



GREENPEACE



Conférence de Bali sur les changements climatiques : Enjeux et attentes des associations

Novembre 2007

0. Résumé.....	1
1. Les décideurs politiques ne peuvent plus fuir leurs responsabilité.....	2
2. Pourquoi la Conférence de Bali est-elle si importante ?	3
3. Conférence de Bali : les attentes des associations environnementales et des associations de développement	4

0. Résumé

Les appels de la société civile (ONG, syndicats, entreprises, etc.), des scientifiques (GIEC, ...) et d'instances multilatérales (PNUD, Conseil de Sécurité des Nations unies, FAO, ...) se sont multipliés ces derniers mois, enjoignant nos dirigeants à faire preuve de volonté politique dans la lutte contre les changements climatiques. Ils ne peuvent plus se permettre de fuir leurs responsabilités : des accords concrets devront être conclus début décembre à Bali lors de la Conférence internationale des Nations unies sur les changements climatiques.

Car au-delà de l'urgence climatique (les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront décroître d'ici 5 à 10 ans maximum) se pose l'urgence politique : le Protocole de Kyoto expirant en 2012, un second Protocole devra lui succéder immédiatement afin d'éviter toute période de « flottement ». Considérant les délais nécessaires afin qu'un tel texte puisse entrer en vigueur, un accord devra être conclu en 2009 au plus tard.

Si peu de mesures concrètes seront probablement adoptées cette année à Bali, les enjeux liés à cette conférence n'en sont pas moins capitaux : les négociateurs devront s'accorder sur une feuille

de route (« Bali mandate ») comprenant un calendrier précis et des thèmes de discussion clairement définis afin qu'un Protocole de Kyoto « bis » puisse être adopté dans les deux prochaines années. Pour les ONG, les points suivants sont particulièrement cruciaux :

- La fixation d'**objectifs de réduction** d'émissions plus ambitieux (division par deux des émissions mondiales d'ici 2050, et minimum -30% et -80% d'ici 2020 et 2050 pour les pays industrialisés¹), et une **participation élargie** des pays émetteurs à une stratégie mondiale de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ;
- Les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir, en accordant une attention particulière au problème de la **déforestation**, qui représente 20% des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'origine humaine;
- Une rationalisation des **mécanismes de flexibilité**, ainsi que la mise en place de nouveaux instruments ;
- La définition de **mécanismes financiers d'adaptation**, en accordant la priorité à l'accès par les pays les plus vulnérables aux financements nécessaires pour pouvoir s'adapter ;
- Les questions de l'**accès aux technologies** disponibles pour mener des politiques d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, ainsi que l'**accès aux financements** nécessaires à cet effet, et ce en particulier pour les pays du Sud, constituent des corollaires aux thèmes énumérés ci-dessus et soulèvent eux aussi des enjeux très importants.

1. Les décideurs politiques ne peuvent plus fuir leurs responsabilité

Il serait "criminel et irresponsable" de ne rien faire contre le réchauffement climatique, affirmait mi-novembre le secrétaire exécutif de la Convention climat de l'Organisation des Nations unies Yvo de Boer, à l'ouverture des travaux du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) à Valence. Le message adressé par M. de Boer aux responsables politiques est limpide : après plusieurs décennies de tergiversations (la première conférence internationale sur le climat eut lieu en 1979), il est plus que temps pour nos responsables politiques de passer à l'action.

Selon le GIEC, le réchauffement de la planète est aujourd'hui incontestable et la responsabilité humaine dans ce phénomène n'est plus remise en question par les experts. La température moyenne globale s'est élevée de 0,74°C en un siècle (la plus grande partie a été observée ces dernières décennies) et onze des douze dernières années figurent au palmarès des douze années les plus chaudes depuis 1850. Le GIEC estime que la température mondiale pourrait augmenter de 1,1 à 6,4°C par rapport à 1980-1999 d'ici 2100. Si rien n'est fait, c'est vers les valeurs supérieures de cette fourchette que l'on se dirigerait, avec les conséquences que l'on imagine.

Les impacts seraient désastreux et « irréversibles » selon le GIEC. Le niveau de la mer s'élèverait de 18 à 59 centimètres d'ici la fin du siècle, canicules, tempêtes, inondations, sécheresses se multiplieraient. Et, rappelait M. de Boer, les changements climatiques vont "frapper le plus

¹ Année de référence : 1990.

durement les pays les plus pauvres et les plus vulnérables". Le réchauffement est "une menace potentielle pour la paix dans le monde avec les risques de conflit pour l'eau, l'alimentation et l'énergie", a estimé de son côté Yan Hong, secrétaire adjoint de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), insistant sur le fait que le phénomène entraînera(it) des déplacements massifs de populations "particulièrement vers les zones urbaines qui pourraient ne pas avoir la capacité de les loger, de les nourrir et de les employer". Des populations qui sont déjà lourdement affectées au quotidien par les caprices du climat en raison de baisses de rendements agricoles, d'un accès de plus en plus limité aux ressources d'eau potable, etc.

Il apparaît donc de plus en plus urgent d'agir pour limiter autant que possible l'ampleur du réchauffement global. De nombreux rapports en attestent (GIEC, rapport Stern, etc.) : nous disposons des technologies nécessaires et des moyens financiers suffisants pour mettre en œuvre les mesures qui s'imposent. Après les constats unanimes des experts scientifiques, les innombrables appels de la société civile (ONG, syndicats, entreprises, etc.), il manque aujourd'hui la volonté politique pour traduire ces constats alarmants en mesures concrètes. Nos dirigeants devront prendre leurs responsabilités début décembre à Bali.

2. Pourquoi la Conférence de Bali est-elle si importante ?

Le seul moyen efficace de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre consiste en la fixation d'objectifs contraignants de réduction d'émissions. Or l'instrument international mis en place à cet effet, le Protocole de Kyoto, expirera en 2012. Il est donc indispensable de donner suite à ce Protocole en dressant au plus vite un nouveau cadre international contraignant, qui puisse être d'application dès après 2012. Considérant les délais nécessaires pour fixer un tel cadre, ainsi que son entrée en vigueur, la communauté internationale n'a pas le choix : des accords devront être engagés à Bali en décembre.

L'objectif principal de la conférence de Bali est donc le suivant : dresser une « feuille de route » (« Bali mandate ») définissant un calendrier des négociations, ainsi que les sujets précis soumis à discussion, afin qu'un cadre international contraignant fasse l'objet d'un accord au sein de la communauté internationale et puisse entrer en vigueur en 2012 au plus tard.

Les thèmes principaux sur lesquels les pays devront s'accorder concernent notamment :

- les **objectifs de réduction** d'émissions ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir (en ce compris les réductions d'émission liées à la **déforestation**) ;
- les **mesures d'adaptation** aux changements climatiques (et l'opérationnalisation d'un fonds destiné à cet effet)
- le **développement des technologies** permettant de réduire les émissions et de s'adapter au réchauffement, ainsi que les **moyens de financement** nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures.

3. Conférence de Bali : les attentes des associations environnementales et des associations de développement

3.1. Objectif ultime

Le réchauffement global est une problématique inéquitable pas essence. Les pays du Sud, dont la contribution au phénomène est largement inférieure à celle des pays industrialisés, seront pourtant les plus touchés par les changements climatiques. Disposant de surcroît de moyens plus réduits pour y faire face, ils y sont d'autant plus vulnérables. La politique climatique internationale doit donc reposer sur les principes du « pollueur-payeur » et de la « responsabilité commune mais différenciées ». En raison de leur responsabilité historique, les pays industrialisés se doivent de prendre les devants en matière de politique climatique.

Pour avoir une probabilité acceptable d'atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC², les scientifiques s'accordent à dire qu'il convient de maintenir le réchauffement global autant que possible sous la barre des 2°C par rapport à l'ère pré-industrielle. Ils considèrent toutefois qu'un tel niveau de réchauffement induira déjà des impacts négatifs importants (perte de biodiversité, risques de tempête accrues, sécheresses et inondations, etc.).

Pour contenir le réchauffement global autant que faire se peut sous la barre des 2°C, il est nécessaire que les émissions mondiales de gaz à effet de serre décroissent à partir de 2015. Un retard de 5 à 10 ans seulement induirait des efforts supplémentaires considérables et très coûteux. Pour ce faire, des réductions d'émissions de gaz à effet de serre beaucoup plus importantes que celles qui ont été convenues dans le cadre du Protocole de Kyoto (-5,2% entre 1990 et 2008-2012 pour les pays industrialisés) seront bien entendu nécessaires: en moyenne au niveau mondial, elles devront être réduites de moitié au moins pour 2050. Cela représente pour les pays industrialisés des **réductions d'émissions de l'ordre de 80 à 90%** pendant cette période. Dans une phase intermédiaire, les pays industrialisés devront dès lors au minimum réduire domestiquement leurs émissions de gaz à effet de serre de **30% à l'horizon 2020**.

3.2. La feuille de route de Bali (« Bali mandate »)

- La période d'engagements du Protocole de Kyoto porte s'étend de 2008 à 2012. Il est indispensable qu'un **nouveau cadre international** prévoyant des objectifs contraignants de réduction d'émissions soit définis **pour 2009 au plus tard**, afin d'assurer une continuité avec la période d'engagements précédente (il faut en effet tenir compte des délais nécessaires afin que les pays puissent ratifier le nouveau texte). Une telle continuité est en effet indispensable afin d'éviter les incertitudes, de favoriser une certaine stabilité sur les marchés du carbone, et d'émettre un message clair à destination des différents acteurs concernés (entreprises, etc.).
- **Des objectifs de réduction plus ambitieux** : comme évoqué ci-dessus, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront être réduites de moitié au moins d'ici 2050. Des engagements supplémentaires seront donc nécessaires après 2012, en particulier pour les

² Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, ratifiée par une centaine de pays dont les États-Unis. Son objectif ultime est de « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ».

pays de l'Annexe 1 (pays industrialisés) qui devront réduire leurs émissions domestiques d'au moins 30% d'ici 2020 et 80% d'ici 2050. Il importe toutefois que les politiques climatiques menées dans ces pays n'hypothèquent pas le développement durable des pays du Sud.

- **Une participation plus large des pays émetteurs**, en veillant en particulier à impliquer les plus gros pollueurs d'aujourd'hui (USA, etc.) et de demain (pays émergents dont les émissions croissent rapidement tels que la Chine, l'Inde, le Brésil, etc.). La répartition des objectifs devra être guidée par les potentiels de réduction, ainsi que les principes d'équité, de responsabilité commune mais différenciée et de capacité à agir et des instruments incitatifs s'avèreront nécessaires pour gagner l'adhésion de l'ensemble des pays. Mais en vertu des principes énoncés ci-dessus, il sera bien entendu nécessaire de différencier les types d'engagements selon les catégories de pays.

Ainsi, la fixation d'objectifs contraignants de réduction d'émission ne devra concerner que les **pays de l'Annexe 1** (pays de l'OCDE et économies en transition). Il y aurait toutefois lieu d'analyser la possibilité d'**étendre la liste des pays soumis à des objectifs contraignants** aux nations ayant connu un développement économique important depuis le Protocole de Kyoto, ainsi qu'aux nations caractérisées par des niveaux d'émission par habitant très élevés (par exemple : Corée du Sud, Singapour, Arabie Saoudite, etc.). Il conviendra dès lors de définir des critères précis déclenchant le glissement d'un Etat d'une catégorie de pays à une autre (donc d'un type d'engagements à un autre).

Quant aux **pays en développement**, il ne peut déjà être question à ce stade de leur attribuer des objectifs de réduction d'émissions en termes absolus. Ils devront toutefois être incités à réaliser eux aussi des efforts afin de contenir l'intensité en carbone de leurs économies (objectifs relatifs), en veillant à ce que cela ne nuise pas à leur développement.

- La mise en place de **nouveaux mécanismes de flexibilité**, en particulier d'instruments de marché (« market-based instruments ») et de « policy-based instruments » destinés à inciter les pays non-contraints par des objectifs de réduction, en particulier ceux connaissant une croissance économique rapide (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud) à contribuer dans une certaine mesure à l'effort global. Cela pourrait se faire au travers d'une participation au marché d'échange de quotas d'émission mis en place dans le cadre du protocole de Kyoto, par exemple au moyen de la détermination d'engagements sectoriels ou autres (le secteur électricité par exemple). Il importe que ces mécanismes tiennent compte des particularités de ces pays, induisent des actions additionnelles par rapport à un scénario BAU, et promeuvent le développement durable dans les pays concernés. Il va donc de soi qu'ils devront être impliqués activement dans la définition de ces mécanismes.
- La mise en place d'un **mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation** (mécanisme « REDD »). Ce thème est capital puisque les émissions liées à la déforestation représentent environ 20% des émissions mondiales de gaz à effet de serre dues à l'activité humaine. Des instruments efficaces incitant à réduire la déforestation (en ce compris des instruments de marché) devront donc être impérativement défini pour la prochaine période d'engagement, et permettre de dégager des ressources suffisante pour inverser la tendance en la matière.

En outre, il importe que les **calculs de réduction d'émissions liées à la déforestation** soient réalisés au **niveau national** et non projet par projet, afin d'éviter l'effet de

substitution. Par ailleurs, les mesures destinées à réduire la déforestation doivent impérativement avoir des effets bénéfiques aux populations locales ainsi qu'en termes de biodiversité. Il faudra en outre veiller lors de sa mise en œuvre à ce que cet instrument ne se transforme pas en un mécanisme de subsides aux compagnies forestières ou à l'agro-business.

Enfin, ce **mécanisme « REDD » ne devra pas être liés au marché international du carbone**, au risque de noyer celui avec des crédits bon marché générés par la déforestation évitée.

- Au vu de la concentration actuelle de l'atmosphère en gaz à effet de serre et de l'inertie du phénomène de réchauffement global, une certaine hausse de la température moyenne mondiale apparaît inéluctable. Parallèlement à la stratégie mondiale de réduction des émissions, il convient donc de mettre en place dès aujourd'hui un **processus d'adaptation aux changements climatiques qui ne pourront être évités**. Selon un récent rapport d'Oxfam International, au moins 50 milliards d'euros par an seront nécessaires pour financer l'adaptation aux changements climatiques³.

La plus grande priorité devra être accordée **aux pays les plus vulnérables** (qui sont pour la plupart des pays non-industrialisés, donc très peu responsables du phénomène et disposant de moyens plus réduits pour s'adapter), en particulier ceux d'Afrique ainsi que les petits états insulaires. Le secteur de l'agriculteur sera particulièrement touché, notamment en raison des perturbations liées aux cycles de l'eau (sécheresses, inondations, etc.). La mise en place d'une stratégie d'adaptation comprenant tant la mise en place de mesures directes (infrastructures, etc.) que d'accompagnement (formations, etc.) apparaît dès lors indispensable. Elle devra être alimentée par des sources de financement fiables, et s'accompagner d'un effort international important pour favoriser la mise en place de mesures d'adaptation.

Il est donc capital que le régime post-2012 comporte des mécanismes financiers clairement définis et impliquant les pays industrialisés. La CCNUCC reconnaît la responsabilité de ces derniers dans le soutien aux pays en développement, tant en matière d'atténuation ou d'adaptation aux changements climatiques, que de transfert des technologies. Les fonds actuellement mis en place sont amplement insuffisants pour répondre aux besoins, et de surcroît difficilement accessibles aux pays les plus vulnérables. Une politique climatique internationale doit donc reposer sur le principe de la responsabilité historique des pays industrialisés, et exiger des engagements financiers précis et ambitieux de la part de ces derniers. Une contribution volontaire des pays étant insuffisante, tant des sources de financement existantes que des sources novatrices devront être identifiées et mise à contribution. Enfin, les pays les plus vulnérables devront être associés de près dans la gestion des fonds disponibles.

³ Oxfam International, *Adapting to climate change – what's needed in poor countries and who should pay*, 2007.

3.3. Quel rôle pour la Belgique et l'UE ?

Durant la Conférence de Bali, la Belgique ne participera pas à proprement dit aux pourparlers internationaux puisqu'elle sera représentée par une Union européenne s'exprimant d'une seule voix à la table des négociations, par l'intermédiaire de la présidence portugaise. Néanmoins, les Etats-membres européens suivent au jour le jour l'évolution des débats, et se concertent quotidiennement concernant les positions qu'il convient de défendre sur la scène internationale. Par le passé, l'UE a joué un rôle moteur dans la conduite des négociations en matière de changements climatiques. Il est indispensable qu'elle assure à nouveau un tel rôle en décembre prochain. En ce sens, la Belgique, de par son expérience et sa crédibilité en matière de diplomatie, peut jouer un rôle important lors de contacts bilatéraux entrepris en marge des discussions officielles. Notre pays bénéficie en particulier d'une expertise importante en matière de mécanismes de flexibilité ainsi que dans dossiers touchant de près l'Afrique centrale (déforestation, etc.). Il conviendra de la mettre à profit lors des contacts entrepris à Bali avec d'autres délégations nationales.

Mais pour avoir une certaine crédibilité vis-à-vis des autres nations, il est indispensable que les Etats européens – et en particulier la Belgique – entreprennent au niveau national des démarches cohérentes avec leurs positions défendues sur la scène internationale. Il apparaît ainsi essentiel que la Belgique s'engage financièrement de manière claire et définie, en conformité avec sa capacité financière et sa responsabilité historique. Par ailleurs, des instances telles que le Ducroire, la Coopération technique belge, la Société belge d'investissement international (SBI) ou la Société belge pour les investissements pour les pays en développement (BIO) devraient davantage tenir compte de critères environnementaux dans le choix des projets et programmes soutenus. Ce n'est actuellement pas le cas pour certaines, tandis que d'autres soutiennent parfois des projets en contradiction avec les enjeux climatiques ;

Enfin, il va de soi que l'UE et la Belgique en particulier se doivent de respecter les engagements qu'ils se sont fixés (-8% d'ici 2012, -30% d'ici 2020) au risque de perdre leur crédibilité sur la scène internationale. Ce qui nécessitera une politique autrement plus ambitieuse de l'UE et ses Etats-membres.

Informations complémentaires :

Mikaël Angé, Inter-Environnement Wallonie, m.ange@iewonline.be

Bram Claeys, Bond Beter Leefmilieu, bram.claeys@bblv.be

An Heyerick, Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, anh@vodo.be

Saar Van Hauwermeiren, Oxfam Wereldwinkels, Saar.VanHauwermeiren@oww.be