

Agir ensemble ou chacun pour soi ?

Pourquoi la coopération internationale est cruciale pour la signature d'un accord sur le climat juste et équitable à Copenhague

Nous devons tous rester unis, faute de quoi nous échouons séparément.

Benjamin Franklin lors de la signature de la Déclaration d'indépendance des États-Unis, 1776

L'adoption d'un accord international juste et équitable sur le climat requiert un engagement massif à tous les niveaux, afin de réduire les risques auxquels les populations pauvres doivent faire face pour assurer leur survie et leur subsistance. Les pays riches doivent donner l'exemple et réduire rapidement leurs émissions de gaz à effet de serre, en adoptant des objectifs ambitieux au niveau national.

Les niveaux élevés de pollution des pays riches au cours du siècle dernier suggèrent que même des objectifs ambitieux de réduction des émissions ne seront pas suffisants pour éviter les conséquences désastreuses du changement climatique. Une réduction drastique des émissions dans les pays riches est cruciale, mais la sécurité climatique dépend également des activités de coopération menées par les pays riches afin de financer une réduction majeure des émissions dans les pays en développement.

La mise en place d'un Mécanisme global d'atténuation et de financement des émissions permettrait d'atteindre ces réductions tout en respectant les principes d'équité et en fournissant des perspectives de développement tangibles pour les populations pauvres. Cette préoccupation doit donc être au cœur de l'accord de Copenhague en décembre 2009. Pour que cette partie vitale de l'accord soit négociée à temps, d'ambitieux efforts au niveau politique doivent être entrepris immédiatement.

Résumé

Le changement climatique n'offrira pas de seconde chance à l'humanité. La signature d'un accord lors de la Conférence des Nations unies sur le changement climatique organisée à Copenhague dans tout juste six mois pourrait ouvrir la voie à un accord international permettant de freiner les conséquences désastreuses du changement climatique. Tout retard ou échec pourrait entraîner un changement climatique effréné qui multiplierait sans aucun doute les coûts d'adaptation, lesquels sont déjà largement supportés par les populations pauvres.

Pour permettre la signature d'un accord sur le climat à Copenhague, les leaders mondiaux doivent être prêts à reconnaître la profonde injustice qui est au cœur du changement climatique. Les victimes de cette injustice sont les centaines de millions de personnes pauvres qui subissent à présent les conséquences de plus d'un siècle d'émissions excessives de CO₂ qui proviennent essentiellement des pays industrialisés. Qu'il s'agisse des insulaires du Pacifique, contraints d'abandonner leurs foyers en raison des tempêtes et de la hausse du niveau des océans, ou des communautés rurales africaines, confrontées à des sécheresses et à des pénuries alimentaires de plus en plus graves en raison du changement climatique, les personnes les plus touchées sont celles qui sont le moins responsables des émissions actuelles. Tout accord digne de ce nom devra rectifier cette injustice.

Un accord juste et équitable devra maintenir l'augmentation de la température mondiale en dessous de +2°C par rapport aux niveaux préindustriels, tout en fournissant les ressources suffisantes pour permettre aux populations pauvres d'échapper aux pires conséquences d'un changement climatique déjà irréversible. La notion d'équité implique également que les principaux responsables des émissions passées, qui sont également les pays les plus aptes à agir, prennent l'initiative en réduisant plus rapidement leurs émissions de gaz à effet de serre.

Oxfam considère qu'un accord équitable et ambitieux sera difficilement atteignable sur la base de la dynamique actuelle des négociations. Les objectifs de réduction des émissions des pays riches et industrialisés occupent, à juste titre, une place centrale dans les débats nationaux et internationaux. D'une manière générale, les objectifs annoncés jusqu'ici restent largement insuffisants.

Mais un autre défi doit animer les discussions des Nations unies sur le climat : même si les pays riches venaient à accepter des objectifs de réduction de 40% ou plus en dessous des niveaux de 1990, l'objectif de limiter le réchauffement à +2 degrés au maximum serait encore loin. Si les pays de l'Annexe 1 venaient à atteindre ces objectifs, une réduction équivalente en tonnes de CO₂ serait encore nécessaire dans les pays en développement. Ceci ne peut être accompli qu'à travers une coopération équitable impliquant les pays riches et en développement.

Si un mécanisme permettant ces réductions additionnelles d'émissions n'est pas mis en place au plus vite, un accord juste et ambitieux à Copenhague ne sera pas envisageable. La question porte dès lors sur les conditions permettant à un tel mécanisme de devenir opérationnel.

Oxfam propose un Mécanisme global d'atténuation et de financement des émissions dont l'objectif est de permettre aux pays en développement d'atteindre leurs objectifs de développement et de réduction de la pauvreté tout en contribuant aux efforts globaux d'atténuation. Ce mécanisme permettrait aux réductions des émissions des pays en développement d'aller de pair avec le soutien financier des pays de l'Annexe 1.¹ Avec un tel système, les pays de l'Annexe I accorderaient suffisamment de fonds pour encourager les pays en développement à réduire leur émissions à leur tour, et ainsi s'éloigner le plus possible des +2°C de réchauffement. Les pays en développement pourraient ainsi utiliser ces ressources pour mettre en œuvre des stratégies avec des objectifs de réduction spécifiques, qui soient en accord avec leurs priorités nationales de développement. Selon leur capacité économique, définie par un seuil de développement, ils pourraient recevoir jusqu'à 100% de financement du coût incrémental de réduction des émissions.

Au vu de leur importance vitale, les réductions d'émissions obtenues par le biais de ces activités de coopération bénéficient pour l'instant d'une attention et d'un soutien politiques relativement faibles. Certes, les délégués qui participent aux négociations des Nations unies sur le climat s'intéressent à la coopération et aux opérations de réduction des émissions « mesurables, notifiables et vérifiables ». En revanche, dans la plupart des pays riches, les débats nationaux sont essentiellement axés sur les limites et le potentiel de réduction au niveau national. Au mieux, les pays riches supposent simplement que les solutions internationales de réduction des émissions sont peu coûteuses, nombreuses et qu'elles permettent facilement de « compenser » les émissions nationales.

D'après les études disponibles à ce jour, Oxfam estime que l'investissement public devra au minimum atteindre 150 milliards de dollars par an pour permettre la mise en place d'opérations de réduction des émissions d'adaptation dans les pays en développement. Bien qu'élevée, cette somme reste largement inférieure aux 4 000 milliards de dollars déjà dépensés par les pays développés pour faire face à la crise financière ainsi qu'aux 1 300 milliards de dollars alloués chaque année aux dépenses militaires au niveau international. Les dernières propositions en date sont loin de garantir des ressources financières indispensables. Elles ne font pas non plus suffisamment référence aux principes fondamentaux de responsabilité (pour les émissions passées) et de capacité (à payer) pour déterminer la répartition des financements.

¹ Les pays développés et les économies en transition sont répertoriés dans l'Annexe I de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique de 1992 et communément désignés sous ce nom.

Les pays en développement doivent pouvoir compter sur des flux de financement prévisibles pour participer aux opérations internationales de réduction des émissions. Le mécanisme global d'atténuation et de financement des émissions pourrait donc être financé par la vente, la levée ou la mise aux enchères des quotas d'émissions internationales (unités de quantité attribuée ou UQA), ou par d'autres sources fiables de financement, permettant ainsi aux pays industrialisés de remplir leurs obligations. En favorisant le développement sobre en carbone des pays en développement, les pays riches garantissent la prise en charge des principales sources d'émission futures, tout en favorisant le développement de marchés d'exportation pour leurs propres solutions technologiques sobres en carbone.

Pour qu'un tel mécanisme fonctionne, les pays industrialisés doivent être prêts à assurer une « double responsabilité ». Avant toute chose, les pays figurant à l'Annexe I doivent réduire leurs émissions cumulées d'au moins 40% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020. L'analyse de quotas de réduction nécessaires et équitables pour les pays de l'Annexe I réalisée par Oxfam indique que plus de 95 % des objectifs de cette annexe incombent à seulement six pays ou groupes de pays. Les objectifs de réduction suivants devront donc être atteints d'ici à 2020 (par rapport aux niveaux de 1990) : Australie (40 %), Canada (43 %), UE (44 %), Japon (56 %), Russie (20 %) et Etats-Unis (45 %). Tous ces pays doivent mettre en œuvre ces réductions sur leur territoire national.

Les pays industrialisés doivent également assurer un financement d'au moins 150 milliards de dollars par an, grâce à la vente, la levée ou à la mise aux enchères d'UQA, afin de financer un mécanisme international de financement favorisant une réduction majeure des émissions ainsi que l'adaptation dans les pays en développement. En ce qui concerne les objectifs spécifiques des pays en développement, Oxfam considère qu'il serait inapproprié et injuste de leur demander d'adopter des objectifs de réduction comparables à ceux des pays riches. Ceci se justifie en raison d'une longue série de promesses non tenues, de la responsabilité historique des pays riches dans le changement climatique et de niveaux de développement largement supérieurs. Les pays riches doivent respecter cette double obligation pour que les pays en développement coopèrent aux négociations actuelles.

Ils devraient alors contribuer à hauteur de leur capacité financière (en fonction de leur poids économique) aux actions d'atténuation afin de limiter les émissions globales d'ici à 2020 et de minimiser les risques catastrophiques liés au changement climatique.

L'ensemble des pays a ratifié le Plan d'action de Bali en 2007 mais les pays riches doivent à présent envoyer un signal fort, indiquant qu'ils sont prêts à mettre en œuvre les mesures correspondantes. La signature d'un accord juste et équitable à Copenhague dépend des sommes et des moyens mobilisés par les pays riches afin de financer des opérations de réduction des émissions dans les pays en développement. L'absence de progrès dans ce domaine, que ce soit en termes de montants ou de moyens financiers, compromettrait sérieusement tout accord futur. Les pays en développement ont montré qu'ils étaient

prêts à jouer le jeu. Les pays riches doivent à présent leur en donner les moyens.

© Oxfam International Juin 2009

Ce document d'information a été rédigé par Julie-Anne Richards, Antonio Hill et Richard King. Oxfam remercie Rob Bailey, Hugh Cole, Marianne Elliot, Lucas Kengmana, Bert Maerten, Catherine Pettengell et Stanley So pour leur participation. Il 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 texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche, à condition d'en mentionner la source de manière intégrale. Le détenteur des droits d'auteurs demande que toute utilisation de ce type lui soit déclarée, à des fins d'évaluation d'impact. Pour la reproduction, en toute autre circonstance, ou la réutilisation dans d'autres publications, ou pour une traduction ou une adaptation, une autorisation de l'auteur est requise. Des frais peuvent être exigés. E-mail : publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : 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, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France - Agir ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Novib Oxfam Pays-Bas, Oxfam Nouvelle-Zélande et Oxfam Québec. 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.

E-mail : advocacy@oxfaminternational.org.