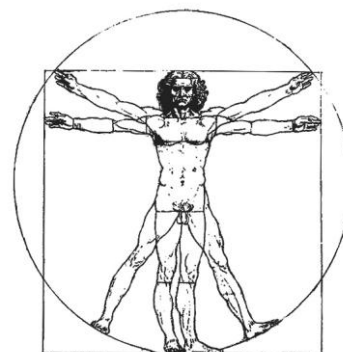


ecbi



Rapport d'orientation

L'adaptation au titre de la CCNUCC

Document de travail préparé
par FIELD, partenaire d'ecbi,
avec Sumaya Zakieldeem
Juin 2010

La responsabilité du contenu du présent document incombe aux seuls auteurs. Il ne représente pas forcément les opinions de l'Initiative européenne de renforcement des capacités (ecbi) ni de l'un quelconque de ses membres.

Tous droits de reproduction réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de récupération de l'information, ou transmise sous quelque forme que ce soit ni par quelque procédé que ce soit – électronique, mécanique, par reprographie, enregistrement ou autre – sans l'autorisation préalable de l'ecbi.

Remerciements :

Ces travaux ont été rendus possibles grâce au financement de base fourni à l'ecbi par le **Département britannique pour le développement international (DFID)**.

Autres remerciements



À propos des auteurs :

La Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD), partenaire d'ecbi, est un groupe de juristes de droit international public engagés à promouvoir des résultats justes et efficaces pour tous en aidant les participants aux campagnes, communautés et pays vulnérables à négocier des lois environnementales internationales plus justes. Notre travail ne se limite pas à celui d'un cabinet juridique conventionnel : il englobe le renforcement des capacités, la recherche et les activités de plaidoyer. Nous travaillons avec des partenaires locaux, ainsi que des ONG et des institutions nationales et internationales. Site Web : www.field.org.uk.

Dr Sumaya Zakieldean

Sumaya est maître assistante à l'Institute of Environmental Studies de l'Université de Khartoum. Elle s'intéresse aux questions relatives aux changements climatiques depuis 1998, a participé à l'élaboration de presque tous les programmes et documents nationaux du Soudan préparés par le point focal sur les changements climatiques (PANA, CN, etc.). Elle prend une part très active aux négociations relatives aux changements climatiques

dans le cadre de la délégation soudanaise depuis l'an 2005. L'an dernier, elle était parmi les membres de l'équipe qui a présidé le Groupe des 77 et la Chine. Sumaya joue, par ailleurs, un rôle notable dans des activités menées par des ONG. Elle est actuellement chercheuse de CLACC (*Capacity Strengthening for Adaptation to Climate Change – Renforcement des capacités pour l'adaptation aux changements climatiques*) pour le Soudan et coordonne deux programmes relatifs aux changements climatiques pour la Sudanese Environment Conservation Society (SECS) – il s'agit de CLACC et de CBAA (*Community Based Adaptation in Africa*).

Sigles et acronymes

AOSIS	Alliance des petits États insulaires
AWG-KP	Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto
AWG-LCA	Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention
PAB	Plan d'action de Bali
COP	Conférence des parties
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
PMA	Pays les moins avancés
GEPMA	Groupe d'experts des pays les moins avancés
FPMA	Fonds pour les Pays les moins avancés
PTN	Programme de travail de Nairobi
PANA	Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation
FSCC	Fonds spécial pour les changements climatiques
SBI	Organe subsidiaire de mise en œuvre
SBSTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Résumé d'orientation

D'après les données scientifiques les plus récentes, de nombreux indicateurs climatiques clés ont d'ores et déjà commencé à dépasser les schémas de variabilité naturelle dans la limite desquels 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 l'environnement naturel et qu'ils continueront à le faire, si l'on en croit les prévisions, durant plusieurs décennies. Indépendamment de la vitesse à laquelle les pays du monde réduiront leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), un « filet de sécurité pour l'adaptation » efficace et bien financé est requis pour les personnes les moins à même de faire face à ces effets. Ce document de travail analyse les dispositions relatives à l'action aux fins de l'adaptation dans le contexte de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (la Convention) et les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces dispositions.

L'Afrique est parmi les continents les plus vulnérables aux changements et à la variabilité climatiques, situation aggravée par l'interaction de « stress multiples », qui se produisent à plusieurs niveaux, et par une capacité d'adaptation faible. La production agricole et la sécurité alimentaire dans de nombreux pays et régions africains risquent fort d'être gravement compromis par les changements climatiques et la variabilité climatique. Entre autres, les changements climatiques aggraveront le stress hydrique auquel sont actuellement soumis certains pays, la variabilité et les changements climatiques pourraient entraîner l'inondation des terres de faible altitude, avec les impacts qui en résultent sur les établissements humains côtiers ; et la santé humaine, déjà compromise par toute une série de facteurs, pourrait subir d'autres effets négatifs à cause des changements climatiques et de la variabilité climatique.

La Convention fournit une plateforme internationale permettant aux pays de travailler ensemble dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de s'adapter aux changements climatiques induits par l'homme. Néanmoins, la formulation de l'adaptation dans le contexte du cadre des Nations Unies est un défi parce qu'elle n'est pas abordée dans la Convention de manière exhaustive. Nombre des articles de la Convention sont pertinents pour l'adaptation et le terme y figure fréquemment, mais il n'est pas défini. Par conséquent, nous sommes réduits à comprendre ce terme par rapport aux termes et expressions qui, eux, sont définis, comme « changements climatiques » et « effets néfastes des changements climatiques ».

Bien que l'adaptation ait fait l'objet de discussions durant le processus de la Convention depuis son adoption en 1992, les progrès sur l'adaptation ont été lents. Les deux articles de la Convention qui sont essentiels au moment d'aborder l'adaptation dans les pays en développement sont les articles 4.8 and 4.9. L'article 4.8 attend de toutes les parties qu'elles étudient attentivement les mesures qui doivent être prises dans le cadre de la Convention pour répondre aux besoins et préoccupations propres aux pays en développement parties « face aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte », concernant notamment le financement, l'assurance et le transfert de technologies. Les effets néfastes des changements climatiques et les impacts des mesures de riposte (mesures prises en vue de réduire les émissions de GES)

ont des causes, une nature et un calendrier différents ; et les groupes touchés ont des vulnérabilités et des intérêts différents. En conséquence, le fait qu'ils soient reliés dans le même article de la Convention a supposé des difficultés au moment de négocier séparément sur les manières d'aborder l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques.

Les besoins des pays les moins avancés (PMA) sont abordés dans l'article 4.9 de la Convention. L'article 4.9 demande aux parties de tenir pleinement compte, dans leur action concernant le financement et le transfert de technologies, des besoins particuliers et de la situation spéciale des pays les moins avancés. L'une des décisions centrales relatives aux activités d'adaptation est la décision 5/CP.7, qui se concentre principalement sur l'identification des mesures aux termes des articles 4.8 et 4.9. Plus précisément, la décision 5/CP.7 est divisée en quatre domaines : (1) les effets néfastes des changements climatiques ; (2) la mise en œuvre de l'article 4.9 (qui concerne les PMA) ; (3) les impacts de la mise en œuvre des mesures de mise en œuvre et (4) les autres activités multilatérales. La décision 5/CP.7 est appuyée par la décision 1/CP.10, laquelle présente les domaines dans lesquels des activités supplémentaires sont requises.

L'absence d'un financement adéquat pour l'adaptation constitue une préoccupation d'envergure pour les pays en développement et un des défauts les plus importants du processus de la Convention jusqu'ici. Malgré la clarté du texte des articles 4.3 et 4.4. de la Convention, le financement de l'adaptation s'est presque complètement érodé dans le cadre du mécanisme financier de la Convention. Bien que le résultat du sommet de Copenhague de décembre 2009 sur les changements climatiques n'ait pas éclairci cet aspect, les négociations qui se poursuivent dans le cadre du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA) donnent des possibilités de conférer un nouvel élan à l'élaboration d'un cadre d'adaptation dans le contexte de la Convention. Bien qu'il y ait actuellement une ample gamme d'idées qui ont été formulées et mises sur la table dans le processus LCA, toute approche de l'adaptation dans le cadre de la Convention doit être à même d'aider les pays en développement parties à déterminer et à exprimer leurs besoins d'adaptation tout en répondant à ces besoins prioritaires de façon organisée et équitable.

Introduction

Le 4^e Rapport d'évaluation (RE4) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en 2007, constate que la plus grande partie de l'augmentation observée des températures moyennes mondiales depuis le milieu du XX^e siècle est très probablement due à l'augmentation observée des concentrations de gaz à effet de serre (GES) d'origine humaine¹. De plus, aux termes des politiques actuelles de réduction des émissions de GES, le GIEC a déterminé que les concentrations de GES continueront d'augmenter² et les données actuelles montrent que les changements climatiques régionaux, en particulier les augmentations des températures, ont déjà commencé à avoir un effet sur de nombreux systèmes naturels³. En tant qu'organe phare de l'évaluation des changements climatiques, la RE4 du GIEC est jugé fournir les meilleures informations scientifiques disponibles sur les changements climatiques. Entre autres, ces informations orientent les parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) dans leur examen des politiques nationales relatives aux changements climatiques et dans le calcul des volumes d'émissions.

L'**adaptation** est le degré d'ajustement d'un système à des changements climatiques (y compris la variabilité climatique et les extrêmes) afin d'atténuer les dommages potentiels, de tirer parti des opportunités ou de faire face aux conséquences.

La **vulnérabilité** est la mesure dans laquelle un système est sensible – ou incapable de faire face – aux effets défavorables des changements climatiques, y compris la variabilité du climat et les phénomènes extrêmes. La **vulnérabilité** est fonction de la nature, de l'ampleur et du rythme de l'évolution et de la variation du climat à laquelle le système considéré est exposé, de la sensibilité de ce système et de sa capacité d'adaptation.

GIEC, 4^e Rapport d'évaluation, 2007

Si le RE4 de 2007 a déjà joué un rôle primordial dans l'augmentation de la prise de conscience publique et politique concernant les risques sociétaux associés à l'émission non contenue de GES, depuis la production du rapport du GIEC, de nouvelles données ont néanmoins fait leur apparition qui permettent de mieux comprendre les impacts de l'influence humaine sur le climat. Ces connaissances ont récemment été rassemblées à l'occasion d'un congrès scientifique international qui s'est tenu à Copenhague en mars 2009⁴. L'un des messages clés qui se sont dégagés de ce congrès est le fait que le climat connaît une évolution qui se situe près des limites supérieures de la gamme de projections du GIEC. De nombreux indicateurs climatiques ont d'ores et déjà commencé à dépasser les schémas de variabilité naturelle dans la limite desquels la société et l'économie contemporaines se sont développées et ont prospéré⁵.

¹ GIEC RE4 Résumé à l'intention des décideurs, p. 5, *disponible sur* www.ipcc.ch.

² *Id.* at p. 7.

³ *Id.* at p. 2.

⁴ Pour un complément d'information, Cf. Rapport de synthèse : Changement climatique – risques, défis et décisions au niveau mondial, Copenhague 2009, 10 – 12 mars, *disponible sur* www.climatecongress.ku.dk.

⁵ *Id.* at p. 6.

Un autre message clé qui est ressorti du congrès est le fait que les changements climatiques ont déjà, et continueront d'avoir, des effets importants sur les sociétés humaines et l'environnement naturel, indépendamment de la vitesse et l'efficacité de la réduction par les pays du monde de leurs émissions de GES, et qu'un « filet de sécurité d'adaptation » efficace et bien financé est requis pour ceux qui seront le moins à même de faire face à ces effets⁶. Il est désormais inévitable que les changements climatiques d'origine humaine entraîneront l'élévation du niveau de la mer, des changements de l'intensité et de la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes et des altérations des schémas de biodiversité. Nous arrivons à un degré dangereux de changements climatiques beaucoup plus rapidement que prévu il y a quelques années à peine, on nous demande déjà de nous adapter à ces changements et ce sont les moins capables d'y faire face qui souffriront le plus : tels sont les éléments du contexte fondamental pour les pays en développement parties qui tentent de négocier un accord sur une action améliorée aux fins de l'adaptation au titre de la convention sur les changements climatiques.

Impacts, adaptation et vulnérabilité – Afrique

Messages clés du 4^e rapport d'évaluation du GIEC, chapitre 9, Afrique [*notre traduction*]

- L'Afrique est l'un des continents les plus vulnérables face aux changements climatiques et à la variabilité climatique, situation aggravée par l'interaction de « stress multiples », qui ont lieu à plusieurs niveaux, et par une faible capacité d'adaptation (degré de confiance élevé).
- Les agriculteurs africains ont développé plusieurs options d'adaptation pour faire face à la variabilité climatique actuelle, mais ces formes d'adaptation s'avéreront peut-être insuffisantes pour les changements climatiques futurs (degré de confiance élevé).
- La production agricole et la sécurité alimentaire dans de nombreux pays et régions africains risquent fort d'être gravement compromis par les changements climatiques et la variabilité climatique (degré de confiance élevé).
- Les changements climatiques aggraveront le stress hydrique auquel sont actuellement soumis certains pays, tandis que d'autres pays qui ne subissent pas pour l'instant de stress hydrique se trouveront en situation de risque face à ce stress (degré de confiance très élevé).
- Des changements dans une variété d'écosystèmes ont d'ores et déjà été détectés, en particulier dans les écosystèmes d'Afrique australe, et ce à un rythme plus rapide que prévu (degré de confiance très élevé).
- La variabilité et les changements climatiques pourraient aboutir à l'inondation des terres de faible altitude, avec des impacts qui en résultent sur les établissements humains côtiers (degré de confiance élevé).
- La santé humaine, d'ores et déjà compromise par une gamme de facteurs, pourrait être négativement affectée par les changements climatiques et la variabilité climatique, p. ex. le paludisme en Afrique australe et dans les régions montagneuses d'Afrique de l'Est (degré de confiance élevé).

⁶ *Id.*

L'adaptation au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁷

La formulation de l'adaptation dans le contexte du cadre des Nations Unies est un défi parce qu'elle n'est pas abordée dans la Convention de manière exhaustive. Nombre des articles de la Convention sont pertinents pour l'adaptation et le terme y figure fréquemment, mais il n'est pas défini. Par conséquent, nous sommes réduits à comprendre ce terme par rapport aux termes et expressions qui, eux, sont définis, comme « changements climatiques » et « effets néfastes des changements climatiques »⁸.

Les deux articles de la Convention qui sont essentiels au moment d'aborder l'adaptation dans les pays en développement sont les articles 4.8 and 4.9. L'article 4.8 attend de toutes les parties qu'elles étudient attentivement les mesures qui doivent être prises dans le cadre de la Convention pour répondre aux besoins et préoccupations propres aux pays en développement parties « face aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte », concernant notamment le financement, l'assurance et le transfert de technologies. Les effets néfastes des changements climatiques et les impacts des mesures de riposte (mesures prises en vue de réduire les émissions de GES) ont des causes, une nature et un calendrier différents ; et les groupes touchés ont des vulnérabilités et des intérêts différents. En conséquence, le fait qu'ils soient reliés dans le même article de la Convention a supposé des difficultés au moment de négocier séparément sur les manières d'aborder l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques.

Les besoins des pays les moins avancés (PMA) sont abordés dans l'article 4.9 de la Convention. L'article 4.9 demande aux parties de tenir pleinement compte, dans leur action concernant le financement et le transfert de technologies, des besoins particuliers et de la situation spéciale des pays les moins avancés. L'élaboration des mesures nécessaires aux termes des articles 4.8 et 4.9 est un processus lent et qui se poursuit. En 2001, la septième conférence des parties (COP 7) a constitué une étape décisive sur le plan de l'adaptation, avec les Accords de Marrakech, qui comportent une série de décisions sur les mesures d'adaptation et le financement de ce dernier. La décision centrale de Marrakech sur les activités d'adaptation est la décision 5/CP.7, qui se concentre principalement sur l'identification des mesures aux termes des articles 4.8 et 4.9. Plus précisément, la décision 5/CP.7 est divisée en quatre domaines : (1) les effets néfastes des changements climatiques ; (2) la mise en œuvre de l'article 4.9 (qui concerne les PMA) ; (3) les impacts de la mise en œuvre des mesures de mise en œuvre et (4) les autres activités multilatérales.

Entre autres, la décision 5/CP.7 crée un programme de travail pour les PMA et un mécanisme d'identification des besoins urgents et immédiats des PMA. La décision 5/CP.7 englobe par ailleurs le développement, la préparation et la mise en œuvre de Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (PANA). Ces derniers feront l'objet d'une discussion plus approfondie ci-après. La section finale de la décision 5/CP.7 prévoit que les ateliers de travail identifient d'autres mesures aux termes des articles 4.8

⁷ Pour une analyse détaillée de l'adaptation au titre de la CCNUCC, veuillez vous référer à Mace, MJ, '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 CCNUCC, article 1.

et 4.9, y compris des mesures sur des évaluations intégrées, des synergies entre conventions, des activités de modélisation, la diversification économique et l'assurance. Durant les années qui se sont écoulées depuis la décision 5/CP.7, les négociations se sont pour la plupart centrées sur la manière de faire avancer les résultats de ces ateliers.

Éléments de l'ordre du jour actuel sur l'adaptation traités par les parties

Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention

Permettre la mise en œuvre complète, efficace et soutenue de la Convention à travers une action coopérative à long terme dès maintenant, jusqu'en 2012 et au-delà, en abordant, entre autres, l'action améliorée aux fins de l'adaptation.

Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA)

- Programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques
- Transfert de technologies
- Recherche et observation systématique

Organe subsidiaire de la mise en œuvre (SBI)

- Article 4.8
- Article 4.9 : les PMA et les Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation
- Communications nationales des pays non visés à l'Annexe I
- Communications nationales des pays visés à l'Annexe I
- Financement pour l'adaptation : conseils à l'intention du FEM, examen du mécanisme financier, FPMA, FSCC et FA
- Renforcement des capacités
- Article 6 de la Convention (éducation, formation et sensibilisation du public)
- Transfert de technologies

Autres mesures de mise en œuvre de l'adaptation dans le cadre de la Convention

Au moment de la COP 14 de 2004, les parties avaient reconnu qu'il restait des lacunes dans la mise en œuvre de la décision 5/CP.7 et ont adopté la décision 1/CP.10, qui présente les domaines dans lesquels il faut entreprendre des activités supplémentaires. En ce qui concerne les effets néfastes des changements climatiques, ces domaines englobaient : l'information et les méthodologies ; la vulnérabilité et l'adaptation ; la modélisation ; la présentation de rapports ; et un soutien financier pour aborder les besoins des pays en développement. La décision 1/CP.10 demande une série d'ateliers de travail relatifs aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact de la mise en œuvre des mesures de riposte. Les ateliers suivants ont eu lieu :

- 3 ateliers de travail régionaux sur les effets néfastes des changements climatiques
- 1 réunion d'experts pour les petits États insulaires en développement (PEID) sur les questions intéressant le groupe.
- 1 atelier d'experts pré-sessionnel sur les impacts des mesures de riposte
- 1 atelier d'experts pré-sessionnel sur la diversification économique

Les trois ateliers régionaux et la réunion d'experts pour les PEID s'inscrivent dans la rubrique « effets néfastes des changements climatiques ». Un rapport de synthèse des résultats des trois ateliers régionaux et de la réunion d'experts pour les PEID résume certains des résultats clés de ces réunions⁹. Les deux ateliers d'experts pré-sessionnels se sont tenus dans le contexte de l'impact de la mise en œuvre des mesures de riposte. Les ateliers et les réunions ont été organisés en vue de faciliter l'échange d'informations et d'aider les groupements de parties à identifier des besoins d'adaptation et des préoccupations précis. Nombre des recommandations émanant des ateliers et des réunions ont ensuite été incorporées dans une position développée par le G77 et la Chine. Le SBI tente depuis près de deux ans de négocier un ensemble de mesures d'adaptation mais, à ce jour, il n'a été en mesure d'arriver à aucune conclusion.

Lors de sa dernière session, en décembre 2009 (SBI 31), le SBI a été invité à considérer un projet de texte de décision préparé par sa présidente, en vue de recommander un projet de décision à adopter lors de la COP 16 (Mexique, 2010). Étant donné les priorités primordiales en présence lors du sommet de Copenhague, il n'y a pas eu beaucoup de temps pour les négociations et il n'y a eu guère, voire pas du tout, de progrès important dans le sens d'un résultat progressiste. Le projet de conclusion qui a émané de la négociation (FCCC/SBI/2009/L.28) prend note des documents émis jusqu'ici sur la mise en œuvre de l'article 4.8 de la Convention et des décisions 5/CP.7 et 1/CP.10, y compris le document dans lequel figure la position convenue par le G77. Les questions relatives au financement de l'adaptation sont abordées dans un certain nombre de ces documents. Le paragraphe 3 du projet de conclusion indique que les informations et les conseils ayant émané de la mise en œuvre du programme de travail de Nairobi (PTN) ont été appréciés ; et, dans le paragraphe 4, le SBI demande à sa présidente de rédiger un projet de décision à adopter lors de la COP 16 (Mexique, 2010). Un certain nombre de parties ont informellement discuté de l'incorporation des négociations 1/CP.10 sur l'adaptation dans celles qui se déroulent au sein de l'AWG-LCA. Les pays en développement parties devront considérer s'il s'agit là d'une stratégie avantageuse.

Programme de travail de Nairobi

Dans la section IV de la décision 1/CP.10, les parties à la Convention demandent au SBSTA d'élaborer un programme de travail structuré de cinq ans sur « les aspects scientifiques, techniques et socio-économiques des impacts, de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques ». Bien que les parties soient convenues du cadre fondamental de ce programme de travail en 2005 lors de la COP 11, une première phase d'activités n'a été convenue qu'en 2006, lors de la COP 12 de Nairobi. Le Programme de travail de Nairobi (PTN) sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques qui en a résulté est conçu autour des neuf domaines de travail suivants :

1. méthodes et outils ;
2. données et observations ;
3. modélisation climatique, scénarios et réduction d'échelle ;

⁹ FCCC/SBI/2007/14, 3 mai 2007.

4. risques liés au climat et phénomènes extrêmes ;
5. informations socio-économiques ;
6. planification et pratiques de l'adaptation ;
7. recherches ;
8. technologies pour l'adaptation ; et
9. diversification économique.

Le PTN a pour objectif d'améliorer la compréhension des impacts et de la vulnérabilité aux changements climatiques, de manière à ce que les pays puissent prendre des décisions en connaissance de cause sur l'adaptation aux changements climatiques. Le PTN prévoit actuellement une deuxième phase d'activités à mener tout au long de 2010, et on ne sait pas à ce stade s'il se poursuivra au-delà de cette phase.

Le PTN a été élaboré par l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA), un organe de la Convention établi pour fournir des informations et des conseils scientifiques et technologiques. Comme le SBSTA n'a pas d'autorité de mise en œuvre, les activités actuellement convenues dans le cadre du PTN sont de nature plutôt passive et englobent des ateliers, des réunions d'experts et la publication et la diffusion d'informations. Durant la négociation du PTN et de ses activités, les adeptes de ce style de travail ont soutenu que les activités du PTN avaient la capacité de catalyser et de coordonner des actions concrètes sur l'adaptation par les parties, les organisations et les autres parties prenantes à plusieurs niveaux différents.

Cependant, nombre des pays en développement espéraient un programme qui aboutirait à des actions plus concrètes, y compris la présentation, lors de chaque session du SBSTA, de rapports écrits sur l'état d'avancement, qui refléteraient les points de vue des parties. Au lieu de cela, les progrès effectués durant la première phase du PTN ont été notifiés oralement, ce qui a donné le sentiment à nombre de pays en développement que les organes de mise en œuvre de la Convention n'étaient pas pleinement informés des résultats du PTN.

Dans le contexte de l'examen des activités de la première phase du PTN lors de la COP 14 à Poznan, le SBSTA a reconnu le rôle catalytique du PTN et a exprimé sa reconnaissance aux organisations qui avaient entrepris, ou affirmé leur intention d'entreprendre, des actions pour soutenir l'objectif du PTN. Le SBSTA a également fourni au SBI des informations et des conseils pertinents découlant de la mise en œuvre de la première phase du PTN. Les pays en développement parties tenaient tout particulièrement à le faire, car cela constituait pour eux l'occasion de présenter des mesures d'adaptation potentielles à l'organe de mise en œuvre de la Convention.

À divers intervalles durant le processus du PTN, les parties se sont penchées sur la nécessité possible d'un groupe d'experts et sur le rôle qu'ils pourraient jouer dans un développement supplémentaire du PTN, bien que Groupe des 77 et la Chine aient fortement soutenu l'établissement d'un groupe d'experts dès le départ. Ils étaient d'avis qu'un groupe d'experts jouerait un rôle essentiel dans la gestion globale de l'adaptation aux termes de la Convention, ainsi qu'au moment de faciliter la mise en œuvre de mesures d'adaptation. Malheureusement, les parties n'ont pas été en mesure de se mettre

d'accord sur l'inclusion d'un groupe d'experts dans les modalités du PTN. Au lieu de cela, les discussions d'un groupe d'experts ont été réparties sur plusieurs sessions. Lors de la COP 14 de Poznan, le SBSTA s'est à nouveau penché sur la nécessité possible d'un groupe d'experts et sur le rôle que ce groupe pourrait jouer dans la mise en œuvre et le développement supplémentaire du programme de travail de Nairobi.

Les pays en développement espéraient obtenir au final une décision sur la formulation d'un groupe d'experts sur l'adaptation ; or, les pays développés n'étaient pas en faveur de cette décision et ont affirmé qu'il serait extrêmement difficile de représenter les connaissances techniques spécialisées requises pour aborder diverses vulnérabilités régionales dans un seul groupe. Les pays en développement ont riposté que la véritable question, c'était la représentation géographique (les pays en développement sont sous-représentés), c.-à-d. représentation des besoins plutôt que des vulnérabilités. Le résultat final a été la décision de créer une liste d'experts d'organisations non liées à la Convention, c.-à-d. représentation organisationnelle.

Bien que de nombreuses personnes aient reconnu que les sujets traités par le PTN sont pertinents, le fait qu'il relève du SBSTA a eu pour effet de renforcer la manière fragmentée dont l'adaptation est traitée dans la Convention. Bien que l'un des résultats prévu du PTN soit de faciliter la mise en œuvre de la décision 1/CP.10, en réalité le flux d'informations entre le SBSTA et le SBI a été très limité.

Le programme de travail pour les PMA et les perspectives de renforcement des capacités

Reconnaissant que les PMA manquent souvent des moyens d'aborder leurs besoins d'adaptation, la décision 5/CP.7 a établi un programme de travail pour les PMA, qui comprend les aspects suivants :

- préparation et mise en œuvre des PANA ;
- renforcement du secrétariat et des points focaux en matière de changements climatiques ;
- formation en compétences et langage de négociation ;
- promotion de la sensibilisation publique ;
- développement et transfert de technologie.

Les perspectives précises de renforcement des capacités dans les PMA sont présentées dans une annexe à la décision 2/CP.7 (paragraphe 17).

Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation (PANA)

Créés par la décision 5/CP.7, les PANA (Programmes d'action nationaux aux fins de l'adaptation), fournissent un processus permettant aux Pays les moins avancés (PMA) d'identifier des activités prioritaires qui répondent à leurs besoins urgents et immédiats concernant l'adaptation aux changements climatiques. Le raisonnement des PANA est lié à l'aptitude limitée des PMA à s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques.

Le processus des PANA est conçu pour utiliser les informations existantes au niveau de la base populaire. Les étapes de la préparation des PANA englobent la synthèse des informations disponibles par une équipe de pays chargée du PANA, une évaluation participative et un processus d'examen, l'identification de mesures d'adaptation clés, ainsi que de critères pour la priorisation des activités, et la sélection d'une liste d'activités classées selon leur priorité. Une fois achevé, le PANA est présenté au secrétariat de la CCNUCC, qui l'affiche sur son site Web, et le PMA partie a alors la possibilité de demander un financement pour la mise en œuvre de son PANA dans le cadre du Fonds pour les PMA. Un exemplaire du PANA est également envoyé au Fonds pour l'environnement mondial (FEM). À ce jour, 44 PANA ont été présentés au secrétariat¹⁰.

Le processus de préparation des PANA a conféré aux PMA une expérience extrêmement précieuse, en particulier dans les domaines des évaluations des vulnérabilités et de l'identification des besoins d'adaptation. De fait, ce niveau d'expérience est unique parmi les pays en développement. Malheureusement, les espoirs nourris par de nombreux PMA de ce que leurs PANA seraient mis en œuvre rapidement ne se sont pas concrétisés. Certains PMA parties ont commencé à questionner la pertinence des besoins urgents et immédiats recensés dans les PANA il y a plusieurs années.

Le financement a constitué l'un des principaux obstacles de la mise en œuvre des PANA. Bien que le niveau de financement requis pour mettre en œuvre les besoins urgents et immédiats en matière d'adaptation des PMA ait été estimé à environ 2 milliards de dollars EU, le financement estimatif des propositions présentées au FEM ne dépassera pas 85 millions de dollars et le niveau actuel de fonds présents dans le Fonds pour les PMA est de 176 millions de dollars EU. De plus, un certain nombre de PMA sont convaincus du fait que l'accessibilité au FPMA n'est pas pleinement comprise par les agences chargées de la mise en œuvre, puisqu'elles ne font pas toujours partie du dialogue régional qui a lieu entre le FEM et les PMA. Les exigences de cofinancement constituent également un obstacle réel qui entrave les PMA.

À défaut d'un mécanisme réel pour mettre en œuvre les projets prioritaires identifiés dans le cadre des PANA et au vu des montants limités de financement (Cf. discussion ci-après), il n'est guère étonnant que de nombreux PMA parties aient exprimé leur déception concernant l'évolution du processus des PANA.

Groupe d'experts des pays les moins avancés (GEPMA)

La COP a mis en place le Groupe d'experts des pays les moins avancés (GEPMA) en 2001 pour fournir des conseils sur la préparation et la stratégie de mise en œuvre des PANA (décision 29/CP.7). Les membres du GEPMA se réunissent deux fois par an et présentent des comptes rendus de leurs travaux au SBI.

Lors de la COP 13 de Bali (décembre 2007), les parties ont examiné les progrès du GEPMA, la nécessité de la continuation du groupe et son mandat et ont décidé d'étendre le mandat du GEPMA conformément au mandat adopté par la décision 29/CP.7.

¹⁰ Cf. unfccc.int sous adaptation.

La COP 13 a aussi demandé au GEPMA d'élaborer un programme de travail qui comporte ses objectifs, ses activités et les résultats attendus et prenne en compte les résultats de la réunion-bilan et du programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques. Le GEPMA a élaboré son programme de travail pour la période 2008-2010 et l'a présenté au SBI en juin 2008¹¹.

Le GEPMA a été très important pour les PMA. Il a joué un rôle significatif dans la préparation des PANA. Il est attendu que le GEPMA continue de jouer un rôle important dans la mise en œuvre des PANA. De fait, le GEPMA est doté d'un mandat au terme duquel il doit préparer et diffuser un guide point par point sur la mise en œuvre des PANA. Cependant, de nombreux PMA sont d'avis que le GEPMA, et le programme des PMA en général, se heurtent au problème de moyens sérieusement limités.

Financement de l'adaptation

La Convention comporte des dispositions concernant les transferts financiers des parties figurant à l'annexe II aux pays en développement parties, aux termes des articles 4.3 et 4.4. L'article 4.4. considère les pays en développement parties qui sont « particulièrement vulnérables » aux effets néfastes des changements climatiques. Lors de la COP 7 de Marrakech, les fonds suivants ont été créés pour compléter les fonds versés au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'organe chargé du fonctionnement du mécanisme financier de la Convention¹² :

- un Fonds pour les PMA, dans le cadre de la Convention, pour aborder les activités du programme de travail des PMA ;
- un Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC), dans le cadre de la Convention, pour financer l'adaptation, le transfert de technologies, l'atténuation des effets des changements climatiques et la diversification économique ; et
- un Fonds d'adaptation, dans le cadre du Protocole de Kyoto, pour soutenir des projets et programmes concrets d'adaptation.

Le FEM a été chargé du fonctionnement du FPMA et du FSCC. Un organe de la Convention appelé le Conseil du Fonds pour l'adaptation (CFA) se charge du fonctionnement du Fonds d'adaptation. Les dispositions de financement aux termes de l'Accord de Copenhague, le document controversé ayant émané du segment de haut niveau du sommet de Copenhague de décembre 2009, sont traitées de manière plus détaillée ci-après.

Parmi les occasions de financement actuelles pour l'adaptation figurent les suivantes :

- le Fonds fiduciaire du FEM, qui englobe un soutien aux évaluations de la vulnérabilité et de l'adaptation dans le cadre des communications nationales ;
- le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA), au titre de la Convention ;
- le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC), au titre de la Convention ;
- le Fonds pour l'adaptation (FA), au titre du Protocole de Kyoto, géré par le CFA.

Besoins de financement futurs estimatifs :¹³

¹¹ Cf. FCCC/SBI/2008/6, 19 mai 2008.

¹² Cf. CCNUCC, article 11.

¹³ FCCC/TP/2008/7, 26 novembre 2008.

PNUD	86 milliards de dollars EU d'ici à 2015
Banque mondiale	10–40 milliards de dollars EU d'ici à 2030
Oxfam	Plus de 50 milliards de dollars EU d'ici à 2030
CCNUCC	28–67 milliards de dollars EU d'ici à 2030

L'absence d'un financement adéquat pour l'adaptation constitue une préoccupation d'envergure pour les pays en développement et un des défauts les plus importants du processus de la Convention jusqu'ici. Malgré la clarté du texte des articles 4.3 et 4.4. de la Convention, le financement de l'adaptation s'est presque complètement érodé dans le cadre du mécanisme financier de la Convention. Le domaine focal du FEM qui porte sur les changements climatiques manque d'un programme formel de fonctionnement sur l'adaptation. La préférence apparente des agences chargées de la mise en œuvre pour des projets de plus grande envergure, la lourdeur des procédures de demande et les exigences de cofinancement du FEM dissuadent souvent les pays de demander des financements.

Bien que les Fonds des PMA, le Fonds spécial pour les changements climatiques et le Fonds d'adaptation aient été créés en partie pour répondre à ces défauts, il est évident que ces fonds sont insuffisants et de nombreux engagements de soutien pour des projets à travers ces processus restent non respectés. Même une fois que le Fonds d'adaptation sera pleinement opérationnel, il est certain que de nouvelles sources de financement seront nécessaires en sus de celles déjà en place dans le cadre de la Convention.

Les négociations menées dans le cadre du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA) donnent des perspectives de garantir des sources régulières, suffisantes et supplémentaires de financement pour l'adaptation. Un certain nombre de propositions de pays en développement relie le financement des besoins d'adaptation aux émissions de GES, conformément au principe du « pollueur payant ». L'AWG-LCA et les progrès réalisés sur les dispositions de financement figurant dans l'Accord de Copenhague feront l'objet de discussions plus détaillées dans les sections suivantes.

L'adaptation dans le cadre du processus de LCA

La treizième session de la Conférence des parties (COP 13) de Bali, qui a eu lieu en décembre 2007, a adopté le Plan d'action de Bali (décision 1/CP.13), qui identifie l'adaptation comme l'une des cinq composantes clés requises (vision commune, réduction des émissions de GES, adaptation, technologie et moyens financiers) pour une réponse future renforcée aux changements climatiques. L'un des buts premiers du processus du Plan d'action de Bali (PAB) est de permettre la mise en œuvre complète, efficace et soutenue de la Convention à travers une action coopérative à long terme, maintenant, jusqu'en 2012 et au-delà (PAB, paragraphe 1).

La Conférence de Bali a marqué le début de négociations visant à améliorer le régime international en matière de changements climatiques d'ici à la fin de 2009 tout en établissant une feuille de route claire pour les négociations – le processus de la feuille de route de Bali. Il vaut la peine de noter que le PAB sépare les effets néfastes des changements climatiques et les impacts des mesures de riposte sous des paragraphes

distincts. Un certain nombre de pays en développement ont l'espoir que cela facilitera des discussions séparées sur ces deux questions.

Il n'y a pas de consensus au sein du G77 et la Chine concernant le stade du processus de négociation auquel il convient de considérer des mesures de riposte. De fait, certains pays en développement voient la pertinence des mesures de riposte dans le transfert de technologies. Les pays en développement ont commencé à considérer les impacts des mesures de riposte au-delà des exemples de pays pétroliers « traditionnels », p. ex. les impacts créés par un changement de moyens de subsistance résultant de la production d'agrocarburants à Djibouti. Ils acceptent donc que cette question soit considérée dans le cadre de l'adaptation. Afin de faire avancer la discussion sur l'adaptation, un certain nombre de pays en développement ont commencé à se pencher de plus près sur les avantages et les inconvénients de l'inclusion de mesures de riposte dans les négociations portant sur l'adaptation.

Le Plan d'action de Bali est en train d'être négocié dans le cadre du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA). Lors de la huitième session de l'AWG-LCA en décembre 2009, à Copenhague, le plus gros de la discussion sur l'adaptation a été mené au sein d'un petit groupe chargé de la rédaction du projet. Le G77 et la Chine (G77) ont travaillé d'arrache-pied pour élaborer des positions communes, mais il subsiste des différences sur la définition de la vulnérabilité aux effets néfastes des changements climatiques et sur l'inclusion de mesures de riposte. Concernant les parties visées à l'annexe I, il n'y a toujours pas d'accord sur, entre autres, un mécanisme international pour faire face aux pertes et aux dégâts, sur la méthode d'évaluation de la prestation de soutien aux mesures d'adaptation et sur l'infrastructure de la mise en œuvre de l'adaptation dans le cadre de la Convention. Il y a également eu un débat sur la question de savoir s'il conviendrait de donner un nom à l'approche de l'adaptation dans le cadre de la Convention et, dans l'affirmative, lequel (p. ex. cadre ou programme).

Le texte sous sa forme actuelle comporte un certain nombre de parenthèses autour de domaines sur lesquels il n'y a pas de consensus et diverses options pour plusieurs paragraphes. Quelques questions clés tout particulièrement pertinentes pour les pays en développement parties sont les suivantes :

- Un Cadre d'adaptation de Copenhague pour la mise en œuvre (CAFI) est envisagé.
- Concernant le mécanisme international pour faire face aux pertes et aux dégâts, il y a deux options à débattre : 1) le texte original proposé par l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), soutenu par de nombreux membres du G77, et 2) la considération d'activités liées à l'assurance, aux pertes et aux dégâts aux niveaux local, national et régional, et un examen supplémentaire de la nécessité possible d'un mécanisme mondial.
- Sur la question de la vulnérabilité, les pays en développement disposent maintenant de deux options : 1) priorité donnée à tous les pays en développement ; et 2) priorité donnée aux pays particulièrement vulnérables en utilisant le texte du Plan d'action de Bali (c.-à-d. en particulier les PMA, les PEID

- et prise en compte des pays africains sujets aux sécheresses, à la désertification et aux inondations).
- L'aspect des mesures de riposte se trouve encore entre parenthèses dans de nombreux paragraphes, en particulier dans le paragraphe 1. Les mesures de riposte sont aussi liées à l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques dans l'Accord de Copenhague. Cf. discussion plus approfondie ci-après.
 - La question des arrangements institutionnels dans le cadre de la Convention afin de soutenir les mesures d'adaptation à tous les niveaux (international, régional et national), a été controversée. Bien que les pays en développement aient insisté sur la création de nouvelles institutions, les pays développés ont maintenu qu'il vaudrait mieux renforcer les institutions existantes.

Lors de la COP 15 le mandat de l'AWG-LCA a été étendu jusqu'à la COP 16 et la base des travaux qui se poursuivent sur l'adaptation sera le texte décrit dans cette section (ainsi que tous travaux supplémentaires entrepris par la COP, qui pourraient englober l'Accord de Copenhague). Les premières discussions substantives dans le cadre de l'AWG-LCA ont eu lieu lors de sa dixième réunion à Bonn, Allemagne, du 31 mai au 11 juin 2010.

Adaptation dans le cadre de l'Accord de Copenhague

Le résultat le plus débattu de la conférence sur les changements climatiques qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009 est une décision prise par les parties à la CCNUCC de « prendre note » d'une déclaration politique de douze paragraphes. Le processus de négociation de cette déclaration politique, baptisée l'Accord de Copenhague (l'Accord), a été principalement dirigé par les chefs d'État et leurs ministres, en parallèle avec les négociations menées dans le cadre de l'AWG-LCA et de l'AWG-KP. Certains pays se sont opposés à l'Accord non seulement parce qu'il manquait de substance, mais aussi à cause de la façon non transparente dont il a été rédigé – par un petit groupe dont les membres se sont auto-sélectionnés. De nombreuses parties se sont offensées de ce processus, qui n'avait pas de mandat et pouvait être perçu comme contrevenant aux principes des Nations Unies.

La version finale de l'Accord est attribuée au travail réalisé par cinq pays tard durant le dernier jour officiel de la conférence (le vendredi 18 décembre). Ces cinq pays étaient le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine (une coalition nouvellement visible baptisée « pays BASIC ») et les États-Unis.

Lorsque ce projet a été présenté aux parties durant la session plénière finale, des objections ont été soulevées par un certain nombre de parties, y compris la Bolivie, Cuba, le Nicaragua, le Soudan, Tuvalu et le Venezuela. Au bout de nombreuses heures de discussions supplémentaires, tout ce dont les parties parvinrent à convenir, c'est de

« prendre note » de l'Accord et, dans un avis à l'intention des parties, le secrétaire exécutif de la Convention a précisé que :

...étant donné que les parties... n'ont fait que prendre note [de l'Accord], ses dispositions n'ont pas de statut juridique dans le cadre du processus de la CCNUCC, même si certaines parties décident de s'associer à lui. [notre traduction]

Le Secrétaire exécutif a ensuite dit que l'« Accord est un accord politique, et non un instrument du traité... » [notre traduction]. Aux fins du rapport de la COP 15, les parties qui ont indiqué leur souhait d'être associées à l'Accord avant la date limite du 31 janvier 2010 seront citées dans le chapeau de l'Accord, mais les parties sont aussi libres de s'associer à l'Accord au moment où elles le souhaiteront. Au moment de la rédaction du présent document, 134 parties se sont associées à l'Accord.

L'Accord demande aux parties visées à l'annexe I et aux parties non visées à l'annexe I de fournir leurs cibles planifiées de réduction des émissions (parties visées à l'annexe I) ou le détail de leurs mesures de réduction des émissions (parties non visées à l'annexe I) afin de compléter un ensemble d'appendices vierges. La date limite prévue dans l'Accord pour la présentation de ces actions est le 31 janvier 2010. L'Accord stipule que les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) peuvent s'acquitter de cette exigence volontairement sur la base du soutien, mais on ignore la nature de ce soutien ou si les PMA et les PEID seront tenus de présenter des rapports tous les deux ans comme le stipule le paragraphe 5 de l'Accord. Le secrétariat de la CCNUCC maintiendra un fichier mis à jour des communications des parties liées à l'Accord (présentées avant et après le 31 janvier) sur le site Web de la CCNUCC.

À ce jour, les commentaires sur l'Accord ont pour la plupart porté sur ses dispositions de réduction des émissions, qui semblent refléter une nouvelle volonté de la part des pays en développement dotés d'économies émergentes de faire mesurer leurs mesures d'atténuation au niveau international. Du point de vue de l'adaptation, cependant, l'Accord de Copenhague fait reculer les pendules. Dans le premier paragraphe de l'Accord, les impacts physiques des changements climatiques sur les pays en développement vulnérables et les impacts économiques potentiels de l'atténuation sur les pays pétroliers sont liés. Le paragraphe 3 de l'Accord, qui traite spécifiquement de l'adaptation, va un peu plus loin – il dit, de fait, que les mesures d'adaptation consistent à lutter contre les effets néfastes physiques des changements climatiques et à aborder également les impacts économiques potentiels des mesures de riposte. L'article 4.8 de la Convention a forgé ce lien en exigeant la pleine considération des mesures nécessaires pour satisfaire les besoins et préoccupations précis des pays en développement parties « face aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte », y compris les mesures liées au financement, à l'assurance et au transfert de technologies.

De nombreux pays en développement ont des positions très solides concernant le degré d'ambition des réductions des émissions, ainsi que sur le niveau maximum de l'augmentation des températures (<1.5 degrés Celsius). L'Accord indique que la réduction des émissions mondiales devrait viser à maintenir l'augmentation de la température mondiale en dessous de 2 degrés celsius. Or, il ne comporte aucune garantie de ce que ce but sera atteint. De fait, même si l'on parvenait à limiter l'augmentation de

la température à 2 degrés, cela serait considéré comme trop élevé et comme comportant de graves impacts, en particulier pour les pays les plus vulnérables. À moins de réductions ambitieuses des émissions des gaz à effet de serre, il est difficile de voir comment les meilleurs efforts d'adaptation seront suffisants pour faire face à la situation à long terme.

Les effets néfastes des changements climatiques et les impacts des mesures de riposte (mesures prises pour réduire les émissions de GES) ont des causes, une nature et des calendriers différents ; et les groupes touchés ont des vulnérabilités et des intérêts différents. En conséquence, le fait qu'ils soient liés dans le même article dans le cadre de la Convention s'est avéré problématique lors des négociations séparées sur les manières d'aborder l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques, en particulier pour ce qui est du niveau de financement requis. Menés par l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), un certain nombre de pays en développement ont lutté avec succès lors de la conférence de Bali de 2007 pour couper le lien entre ces deux concepts dans le Plan d'action de Bali (PAB).

Si le PAB continue de traiter de ces deux questions, les mesures de riposte sont toutefois abordées dans sa section sur l'atténuation, et l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques dans un sous-paragraphe séparé. Durant la période précédant Copenhague, les tentatives de certaines parties en vue de réinsérer les mesures de riposte dans les textes juridiques sur l'adaptation se sont heurtées à la résistance de nombreuses parties visées à l'annexe I et non visées à l'annexe I et le texte portant sur les mesures de riposte se trouve actuellement entre parenthèses dans le projet de décision de l'AWG-LCA sur l'adaptation. Bien que les dispositions de l'Accord de Copenhague ne soient pas juridiquement contraignantes, en tant que « déclaration d'intention » et potentielle épreuve subsidiaire lors des processus de négociation futurs, la réunification de l'adaptation et des mesures de riposte suscite une inquiétude.

Le « paragraphe sur l'action » de l'Accord (paragraphe 3) commence par affirmer que « l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et les impacts potentiels des mesures de riposte constituent un défi auquel se heurtent tous les pays ». En plus de pérenniser le lien avec les mesures de riposte, cette affirmation ignore le principe de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives sous-jacent à la Convention. Les risques et les fardeaux qui accompagnent l'adaptation aux changements climatiques retomberont sur les parties les moins responsables des impacts et dotées de la capacité la plus limitée à faire face à leurs effets.

La Convention oblige les pays développés parties à aider les pays en développement parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à financer l'adaptation à ces effets néfastes. Néanmoins, la Convention n'indique pas expressément qui sont ces pays particulièrement vulnérables. Le PAB contribue à éclaircir cette question, précisant que la coopération internationale en vue de soutenir la mise en œuvre urgente des mesures d'adaptation doit prendre

... en compte les besoins urgents et immédiats des pays en développement qui sont tout particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, en particulier les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, et

prendre aussi en compte les besoins des pays africains touchés par la sécheresse, la désertification et les inondations. [notre traduction]

Durant les négociations menées avant la conférence de Copenhague, la définition des pays particulièrement vulnérables est devenue une question controversée. Certains pays en développement parties craignent que ce texte du PAB non seulement donne la priorité aux besoins de certains pays en développement et pas à d'autres, mais aussi qu'il limite leur aptitude à accéder au financement et à d'autres formes de soutien pour leurs propres besoins d'adaptation. Ces pays ont préconisé l'utilisation de la caractérisation suivante de la vulnérabilité figurant dans le préambule de la Convention :

Sachant en outre que 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, ainsi que les pays en développement ayant des écosystèmes montagneux fragiles, sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ...

La question de la vulnérabilité est devenue l'une des plus délicates lors des négociations LCA sur l'adaptation ; le texte de l'Accord n'apporte guère d'éclaircissements. Le paragraphe 3 de l'Accord, qui traite de l'adaptation, préserve la terminologie du PAB, faisant référence à la nécessité de mesures urgentes dans les pays particulièrement vulnérables, surtout les PMA et les PEID. Puis, et c'est plutôt maladroit, le continent africain, au lieu de certains pays africains, est inclus dans la liste des pays particulièrement vulnérables, ce qui est nouveau par rapport au PAB. Cette nouveauté pourrait être un résultat de l'influence des parties africaines qui ont assisté à la rédaction du projet de l'Accord, car elle est à nouveau répétée dans le paragraphe 8 de l'Accord.

Malheureusement, le paragraphe 8 de l'Accord, qui traite du financement, n'est pas cohérent dans sa caractérisation de la vulnérabilité. Il donne la priorité au financement de l'adaptation pour les « pays en développement les plus vulnérables, comme les PMA, les PEID et l'Afrique ». L'expression « pays en développement les plus vulnérables » est une nouvelle formulation qui ne figure ni dans la Convention ni dans le PAB. De plus, le mot « comme » n'exprime pas l'idée selon laquelle les PMA et les PEID font partie d'une liste beaucoup plus longue de « pays les plus vulnérables ». Le traitement incohérent de la vulnérabilité à l'intérieur même de l'Accord réduit sa valeur comme moyen de résoudre cette question difficile tandis que les négociations sur l'adaptation se poursuivent.

Bien que le paragraphe 8 accorde bien la priorité au financement de l'adaptation pour les pays en développement vulnérables, cela ne donne guère de résultat là où il n'existe pas de fonds – problème chronique avec le financement de l'adaptation au titre de la Convention. L'Accord ne fournit pas une source dédiée de fonds pour l'adaptation. Des engagements de financement à court terme « approchant » les 30 milliards de dollars EU pour la période 2010-2012 appellent à une assignation « équilibrée » entre l'adaptation et la réduction des émissions de GES, mais équilibrée ne signifie pas égale, et on ignore comment cet équilibre sera déterminé. À long terme, il n'y a aucune garantie que le financement pour l'adaptation sera inclus dans l'engagement annuel de 100 milliards de dollars jusqu'en 2010 (entre 2013 et 2019, l'Accord ne précise pas expressément un

montant de financement). Ce chiffre est lié au « contexte de mesures d'atténuation sérieuses et à la transparence sur la mise en œuvre » [notre traduction].

Les nouveaux financements multilatéraux pour l'adaptation sont traités par la suite dans une phrase séparée du paragraphe. Dans le meilleur des cas, lorsque le financement pour l'adaptation est jugé figurer dans le but de financement à long terme de l'Accord, il n'y a pas de mécanisme permettant de déterminer la composition publique/privée du financement, ni la manière et l'endroit où cet argent sera dépensé. Les négociations menées sous la composante financière du PAB ont été parmi les plus polarisées et l'Accord ne fournit pas d'orientation à l'AWG-LCA quant à une manière d'avancer. De plus, les appels émanant des PEID et des autres pays en développement parties concernant des mécanismes de partage du fardeau et de compensation pour gérer les pertes et les dégâts découlant des impacts des changements climatiques ne sont pas du tout mentionnés dans l'Accord.

L'Accord envisage que le plus gros du financement promis par les pays développés parties circulera à travers un Fonds climatique vert de Copenhague, censé être une entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention (actuellement le Fonds pour l'environnement mondial ou FEM). Le processus de financement du FEM a fait l'objet de critiques régulières car il ralentirait le processus de financement et introduirait une discrimination contre les plus petits pays en développement, lesquels ont souvent des capacités limitées pour demander et absorber de grandes quantités de financement – sans parler des difficultés associées à l'observation des exigences de cofinancement. Les pays en développement ont demandé une réforme du mécanisme financier avec une architecture similaire à celle du Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto ; autrement dit, une architecture qui place la gouvernance des moyens financiers sous le contrôle plus direct des parties, y compris l'aptitude à accéder aux fonds directement au lieu de passer par une agence de mise en œuvre internationale intermédiaire. Pour parvenir à des arrangements financiers robustes pour financer les besoins d'adaptation actuels et futurs, il faudra que les parties fournissent une quantité considérable de travail supplémentaire.

Cela fait plusieurs années que les pays en développement parties demandent une infrastructure concrète dans le cadre de la Convention pour orienter la mise en œuvre des mesures d'adaptation. L'Accord ne prévoit rien concernant cette infrastructure ; cependant, il comporte des dispositions concernant la création du mécanisme REDD+ et de mécanismes technologiques. Un mécanisme REDD+ viserait les efforts en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre ; et, bien que le mécanisme technologique soit censé soutenir les mesures relatives à l'adaptation et à la réduction des émissions de GES, les expériences passées avec le Groupe d'experts de la CCNUCC sur le transfert de technologies (GETT) ont montré que le développement de technologies de réduction des émissions de GES a été privilégié par rapport à celui de technologies d'adaptation. Pour que les questions d'adaptation fassent l'objet du niveau d'attention requis dans le cadre de la Convention, il faudra organiser une approche qui englobe un mécanisme capable d'aider les parties vulnérables à identifier les besoins, à accéder efficacement au soutien et à faire face aux pertes et dégâts inévitables. L'Accord souligne la nécessité de mettre en place un programme complet d'adaptation qui englobe un soutien international, mais il ne va pas jusqu'à identifier un mécanisme approprié pour y parvenir.

Des mesures améliorées sur l'adaptation dans le cadre de la Convention constituent l'un des résultats les plus importants pour les PMA et les PEID, qui subiront les impacts les plus graves des effets néfastes des changements climatiques, ont une capacité limitée à faire face à ces effets et ne sont pas pour grand-chose dans leur création. L'Accord met un accent plus marqué sur les actions d'atténuation et de soutien, ce qui reflète les priorités du groupe final de parties qui ont pris part à sa rédaction. Bien que l'on ignore pour l'instant l'influence que le texte de l'Accord aura sur les travaux futurs de l'AWG-LCA et de l'AWG-KP, le fait de relier les mesures d'adaptation et celles de réponse risque de supprimer la séparation délicate mais claire de ces deux questions effectuée dans le cadre du Plan d'action de Bali.

Les décisions qui élargissent les mandats des processus LCA et de Kyoto demandent aux groupes de travail de poursuivre leur travail sur la base des projets de textes négociés parallèlement à l'Accord de Copenhague. Le fait que l'Accord n'ait pas été adopté à Copenhague et qu'un mécanisme de mise en œuvre de ses dispositions se soit pas en place peut donner l'espoir que les textes de négociation plus détaillés survivront. Néanmoins, la nature politique de l'Accord et son statut non contraignant dans le cadre du processus de la CCNUCC pourraient fournir l'élan nécessaire pour transférer les décisions mondiales sur les changements climatiques à l'extérieur du forum de la CCNUCC, p. ex. au G8, au G20 ou au MEF (Forum des économies majeures). L'émergence du groupe BASIC de pays en développement et la manière ouverte dont ils mènent leurs réunions pourraient indiquer leur souhait d'aller dans ce sens. Cela porterait surtout tort aux pays en développement parties particulièrement vulnérables, qui jouissent rarement d'une voix dans ces regroupements internationaux de pays plutôt exclusifs. Pour garantir l'équité et la transparence du processus pour les pays particulièrement vulnérables, il est crucial que la prise des décisions fondamentales sur les changements climatiques continue de se faire sous les auspices d'un organe onusien comme la CCNUCC.

Conclusions

Les données scientifiques récentes montrent que les changements climatiques induits par l'homme sont déjà en cours et qu'ils se situent près des limites supérieures de la plupart des projections. Les pays en développement parties qui sont les plus vulnérables face aux effets néfastes des changements climatiques sont ceux qui ont le moins contribué aux émissions mondiales. Cela constitue un argument convaincant en faveur de l'assistance. Ce sont les besoins de ces pays vulnérables qui devraient impulser les négociations actuelles sur les mesures et le financement de l'adaptation. Bien qu'il y ait actuellement une ample gamme d'idées qui ont été formulées et mises sur la table dans le processus LCA, toute approche de l'adaptation dans le cadre de la Convention doit être à même d'aider les pays en développement parties à déterminer et à exprimer leurs besoins d'adaptation tout en répondant à ces besoins priorisés de façon organisée et équitable. Une approche de l'adaptation dans le cadre de la Convention doit être appuyée par la

volonté politique de la part des plus responsables et des plus capables d'aborder les causes des changements climatiques¹⁴.

¹⁴ Mace (2006), p. 72.

Nous contacter :

Adresse postale : 57 Woodstock Road, Oxford, OX2 7FA, Royaume-Uni

Tél. : +44 (0) 1865 889 128 - Fax : +44 (0) 1865 310 527

e-mail : admn.ocp@gmail.com