

Au-delà de l'aide

Faire en sorte que l'adaptation aux changements climatiques profite aux plus pauvres

Les catastrophes liées au climat affectent de plus en plus fréquemment la vie de millions de personnes pauvres, et ce avec une intensité croissante. À moins d'une action urgente, les progrès récents dans la lutte contre la pauvreté seront compromis.

La communauté internationale doit prendre de nouveaux engagements pour financer l'adaptation aux changements climatiques. Ces fonds doivent venir s'ajouter à l'engagement déjà existant des pays riches de consacrer 0,7 pour cent de leurs richesses à l'aide publique au développement, et ils doivent être mobilisés et gérés de manières nouvelles. Il est nécessaire de mettre au point un mécanisme de financement mondial pour l'adaptation qui soit capable de fournir les sommes considérables qui sont requises – un mécanisme qui soit régi selon les principes d'équité, de subsidiarité, de transparence et de redevabilité. Cette démarche permettra de s'assurer contre les déboires futurs en matière de développement et contribuera à ressusciter les négociations internationales sur le climat en posant les bases d'un accord équitable et efficace à Copenhague à la fin de l'année.

Résumé

En 2000, lors du Sommet du millénaire des Nations unies, la communauté internationale a adopté un ensemble d'objectifs extrêmement importants visant à sortir une grande partie de la population mondiale de la pauvreté, de la maladie, de la faim et de l'analphabétisme. Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont marqué un tournant décisif pour le développement international et associé tous les pays, riches et pauvres, dans un effort commun pour tenter de mettre fin à la pauvreté et à la souffrance.

Bien que les objectifs eux-mêmes ne soient pas en voie d'être totalement atteints pour 2015, de nombreux progrès ont été accomplis, des millions de personnes bénéficient déjà d'avancées considérables dans la lutte contre la pauvreté. Les changements climatiques menacent maintenant de réduire à néant ces progrès et de créer un écart encore plus important entre les pays industrialisés – qui se sont enrichis grâce à des décennies de consommation de combustibles fossiles – et les pays pauvres, qui sont les plus durement touchés.

Les impacts des changements climatiques sur la vie des gens sont d'ores et déjà nettement visibles. Soudains et catastrophiques – ou plus insidieux – ils prennent la forme de tempêtes, inondations, sécheresses, maladies et modifications du rythme des saisons. Pour les personnes en grande difficulté, même une légère augmentation des risques climatiques peut avoir des conséquences catastrophiques qui toucheront des générations entières.

Même si les émissions mondiales cessent dès demain, les risques climatiques continueront d'augmenter pendant un certain temps – les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre font qu'un réchauffement d'au moins 0,6 degré au-dessus des températures actuelles est inévitable.¹ Les récents progrès seront annulés par les changements climatiques *déjà intégrés dans le système*.

Une nouvelle approche du financement de l'adaptation est nécessaire

Pour une somme correspondant à seulement 0,1 pour cent du PIB des pays industrialisés, un investissement immédiat et additionnel en faveur de l'adaptation permettrait de se prémunir contre les catastrophes futures et ainsi assurer un avenir plus stable, plus sûr et plus prospère. Le coût d'une telle démarche est dérisoire.

Mais aujourd'hui, les débats autour du financement de l'adaptation sont basés sur une organisation inappropriée de l'aide internationale. Celle-ci dépend largement de canaux bilatéraux et de fonds contrôlés

¹ Si les gaz à effet de serre s'étaient stabilisés aux niveaux de 2000, il faudrait s'attendre à une augmentation supplémentaire de 0,6°C par rapport aux températures de 1988-1999. Voir GIEC (2007) « Quatrième rapport d'évaluation », Genève: Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

par les bailleurs. Ces investissements sont souvent opaques, sous-financés, extrêmement complexes et, surtout, mal coordonnés. Le point de vue des pays en développement est marginalisé et les besoins des femmes et des hommes vulnérables qui y vivent ne sont pas suffisamment pris en compte. Il en résulte des coûts de transaction élevés pour les pays en développement, un faible degré de transparence et de redevabilité de la part des bailleurs de fonds, aucune appropriation nationale et une quantité très insuffisante de fonds qui parviennent aux projets sur le terrain.

La frustration initiale vécue par les pays en développement face à la réticence des pays riches à s'attaquer à ces problèmes s'est transformée en méfiance et compromet considérablement les chances d'obtenir un accord satisfaisant au cours des négociations sur les changements climatiques qui auront lieu à Copenhague en décembre 2009.

Cependant, les gouvernements des pays en développement doivent eux aussi en faire davantage. Rares sont ceux qui se sont donné la peine d'estimer les coûts nationaux de l'adaptation et d'évaluer leur vulnérabilité. En conséquence, ils sont incapables de défendre correctement leurs besoins de financement et manquent d'expérience dans l'allocation de fonds d'adaptation.

Cette situation ne peut plus durer. Il faut que Copenhague donne lieu à un nouveau cadre d'adaptation mondial adapté et que les gouvernements des pays en développement donnent à l'adaptation aux changements climatiques la priorité qu'elle nécessite. Dans un monde condamné à subir au moins 0,6 degré de réchauffement supplémentaire, l'adaptation ne peut rester ignorée face aux efforts déployés pour lutter contre l'atténuation. L'adaptation doit être considérée comme un objectif à part égale et, aux côtés des efforts d'atténuation, être intégrée dans des politiques « holistiques » de développement durable.

De nouveaux fonds supplémentaires et suffisants

Tout d'abord, le nouveau cadre doit mobiliser et procurer un nouveau financement d'au moins 50 milliards de dollars par an. Il est possible que ce soit un montant de plusieurs fois cette somme qui s'avérera nécessaire. Ce financement supplémentaire doit s'ajouter au soutien actuel fourni par l'Aide publique au développement (APD).

« Cannibaliser » les engagements d'aide en vue de régler la facture de l'adaptation condamnera les OMD à l'échec : aujourd'hui, répondre aux coûts de l'adaptation en utilisant l'APD pourrait signifier qu'en 2010, 75 millions d'enfants de plus seraient privés d'éducation tandis que 4,5 millions d'enfants supplémentaires disparaîtraient et que 8,6 millions de personnes de plus seraient privées d'un traitement contre le VIH/sida.

C'est précisément maintenant que l'aide doit s'accroître et non être détournée. Progresser de manière continue dans la direction du développement est la meilleure façon de s'attaquer aux risques que les changements climatiques ont pour effet d'amplifier. Cependant, sans

de nouveaux fonds supplémentaires destinés à l'adaptation, les gouvernements des pays en développement seront confrontés à un compromis insensé : aider leurs populations à s'adapter aux changements climatiques ou leur fournir des services de base tels que les soins de santé et l'éducation. L'Inde dépense déjà près de trois fois l'équivalent de son budget santé pour s'adapter aux changements climatiques.

On ne devrait pas avoir à choisir entre poursuivre le développement et s'adapter aux changements climatiques – ces deux aspects doivent être considérés en parallèle ou aucun des deux n'aboutira.

Il est temps pour les décideurs politiques des pays riches d'abattre leurs cartes : soit ils soutiennent le principe d'additionnalité, soit ils se montrent résignés à voir les récentes améliorations du développement – la scolarisation des enfants, la survie des femmes qui accouchent, le traitement médicamenteux vital des malades – partir en fumée.

Un nouvel engagement

La prochaine réunion de haut niveau des Nations Unies sur les changements climatiques à New York et la réunion du G20 à Pittsburgh en septembre 2009 offrent aux dirigeants nationaux une occasion historique de prendre un engagement politique sans équivoque pour financer l'adaptation, ce en mesure suffisante, de manière équitable et en respectant le principe d'additionnalité. Cette attitude permettra de relancer les négociations internationales sur le climat et de jeter les bases d'un accord équitable et ambitieux à Copenhague en décembre.

Éléments d'un cadre international

Un cadre d'adaptation international doit tirer les leçons des insuffisances des approches actuelles. Et il lui faut s'appuyer sur les réussites des autres mécanismes de financement internationaux, tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui est le résultat d'une vision unifiée et d'une action décisive de la communauté internationale. En particulier, il doit constituer une rupture avec le paradigme de l'aide et permettre un abandon des canaux bilatéraux et des fonds contrôlés par les bailleurs de fonds. Il doit :

- en premier lieu, mobiliser une quantité suffisante de nouveaux fonds supplémentaires pour un montant minimum de 50 milliards de dollars par an ;
- mobiliser des fonds de manière prévisible – que ce soit par la vente de permis d'émissions internationales ou au moyen d'engagements fermes et définitifs basés sur la responsabilité et la capacité ;
- être rationalisé, s'exercer sous l'autorité de la CCNUCC et régi selon les principes d'équité, de subsidiarité, de transparence et de redevabilité.

© Oxfam International septembre 2009

Ce document d'information a été rédigé par Catherine Pettengell, Anju Sharma et Robert Bailey. Oxfam remercie Kevin Watkins, Antonio Hill, Steve Jennings, Edgardo Santoalla et Max Lawson pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
advocacy@oxfaminternational.org

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.



Oxfam International www.oxfam.org

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org), Oxfam Allemagne (www.oxfam.de), Oxfam Australie (www.oxfam.org.au), Oxfam en-Belgique (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France - Agir ici (www.oxfamfrance.org), Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org), Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz) et Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca) .

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une possible affiliation complète :

Fundación Rostros y Voces (México) (www.rostrosyvoces.org)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japan (www.oxfam.jp)

L'organisation suivante est liée à Oxfam International :
Bureau de Campagne d'Oxfam International et d'Ucodep (Italie)
Courriel : ucodep-oi@oxfaminternational.org

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr

Courriel: advocacy@oxfaminternational.org